

**O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO AO
DESENVOLVIMENTO: UMA REFLEXÃO ACERCA DAS POLÍTICAS DE
AJUSTE ESTRUTURAL E A TRANSIÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICO-
FINANCEIRA À COOPERAÇÃO HUMANA**

Priscila Cavalcante*

RESUMO

O presente trabalho, a partir de um diálogo interdisciplinar no seio do Direito Internacional e do Desenvolvimento Econômico, analisará a cooperação econômica internacional no âmbito das Nações Unidas, destacando a assistência econômico-financeira promovida pelas instituições de Bretton Woods. A cooperação almejaria o desenvolvimento econômico e social, um dos principais objetivos do concerto de relações entre os Estados na esfera internacional. Neste diapasão, propõe uma breve digressão no discurso do desenvolvimento, desde a sua concepção como legitimador do eixo de influência dos países centrais capitalistas, até a teoria sustentada por Amartya Sen do desenvolvimento como liberdade. A promoção deste exige amplo financiamento, com recursos internos, nem sempre disponíveis, ou externos, viabilizados pelas instituições financeiras internacionais. Neste contexto, as agências especializadas da ONU – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – implementaram as políticas de ajuste estrutural (PAEs) de matriz neoliberal e com reflexos em diversas nações, inclusive no Brasil. A atuação destas agências foi fortemente criticada, o que engendrou uma reavaliação do ajuste. Por fim, o estudo apreciará a transição do processo de desenvolvimento de uma assistência apenas técnica para uma cooperação verdadeiramente humana, baseada no empoderamento e na apropriação, de modo que os Estados possam se apropriar da sua dinâmica de desenvolvimento, tendo em vista a

* Graduada pela Universidade de São Paulo (USP), Mestranda pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professora de Ciência Política da UNIFACS e Advogada.

participação ativa e dialógica de seus cidadãos e a consideração das especificidades locais.

PALAVRAS CHAVES

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL; DESENVOLVIMENTO; AJUSTE ESTRUTURAL.

ABSTRACT

This paperwork, from an interdisciplinary dialogue in the core of the International Law and Economic Development, aims at analyzing the international economic cooperation inside the United Nations, highlighting the economic and financial assistance promoted by the Bretton Woods Institutions. The cooperation would seek the economic and social development, one of the main goals in the State's relations in the international sphere. Furthermore, it proposes a brief digression in the development discourse, from its conception as a legitimator of the central capitalist countries' influence, to Amartya Sen's theory, which sustains development as freedom. Its promotion demands a broad financing programme with internal resources, seldom available, or external resources, lent by the international financial institutions. The International Monetary Fund and the World Bank, United Nations specialized agencies, have implemented the liberal structural adjustment policies (PAEs), reflected in many nations, including Brazil. These agencies' behavior has been strongly criticized, which generated the adjustment policy's reevaluation. Finally, it will appreciate the development's process transition from a mere technical assistance to a truly human cooperation, based upon empowerment and ownership, so that the States may own its development dynamics, considering the citizen's active participation and the local specificities.

KEYWORDS

INTERNATIONAL COOPERATION; DEVELOPMENT; STRUCTURAL ADJUSTMENT.

INTRODUÇÃO

O *Direito Internacional Público* disciplina as relações de reciprocidade entre Estados soberanos mediante negociações que, em última instância, devem beneficiá-los. O *Direito Internacional Econômico*¹ situa-se como uma extensão do Direito Internacional ao domínio da *cooperação econômica internacional*, que regula as relações econômicas internacionais e as escolhas políticas e econômicas do desenvolvimento. O *Direito Internacional dos Direitos Humanos* é um ramo autônomo que almeja garantir o pleno gozo dos direitos da pessoa humana.²

Diferente do Direito Internacional Público, no Direito Internacional Econômico, a interdependência é a regra, enquanto a soberania absoluta é a exceção.³ O progresso das nações, por conseguinte, deve ser alcançado através de um crescimento harmônico e distributivo de dimensão mundial⁴ e não às expensas do pleno desenvolvimento de países mais vulneráveis. Com efeito, soberania e interdependência travam uma relação dialética compondo o ordenamento jurídico do Direito Internacional Econômico.⁵

¹ Prosper Weil, em seu ensaio *Le Droit International Économique – mythe ou réalité?*, defende que: “Sur le plan scientifique, le droit international économique ne constitue qu’un chapitre parmi d’autres du droit international général” (WEIL, Prosper. *Le Droit International Économique – mythe ou réalité?* In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (Org.). *Colloque d’Orléans - Aspects du Droit International Économique – élaboration – contrôle - sanction*. Paris: A. Pedone, 1971, p. 34). Dominique Carreau contesta essa posição, asseverando que a disciplina é completamente autônoma, com regras próprias diversas do direito internacional clássico (CARREAU, Dominique. *Débats sur le Droit International Économique*. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (Org.). *Colloque d’Orléans - Aspects du Droit International Économique – élaboration – contrôle - sanction* Paris: A. Pedone, 1971, p. 124).

² PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 3ª ed., São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 44.

³ CARREAU, Dominique ; FLORY Thiébaud ; JULIARD Patrick. *Droit International Économique*. 8^e édition., Paris: L.G.D.J., 1990, p. 18.

⁴ LINARES, Antonio. *Derecho Internacional Económico*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, 1981, p. 15.

⁵ DI GIOVAN, Ileana. *Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995, p. 93.

A abordagem desse estudo é interdisciplinar e o seu objeto situa-se no cerne da integração de duas ordens autônomas que partiram do desenvolvimento do Direito Internacional e do Desenvolvimento Econômico. O equacionamento desses vetores terá sempre como finalidade a proteção dos direitos da pessoa humana.

Um estudioso do desenvolvimento precisa posicionar-se criticamente diante dos paradigmas fornecidos pela realidade social. Deve-se alertar para a cômoda tendência de não se discutir o dogmático modelo econômico dominante tido, muitas vezes, como inexorável. A tese da reestruturação econômica de acordo com os ditames neoliberais deu ensejo a um *contra-paradigma*⁶ que abarca uma fundamentação ética cujo enfoque é o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Embora esta análise traga à baila as limitações do sistema, confrontando seus pressupostos, não fornece soluções finais.

O principal objetivo da ONU exposto no seu preâmbulo é a *manutenção da paz e segurança internacionais* por meio do respeito aos direitos do homem, indissociável do desenvolvimento social e econômico.⁷ Paz e desenvolvimento possuem uma íntima relação. Nota-se que instabilidade econômica, miséria e opressão constituem um ambiente propício para a eclosão de conflitos. A consecução de um desenvolvimento efetivo, por sua vez, é possível apenas por meio da *cooperação internacional*. Esta proporciona a prosperidade internacional, objetivo presente não somente na Carta da ONU, como também nos Estatutos das Instituições de Bretton Woods.

A necessidade de cooperação ficou patente após as crises do petróleo da década de setenta, pois o inadimplemento dos países africanos e latino-americanos agravou-se, trazendo novas necessidades de financiamento. A partir da década de 80, o FMI adotou

⁶ CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza: impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Trad. Marylene Pinto Michael, São Paulo: Moderna, 1999, p. 34.

⁷ COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain. *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. ed. Paris: Economica, 1991, p. 7.

programas que tiveram como característica marcante a interferência na política macroeconômica dos países em desenvolvimento, modificando gradualmente a natureza dos seus empréstimos.

Com efeito, o Fundo passou a atuar em conjunto com o Banco Mundial.⁸ Uma das pré-condições para a concessão pelo Banco dos créditos de ajuste estrutural era que o país aderisse ao programa de estabilização do FMI.⁹ As responsabilidades designadas ao Fundo circunscreviam-se a estabilização de curto prazo e políticas cambiárias, enquanto o Banco fora encarregado da reforma estrutural de médio e longo prazo.

O Direito Internacional, em suas diversas ramificações, tem por fundamento a cooperação internacional em direção à conquista de objetivos comuns. As instituições financeiras multilaterais não estão apenas autorizadas, mas legalmente requisitadas a perseguir esses objetivos nos seus programas de empréstimo. Essas instituições não possuem uma faculdade, mas sim uma obrigação internacional de, ao realizar empréstimos, levar em consideração fatores não econômicos,¹⁰ porquanto um progresso efetivo das estratégias de combate à pobreza depende de uma ampla coalizão entre os indivíduos, grupos da sociedade civil, organizações não governamentais, governos, agências de desenvolvimento e organizações internacionais.

O princípio da cooperação econômica internacional forneceu embasamento para o intercâmbio econômico e financeiro entre os Estados e, por conseguinte, uma inquietação crescente em compreender e interferir no processo de desenvolvimento local. No decorrer deste estudo, em breves linhas, será abordado o discurso do

⁸ SHIHATA, Ibrahim, F. I. *The World Bank in a Changing World – selected essays*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 26.

⁹ . SWAMINATHAN, Rajesh. “Regulating Development: Structural Adjustment and the Case for National Enforcement of Economic and Social Rights.” *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, winter, 1998, p. 174.

¹⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12ª ed., v 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 651.

desenvolvimento, desde a legitimidade da *teoria da modernização*, suas vicissitudes e assimetrias, até a concepção de Amartya Sen do *desenvolvimento como liberdade*. Outrossim, examinar-se-á, no seio dos instrumentos de financiamento, as políticas de ajuste estrutural, pontuando-se suas principais críticas e propondo-se uma *cooperação humana* que transcenda a ortodoxia técnico-financeira e baseie-se no empoderamento e apropriação dos cidadãos.

1 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO

As *teorias do desenvolvimento econômico*¹¹ partiram da clássica avaliação do *crescimento* do produto e desembocaram em preocupações sócio-econômicas e culturais, como a necessidade de *cooperação humana*, consoante às especificidades locais. Isto porque uma das dificuldades em *mesurar* o desenvolvimento é estabelecer confiavelmente os cálculos e ter acesso aos dados econômicos dos países por um sistema uniforme. Na equação *produto/população*, o primeiro óbice encontrado era estabelecer os elementos do denominador e do numerador. Nesse sentido, muitos economistas se desdobraram para elaborar um sistema de *contabilidade nacional* que

¹¹ Adam Smith estabeleceu *etapas do desenvolvimento econômico* conferindo papel decisivo ao cenário social e institucional. Este poderia permitir, em um ambiente liberal, ou coibir, com medidas protecionistas, a acumulação de riquezas. Os estudos de David Ricardo tornaram-se a base de um modelo de crescimento, segundo o qual o funcionamento do sistema econômico tende ao plano estacionário. O modelo marxista criticou o fetiche da mercadoria e a acumulação de capital, apontando a desigualdade como sua principal consequência. As estruturas neoclássicas focalizaram-se na condição de equilíbrio e na racionalidade micro-econômica dos agentes. Trotsky desenvolveu a *teoria do desenvolvimento desigual combinado*, segundo a qual um país não percorreria a mesma trajetória de desenvolvimento de países mais adiantados na superação de seu atraso, haja vista que saltaria etapas, combinando aspectos atrasados e avançados concomitantemente. A inserção dos países no capitalismo pujante engendraria um desenvolvimento *desigual* dos padrões históricos passados em outras regiões e *combinado* com especificidades locais. (CRUZ, Rossini. Marcos teóricos para a reflexão sobre as desigualdades regionais – uma breve revisão da literatura. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano II, n. 3, p. 53-65, jan., 2000, p. 53-54). Stuart Mill, em 1848, nos *Princípios de Economia Política*, examinou os fatores que determinariam o atraso do Oriente, como as relações de propriedade da terra e de uso do trabalho, a autoridade política, a regulação, os valores e o conhecimento da população. O seu estudo influenciou profundamente a ONU em seu relatório “*Mesures for the economic development of under-developed countries*”, assinado por W. A. Lewis, em 1951. (MORAES, Reginaldo Carmello Correa de Moraes. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 43).

melhor indicasse esses fatores.¹² A evolução desses trabalhos permitiu que, já na década de quarenta, o Banco Mundial elaborasse escalas classificatórias que dividiram o mundo entre os países *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*. Uma outra preocupação cingia-se ao arcabouço axiológico de cada cultura. As escolhas efetuadas, e o próprio conceito de *bem*, vêm carregadas de valores específicos. Neste sentido, Amartya Sen destaca o papel da ética no processo econômico, porquanto a economia poderia ser mais produtiva ao considerar os aspectos éticos na modelagem dos juízos humanos.¹³

Na década de cinqüenta, inicia-se a jornada no *main stream* da teoria do desenvolvimento, com o trabalho dos economistas Norman Buchanan e Howard S. Ellis, *Approaches to economic development*, de 1955. Em sua investigação, os autores buscavam os diversos fatores sócio-políticos, culturais e econômicos que influenciariam no desenvolvimento, indagando se a importação de recursos financeiros e técnicos, dos países ricos, contribuiria para o processo. Cotejavam que o caminho a ser percorrido na superação do subdesenvolvimento seria semelhante, não obstante mais rápido e fácil, ao histórico das sociedades ocidentais desenvolvidas.¹⁴ Em 1957, um outro manual relevante acerca do assunto é lançado, o *Economic development, theory, history, policy*, de Robert E. Baldwin e G. M. Meier.¹⁵ Rostow, em 1963, elaborou a *teoria das etapas do desenvolvimento* segundo a qual cada país ou região deveria percorrer caminhos históricos semelhantes, quais sejam: a cidade pré-industrial, industrial e pós-industrial. A explicação para o atraso de algumas regiões fundava-se em fatores como clima, instituições políticas e sociais e posturas ideológicas conservadoras.¹⁶

12

Alguns desses problemas foram mitigados com a adoção dos cálculos PPP – *purchasing power parities* que permite refletir mais equanimemente o poder de compra relativo das moedas. MORAES, op. cit., p. 51.

¹³ SEN, Amartya Kumar. *Sobre Ética e Economia*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 9-11.

14

MORAES, op. cit., p. 61.

15

Ibid., p. 44.

¹⁶

CRUZ, op. cit., p. 56. No mesmo sentido, BRITTO. Luiz Navarro de. *Política e espaço regional*. São Paulo: Nobel, 1986, p. 4.

Vale lembrar que nos pós-guerra, os EUA emergiram como grande potência e precisavam construir, ou manter, sua área de influência econômico-ideológica. Para tanto, nada mais adequado do que a elaboração de estudos que permitissem avaliar a melhor forma de intervir, nos países pobres e recém descolonizados, realizando reformas e *exportando o progresso*.

As reflexões a esse respeito culminaram na *teoria da modernização* que não apenas perquiria acerca do estado de subdesenvolvimento, como aventava meios de superá-lo. Construiu-se um verdadeiro *consenso em Washington*, criando receitas e impondo reformas estruturais. Aos líderes das nações subdesenvolvidas caberia a responsabilidade de administrar a transição e as eventuais hostilidades geradas, em virtude da substituição de antigas técnicas tradicionais por tecnologia mais avançada, além da missão de coibir a onda comunista.¹⁷

O *discurso do desenvolvimento* almejava levar o progresso às nações mais atrasadas. Na década de cinquenta, o Banco Mundial atrelava seus empréstimos à estruturação de um planejamento econômico global dos países tomadores. Dez anos depois, a *Aliança para o Progresso* incentivou a reforma agrária e fiscal, norteadas por impostos severos aos mais ricos. Nos anos oitenta, o vetor do discurso era a *política liberal*, com privatizações e desregulamentação do sistema financeiro, além de cortes tributários e sociais.

17

MORAES, op. cit., p. 57-59. “Na análise econômica, o que chamamos o ‘enfoque moderno’ tende, portanto, à abstração de níveis e modos de vida, atitudes e instituições, uma abstração que pode ser apropriada nos países desenvolvidos (embora na minha opinião não tanto quanto supõem muitos de meus colegas), mas que, definitivamente, não é apropriada para os países subdesenvolvidos.” (MYRDAL, Gunnar. *Subdesenvolvimento*. Trad. Rosinethe Monteiro Soares. Brasília: Editora de Brasília, 1970, p. 99).

Por intermédio do breve cenário relatado acima, percebe-se que o desenvolvimento deve ser concebido em seus aspectos *econômico e humano*. A maximização do PIB per capita como base da estratégia de desenvolvimento¹⁸ mostra-se insuficiente, pois existem demandas políticas e sociais adicionais para acelerar a expansão da plena liberdade humana, com igualdade e justiça.¹⁹

2 FINANCIAMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Na concepção de Orlando Gomes, o *desenvolvimento econômico* é condicionado por crenças substantivas e adjetivas de uma comunidade. É um processo que ocorre dentro de condições institucionais que conduzem à transformação estrutural da sociedade. As transformações determinam uma inexorável *mudança de mentalidade*,²⁰ o que significa que “Um povo que está se desenvolvendo passa a adotar novos valores como fins da

¹⁸ Schumpeter entende por *desenvolvimento apenas* as mudanças da vida econômica não impostas por fatores externos e sim de origem interna. O fundamento do desenvolvimento é que os fatores econômicos se alteram, adaptando-se eles a economia, e que, portanto, não há desenvolvimento econômico próprio, mas todo processo de desenvolvimento cria condições para o seguinte. Lewis entende desenvolvimento como aumento de produção *per capita*, assim como Luigi Fry. Na mesma linha de raciocínio Maynard observa o aumento de renda *per capita* como cerne do desenvolvimento, a partir de seus estudos da inflação (BRITO, Edvaldo. *Reflexos Jurídicos da Atuação do Estado no Domínio Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 47).

¹⁹ “Se a melhoria do bem-estar do povo, baseada no gozo de direitos e liberdades é o objetivo do desenvolvimento, crescimento econômico baseado na acumulação de riqueza e no PIB não seria um fim em si mesmo. Pode ser um dos fins, e pode também ser um meio de chegar a outros fins, quando ‘bem-estar’ é equivalente à realização dos direitos humanos.” SENGUPTA, Arjun. O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano. *Social Democracia Brasileira*, n. 68, março, 2002. Disponível em: <http://www.itv.org.br/site/publicacoes/igualdade/direito_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 28 de setembro de 2007, p. 83-84.

²⁰ Destaque-se que o *desenvolvimento não ocorre espontaneamente*, mas deve ser *provocado racionalmente*, ou seja, necessária vontade de se desenvolver, traduzida na adoção de *políticas econômicas adequadas* ao momento histórico, vinculadas à plena exploração das potencialidades das bases econômicas que lhe fundamentarem (BRITO, Edvaldo. op. cit., p. 51). Pode-se enfatizar, neste mister que, “ao *Estado do desenvolvimento*, cumpre, sobretudo, a função de promover esta *vontade*, conscientizando a respectiva população da sua realidade e estimulando uma conduta baseada na ‘aspiração ao desenvolvimento através de um programa político com o fim de elevar o nível de vida das massas’ ” (Ibid., p. 52-53).

ação social e busca, para sua consecução, normas que estimulem o processo de desenvolvimento.”²¹

A partir da década de noventa, as Nações Unidas passaram a adotar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), formado por três componentes: expectativa de vida, grau de escolaridade e alfabetização, e renda per capita, com o intuito de medir o grau de desenvolvimento dos Estados. Hodiernamente, o processo de desenvolvimento pode ser descrito, segundo Amartya Sen, como a expansão da liberdade substancial, a saber, da capacidade do ser humano de levar o tipo de vida que valoriza ou tem razões para valorizar.²²

A efetivação desse processo, não é um dado, mas implica uma construção progressiva, que vem abrigando assimetrias. O sucesso da promoção do pleno desenvolvimento depende da concepção de programas de implementação e de recursos institucionais e financeiros adequados para atender a demanda de diferentes grupos sociais.

Surgem, então, os mecanismos de *assistência para o desenvolvimento* com o intuito de mitigar a distância entre países ricos e pobres. O seu desenho foi inicialmente influenciado pelas teorias do desenvolvimento (Rodenstein-Rodan, Harrod-Domar e Rostow) e pela possibilidade de um processo linear de importação de experiências bem

²¹ GOMES, Orlando. *Direito e desenvolvimento*. Salvador: Universidade da Bahia, 1961, p. 19. Acrescenta o autor que os interesses econômicos não constituem um fim em si, e, por isso, mister que se investigue as motivações em função dos valores que a comunidade desenvolve em seu ambiente cultural. Em suma, “a análise do desenvolvimento econômico não deve se satisfazer com a de suas condições técnicas. É necessário investigar as *condições sócio-culturais*, para abarcar o fenômeno em toda sua complexidade” (Ibid., p. 32-33).

²² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17-18. “Se o desenvolvimento funda-se na realização das potencialidades humanas, é natural que se empreste a esta idéia um sentido positivo. As sociedades são desenvolvidas na medida em que nelas mais cabalmente o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações.” (FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico* – enfoque interdisciplinar. 2. ed., São Paulo: Editora Nacional, 1981, p. IX.)

sucedidas no hemisfério norte. O financiamento seria momentâneo cessando após a solidificação econômica desses países.²³

Os programas de ajuda internacional eram denominados de *assistência ao desenvolvimento*; o setor ligado à transferência de capacitação chamava-se *assistência técnica*.²⁴ Posteriormente, o termo *assistência* fora criticado, por fornecer uma idéia de dependência e desigualdade. Cunhou-se, assim, o termo *cooperação humana para o desenvolvimento*. A terminologia visava proporcionar uma noção de parceria e trabalho ativo dos países receptores. Criticou-se ainda o termo *técnica*, por relacionar-se mais à ciência e tecnologia do que à educação, administração e reforma judiciária, enfoque de grande parte da cooperação. Atualmente, questiona-se a própria efetividade destas políticas de cooperação para o desenvolvimento em virtude da ausência de habilidade e da fragilidade das instituições.²⁵

No plano ideal, o desenvolvimento dos Estados deve ser sustentado e equânime, reduzindo o risco de crises sistêmicas. Com este objetivo, os países buscam acesso aos *investimentos externos*, o que demanda a implementação de políticas confiáveis que possibilitem a obtenção de um maior volume de capital, sobretudo dos investidores institucionais. Um dos mecanismos de *financiamento do desenvolvimento*²⁶ é o

²³ LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Unesp, 2005, p. 138.

²⁴ “O primeiro programa mundial para a assistência técnica aos países em desenvolvimento veio do Programa Ponto Quatro do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, que pedia ao povo americano para dividir o seu conhecimento e tecnologia com os países em desenvolvimento.” Ibid., p. 193-196.

²⁵ Ibid., p. 74-75.

²⁶ A preocupação com os mecanismos de financiamento do desenvolvimento tem sido objeto de exame das Nações Unidas. Discussões em torno do tema foram sumariadas no relatório *Financing for Development*, elaborado pela Organização, em consonância com o parágrafo 3, da Resolução 54/196. Os objetivos do relatório eram incentivar o aumento do fluxo de capitais privados, especialmente de longo prazo, expandir o investimento externo direto, melhorar as medidas voltadas para redução dos riscos de volatilidade financeira e elevar a capacitação e assistência técnica a um número maior de países em desenvolvimento e países com economia em transição.” (UNITED NATIONS. *Financing for Development. Preparations for a high-level consultation in the first quarter of 2002. Advanced Unedited Draft Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International*

crescimento do comércio, o que assegura o acesso ao mercado de produtos de exportação dos países em desenvolvimento e fortalece a cooperação regional para expansão do comércio global. Alguns países, todavia, contam apenas com a ODA (*official development assistance*) como único mecanismo de financiamento. Os empréstimos têm sido um outro recurso bastante utilizado para obtenção de fundos. O ônus da dívida para muitos países em desenvolvimento, no entanto, tornou-se pesado, dificultando a sua capacidade de reduzir a pobreza e atingir o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, a mobilização de recursos domésticos e a concretização de eficazes políticas nacionais representam um importante aspecto no seu desenvolvimento. O acesso ao mercado financeiro internacional e a assistência financeira oficial é, freqüentemente, uma conseqüência de boas políticas internas, do controle dos riscos do país e das normas e práticas que constituem a arquitetura financeira nacional. Recentemente, o desenvolvimento do mercado de capitais tem expandido as opções disponíveis para os países que apresentam maior credibilidade.

Percebe-se, portanto, a necessidade de um amplo financiamento para que os países atinjam um melhor cenário macroeconômico e proporcionem um real bem-estar aos seus cidadãos.

3 POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUTURAL E APROPRIAÇÃO

O sonho do bem-estar e da prosperidade econômica da comunidade internacional fortaleceu-se sobre as ruínas do pós-guerra, época em que princípios universais foram revigorados e estatuídos na Carta das Nações Unidas, com intuito de servir como padrão

Intergovernmental Event on Financing for Development. New York: United Nations Press, January 2001).

de conduta para humanidade.²⁷ Os seus elaboradores resolveram unir forças para manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos, e conseguir uma cooperação internacional que solucionasse os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário.

Com o intuito de efetivar esta importante missão, foi previsto no artigo 57 da Carta, a criação de agências especializadas, vinculadas ao Conselho Econômico Social, por meio de *accords de liaison*. Embora o sistema estatuído pela Carta seja relativamente descentralizado, respeitando a autonomia e independência dessas instituições, à Assembléia Geral, e ao Conselho Econômico e Social, foi outorgada a função de coordenar as atividades dessas instituições por meio de recomendações, tendo em vista a harmonização das suas políticas com os princípios da Carta (Artigos 63 e 64). Todavia, algumas agências constituíram liames mais flexíveis em virtude da natureza de sua atividade. São elas as Instituições Financeiras Internacionais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – que surgiram como resultado da Conferência realizada em Bretton Woods, New Hampshire, em 1944.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) foi criado tendo por objetivos proteger as finanças internacionais, promover a cooperação internacional, assegurar a estabilidade cambial e auxiliar o estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos, para tanto reduzindo a duração e diminuindo a intensidade do desequilíbrio nos balanços de pagamento de seus integrantes. Os países membros, que subscrevem suas quotas, recebem recursos em divisas e auxílio técnico do Fundo em áreas como finanças e política monetária. O Banco Mundial, por sua vez, deveria atuar como um catalisador de recursos, incentivar o crescimento econômico e o desenvolvimento durável das nações,

²⁷ TOMUSCHAT, Christian. International Law as the Constitution of Mankind. In: _____(Org.). *International Law on the Eve of the Twenty-first Century – Views from the International Law Commission*. New York: United Nations Publication, 1997, p. 41.

e, sobretudo, reduzir a pobreza, melhorando o nível de vida das populações por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento.

O que se verificou, no entanto, é uma mudança nas formas de atuação dessas instituições, as quais encontraram na promoção das políticas de ajuste estrutural (PAEs) uma nova *raison d'être*. A adoção dessas políticas é, em grande medida, condição essencial para a renegociação da dívida externa com os credores, bem como, para concessão de novos empréstimos.

As políticas de ajuste estrutural surgiram como resposta dos credores à convulsão econômica que se abateu sobre os países endividados, sobretudo, em decorrência da crise do petróleo, nos anos setenta, e da crise da dívida externa dos anos oitenta. O argumento central que justifica a aplicação dessas medidas sustenta que essas reformas assegurariam o equilíbrio da balança de pagamentos dos Estados e, por conseqüência, sua capacidade de saldar suas obrigações internacionais. Assim, parece existir uma inter-relação entre o ônus da dívida e as políticas de ajuste estrutural.

Recorde-se, a esse propósito, que o FMI e o Banco Mundial foram instituições criadas como agências especializadas da ONU e por isso a sua atuação deveria levar em consideração os princípios éticos norteadores da ordem internacional cujo cerne é a dignidade da pessoa humana.²⁸

Os programas de estabilização e ajuste implementados pela parceria FMI-Banco Mundial têm gerado uma grande polêmica na comunidade internacional, sobretudo considerando sua ingerência do desenvolvimento econômico e social dos países integrantes.²⁹ Os países endividados recorrem ao Fundo como último meio de adquirir

²⁸ PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 78.

²⁹ SWAMINATHAN, op. cit., p. 175.

recursos.³⁰ Acrescente-se que a aprovação do FMI é essencial para aumentar a credibilidade do país junto a credores internacionais oficiais e privados. Isso justifica o fato de que, desde o começo dos anos oitenta, apenas os países menos desenvolvidos requisitaram empréstimo do Fundo, dentre os quais se inclui o Brasil.

Uma das mais árduas críticas de Chossudovsky às políticas de ajuste diz respeito ao seu efeito negativo no *processo de desenvolvimento econômico nacional endógeno* dirigido por políticos internacionais.³¹ As medidas austeras determinadas pelas instituições financeiras alteram o quadro político-econômico do Estado em que é aplicada; a produção nacional, especialmente de *comodites*, é direcionada para o mercado mundial, o que torna os seus preços mais baixos em virtude do excesso de oferta e reduz o valor da hora-trabalho dos assalariados.

Inobstante assumam diferentes aspectos, as políticas de ajuste sustentam alguns objetivos comuns:³² o crescimento macroeconômico dos países estimado pelo seu PIB, que lhes proporcionaria uma maior inserção no comércio internacional; o aumento do grau de abertura da economia para o exterior, com o fito de melhorar a competitividade das suas atividades produtivas; a liberalização dos mercados, dos preços e das atividades produtivas; a participação do Estado na economia de forma mais racionalizada; o controle inflacionário, a fim de lograr uma maior estabilização dos preços e de outras variáveis macroeconômicas; desregulamentação do mercado de trabalho e privatização de empresas públicas.

O Banco Mundial e o FMI reconhecem os insucessos decorrentes das PAEs. Declaram, porém, que a dor sofrida a curto prazo (custos sociais) resultaria em benefícios a longo

³⁰ LUCAS, Michael. The International Monetary Fund's Conditionality and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: an attempt to define the relation. *Revue Belge de Droit International*. Bruxelles, v. 24, n. 1, 1992, p. 108.

³¹ CHOSSUDOVSKY, op. cit., p. 60.

³² SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 27.

prazo (estabilização macroeconômica). O Fundo reconhece o impacto social do seu ajuste, afirmando, porém, que não assume toda a responsabilidade pelos seus eventuais insucessos. Insiste, ainda, que o resultado geral em um longo período tende a ser positivo, mesmo havendo um custo inicial. O problema é que a dor tem se mostrado infundável e os remédios configuram-se como meros paliativos.

A implementação dessa espécie de ajuste não atingiu a estabilidade econômica idealizada pelos seus proponentes. Vários países empenharam-se para cumprir as metas do ajuste recessivo, encontrando-se, entretanto, em maiores dificuldades.³³ O maior prejudicado nesse sentido foi o setor público, pois fora obrigado a cortar gastos essenciais com drásticas repercussões no âmbito social. Em contrapartida, aumentou a carga tributária, com vistas ao aumento do superávit primário, sufocando alguns setores produtivos e prejudicando investimentos em infra-estrutura. Os juros altos limitam fortemente o crédito interno. A promoção de privatizações intensificou-se na medida em que se tentava ajustar as contas públicas. O setor privado, por sua vez, adotou a política de redução de salários, diminuição de encargos e emprego informal.

Isto posto, entende-se que o processo de desenvolvimento deva ser concretizado consoante às necessidades de cada Estado definidas pelos seus cidadãos e não baseado em programas previamente formatados.³⁴ Ressalta-se, que este processo deve ser *participativo*, o que implica uma atuação concreta dos beneficiários na definição das prioridades locais.

Em síntese, à luz da perspectiva do *desenvolvimento como transformação*, não apenas de uma estrutura produtiva, mas da própria mentalidade, considera-se fundamental enxergar as assimetrias entre receptores e doadores. Inicialmente, o viés assistencialista dominava o cenário, tendo sido paulatinamente substituído pela noção de parceria. O

³³ Ibid., p. 29.

³⁴ Como expôs Celso Furtado, “A evolução dos países de Terceiro Mundo, no sentido de reduzir a situação de dependência em que se encontram, depende em primeiro lugar da ativação das forças sociais que se empenham em modificar o modo de desenvolvimento, visando impor prioridades sociais na utilização dos recursos escassos.”(FURTADO, op. cit., p. 60-161).

empoderamento³⁵ e a apropriação do processo de desenvolvimento demandam um nível mais profundo de compromisso e responsabilidade com as questões locais.³⁶

Lopes entende ser necessário um novo paradigma para o desenvolvimento de capacidades. Primeiro, deve-se abraçar o lema: “procurar globalmente, reinventar localmente.” Também, testar métodos originais de aprendizado e lidar eficazmente com as assimetrias na relação doador-receptor. Com esse intuito, incentiva-se a criação de fundos de cooperação técnica e de fóruns para o compartilhamento de experiências.³⁷

A cooperação internacional e a formulação de políticas internas devem ser processos integrados e complementares na oferta de bens públicos, essencial para a redução da pobreza e implemento da infra-estrutura participativa. Nessa esfera, resta aos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento assumir as rédeas do processo de desenvolvimento das capacidades e formular uma agenda própria de coalizão, que os torne capazes de negociar em condições mais equânimes, diante de um sistema tão profundamente assimétrico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vislumbrou-se no texto a relevância da cooperação econômica internacional no âmbito das Nações Unidas, especialmente os mecanismos de financiamento das instituições de Bretton Woods. As políticas de ajuste estrutural, por elas concebidas, engendraram paradoxos no tecido social. Em síntese, a idéia inicial de um ajuste estrutural tinha por meta o rápido restabelecimento do equilíbrio das principais variáveis macroeconômicas. Os custos sociais, embora consideráveis, perpassariam um curto prazo, pois o

³⁵ O empoderamento refere-se à “expansão das capacidades dos recebedores, envolvendo o aumento de possibilidades e liberdades, e como tal não é apenas um meio, mas também um fim em si mesmo.” (LOPES, op. cit. p. 95). O objetivo do empoderamento é a expansão das escolhas e possibilidades, sem as quais não há desenvolvimento humano. O cerne do empoderamento é o poder do aprendizado por intermédio do diálogo. Por conta disso, é visto como fundamental em níveis comunitários e locais, mas pouco incentivado nacionalmente. (Ibid., p. 119)

³⁶ Ibid., p. 95.

³⁷ Ibid., p. 105-106.

investimento logo seria restaurado, uma vez que o Estado resolvesse sua crise fiscal e cobrisse o serviço da dívida externa.

O desenvolvimento, no entanto, é um processo complexo e um dos seus maiores desafios é a extensão de capacidades humanas, o empoderamento dos cidadãos e a apropriação local. A ausência de apropriação contaminou diversos projetos de cooperação técnica e financeira, especialmente os empréstimos para ajustes estruturais. Após fortes críticas à sua atuação, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional reviram os programas de ajuste estrutural implementados verticalmente, com vistas a adotar um processo mais participativo junto à população local com o objetivo de reduzir os alarmantes índices de pobreza. Não há como mitigar a exclusão social, resultado de um desenvolvimento assimétrico e, por vezes, idealmente importado, sem que o Estado e a sociedade transformem a sua mentalidade e se apropriem da dinâmica desse processo, por intermédio do fortalecimento de uma cooperação mais humana.

REFERÊNCIAS

BRITO, Edvaldo. *Reflexos Jurídicos da Atuação do Estado no Domínio Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1982.

BRITTO. Luiz Navarro de. *Política e espaço regional*. São Paulo: Nobel, 1986.

CARREAU, Dominique. Débats sur le Droit International Économique. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (Org.). *Colloque d'Orléans - Aspects du Droit International Économique – élaboration – contrôle - sanction* Paris: A. Pedone, 1971.

_____ ; FLORY Thiébaud ; JULIARD Patrick. *Droit International Économique*. 8 ed. Paris: L.G.D.J., 1990.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza: impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Trad. Marylene Pinto Michael, São Paulo: Moderna, 1999.

COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain. *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2^e ed. Paris: Economica, 1991.

CRUZ, Rossini. Marcos teóricos para a reflexão sobre as desigualdades regionais – uma breve revisão da literatura. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano II, n. 3, p. 53-65, jan., 2000.

DI GIOVAN, Ileana. *Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.

FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico – enfoque interdisciplinar*. 2. ed., São Paulo: Editora Nacional, 1981.

GOMES, Orlando. *Direito e desenvolvimento*. Salvador: Universidade da Bahia, 1961

LINARES, Antonio. *Derecho Internacional Económico*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, 1981.

LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Unesp, 2005.

LUCAS, Michael. The International Monetary Fund's Conditionality and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: an attempt to define the relation. *Revue Belge de Droit International*. Bruxelles, v. 24, n. 1, 1992.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. v 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de Moraes. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Unesp, 2006.

MYRDAL, Gunnar. *Subdesenvolvimento*. Trad. Rosinethe Monteiro Soares. Brasília: Editora de Brasília, 1970.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Sobre Ética e Economia*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENGUPTA, Arjun. O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano. *Social Democracia Brasileira*, n. 68, março, 2002. Disponível em:
<http://www.itv.org.br/site/publicacoes/igualdade/direito_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 28 de setembro de 2007.

SHIHATA, Ibrahim, F. I. *The World Bank in a Changing World – selected essays*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SWAMINATHAN, Rajesh. Regulating Development: Structural Adjustment and the Case for National Enforcement of Economic and Social Rights. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, p. 161-214, winter, 1998.

TOMUSCHAT, Christian. International Law as the Constitution of Mankind. In: _____ (Org.). *International Law on the Eve of the Twenty-first Century – Views from the International Law Commission*. New York: United Nations Publication, 1997.

UNITED NATIONS. *Financing for Development. Preparations for a high-level consultation in the first quarter of 2002. Advanced Unedited Draft Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development*. New York: United Nations Press, January 2001.

WEIL, Prosper. Le Droit International Économique – mythe ou réalité? In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (Org.). *Colloque d'Orléans - Aspects du Droit International Économique – élaboration – contrôle - sanction*. Paris: A. Pedone, 1971.