

Para forjar uma parceria global ao desenvolvimento

MARTIN KHOR¹

A oitava das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) não está suficientemente detalhada para definir os objetivos e ações na área das finanças globais – incluindo aí os problemas da dívida, fluxo de capitais e um sistema saudável de financiamento do desenvolvimento. O paradigma emergente exige que os países em desenvolvimento assumam uma abordagem pragmática da globalização e da liberalização, integrando suas economias nacionais à economia global nas áreas de finanças, comércio e investimentos. No entanto, o sistema financeiro necessita de uma revisão geral, pois é cada vez mais caracterizado pela ausência de regulamentos, transparência ou um conjunto de regras justas para resolver os conflitos entre países devedores e credores.

As origens das MDMs estão na Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada em 8 de setembro de 2000 por todos os 189 Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) – 147 deles representados por chefes de Estado ou de governo. A declaração contém muitos compromissos para melhorar o destino da humanidade no novo século. Posteriormente, o secretariado da ONU elaborou uma lista de oito MDMs, cada uma acompanhada de metas e indicadores específicos. A Meta 8 é “desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento”. Até novembro de 2002, havia sete objetivos listados na Meta 8 e 17 indicadores para medir os avanços na direção daqueles objetivos (no destaque).

São necessárias políticas adequadas, tanto na esfera nacional como na internacional, para que os esforços de desenvolvimento sejam bem-sucedidos. Como consequência da globalização, os fatores internacionais tornaram-se proporcionalmente mais importantes nos anos recentes. Em geral, os países em desenvolvimento tornaram-se mais integrados à economia mundial e suas perspectivas de desenvolvimento e desempenho dependem mais das estruturas e tendências econômicas globais.

Um ponto relevante é que políticas que costumavam ser desenvolvidas somente, ou principalmente, na esfera nacional agora são influenciadas de modo muito significativo por fóruns e instituições internacionais. Isso se aplica especialmente àqueles países em desenvolvimento que dependem de instituições financeiras internacionais para empréstimos e reestruturação da dívida e que devem respeitar as “condicionalidades” dos empréstimos. No entanto, também se aplica aos países em desenvolvimento que são membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), obrigados a adequar suas leis e políticas nacionais aos acordos vinculatórios daquela organização.

O *ambiente econômico externo* – composto de estruturas e tendências econômicas globais e das políticas determinadas ou influenciadas pelas agências internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a OMC, a ONU e os grupos de países desenvolvidos como o G-8, a Organização

para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as agências bilaterais de ajuda – tem, na verdade, um impacto tremendo sobre um país em desenvolvimento.

Até onde é capaz de avançar um país em desenvolvimento em muitas das MDMs (especialmente na Meta 1, erradicar a pobreza e a fome, mas também nas Metas 4, 5 e 6, relacionadas à saúde, e na Meta 7, sobre a sustentabilidade ambiental) depende não somente das escolhas de políticas nacionais, como também de quão *favorável* ou *hostil* ao país seja o ambiente econômico externo. Quatro exemplos podem ilustrar este ponto:

- o permanente declínio dos preços das *commodities* (produtos primários) exportadas tem causado tremendas perdas de renda e divisas para muitos países em desenvolvimento e é uma causa importante da persistente pobreza ou do aumento da pobreza em âmbito local;
- a instabilidade financeira e as fortes flutuações monetárias causadas por grandes entradas e saídas de fundos externos têm levado muitos países em desenvolvimento, incluindo aqueles considerados os mais bem-sucedidos nessa categoria, a enfrentar crises financeiras e econômicas e a aumentos dramáticos e repentinos dos índices de pobreza;
- muitos países em desenvolvimento sofreram declínio ou viram ameaçados seus empregos industriais e a subsistência da classe trabalhadora agrícola como decorrência de políticas inadequadas de liberalização das importações. Isso foi parcial ou totalmente causado por influências políticas externas, resultantes de condicionalidades dos empréstimos ou de regras comerciais multilaterais;
- cortes de gastos no setor social, assim como a introdução do princípio de que o “usuário deve pagar”, resultantes das políticas de ajuste estrutural no passado, foram identificados como fatores significativos na deterioração do bem-estar social de grupos vulneráveis e de pobres em vários países em desenvolvimento.

Esses exemplos, assim como a continuidade das crises da dívida em muitos países, mostram que as tentativas de melhorar as políticas nacionais, por mais exemplares que tenham sido, não foram suficientes para que os países em desenvolvimento

¹ O autor é coordenador da Rede do Terceiro Mundo.

atingissem as MDMs. Existe a necessidade clara de forjar uma “parceria global para o desenvolvimento” que dê apoio ou ao menos acompanhe os outros esforços para alcançar essas metas.

Integração seletiva

Para um país em desenvolvimento, talvez a decisão mais importante e difícil relativa às políticas de desenvolvimento seja a interface entre políticas nacionais e a economia mundial. Se, como, quando, até que ponto, em que setores, em que seqüência integrar a economia e a sociedade nacionais à economia e à sociedade internacionais são questões simples, porém vitais, que os países em desenvolvimento precisam enfrentar. Não há consenso na discussão internacional sobre essas questões. Ao contrário, existem muitos debates e muitas controvérsias sobre a definição, a natureza e as consequências da globalização.

O paradigma que está emergindo exige que os países em desenvolvimento tenham uma abordagem pragmática em relação à globalização e à liberalização e que sejam cuidadosos ao escolher a melhor forma de integrar suas economias nacionais à economia global, nas áreas de finanças, comércio e investimentos. Esse enfoque reconhece que a interação com a economia global pode beneficiar o país em desenvolvimento – talvez de forma significativa. Entretanto, os termos da interação são cruciais para a concretização dos benefícios potenciais e para evitar custos e prejuízos. Uma integração demasiado rápida, realizada em áreas incorretas ou de forma equivocada, pode prejudicar em vez de ajudar.

Por exemplo, podem ser prejudiciais uma dependência exagerada das exportações de *commodities* e o aumento das exportações quando existe uma oferta excessiva de um determinado produto primário. Uma liberalização financeira excessiva – por exemplo, a permissão de instituições locais tomarem livremente empréstimos no exterior em moeda estrangeira – pode acarretar uma crise de amortização da dívida, se não forem adotados regulamentos e condições adequados. É importantíssimo ter uma política de integração seletiva, implementada de forma cuidadosa e adequada. Isso deve substituir o enfoque ainda dominante da liberalização tipo *big-bang*, adotada de forma rápida e sem levar em consideração as diferenças entre os países.

Essa mudança de enfoque deve primeiramente ser considerada em âmbito nacional, onde os governos escolhem suas estratégias de desenvolvimento. No entanto, deve-se reconhecer que a maioria dos países em desenvolvimento não se pode dar ao luxo de escolher seu enfoque de integração econômica por causa da influência determinante das condicionalidades dos empréstimos e da ajuda ou pelas regras aceitas na OMC. Portanto, a Meta 8 assume uma importância central.

Ao criar uma parceria global para o desenvolvimento, existe a necessidade subjacente de entender que os países em desenvolvimento devem ter o direito a um enfoque apropriado e pragmático em relação à integração seletiva de suas economias nacionais à

economia mundial. Esse entendimento deve ser a base para os sistemas de comércio internacional, finanças, investimentos, ajuda e direitos de propriedade intelectual.

As políticas, regras e condicionalidades originadas nesses sistemas devem refletir as realidades enfrentadas pelos países em desenvolvimento, assim como suas necessidades. Sem essa mudança de atitude internacionalmente, seria difícil, ou mesmo impossível, conseguir uma parceria global para o desenvolvimento e também seria difícil para os países em desenvolvimento cumprirem as outras MDMs.

Um elemento muito importante para atingir a Meta 8 é a reforma da arquitetura financeira mundial. Essa necessidade de reforma está embutida no primeiro objetivo que acompanha a Meta 8: “Aprofundar o desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regulamentos, previsível e não-discriminatório”. Uma nota sob o objetivo afirma que isso “inclui um compromisso com a boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza, tanto na esfera nacional como internacional”.

Pode-se argumentar que o atual sistema financeiro global não é aberto, pois muitas transações financeiras – incluindo aquelas que envolvem atividades especulativas, as instituições muito alavancadas, como os fundos de cobertura de risco ou *hedge funds*^{NE1} e os derivativos – não são transparentes nem se responsabilizam por suas ações. O sistema também não está baseado adequadamente em regras, pois há uma ausência de regulamentos ou regulamentos inadequados para muitos tipos de atividades das instituições financeiras e para os maciços fluxos internacionais de fundos. Também não é previsível, como mostram a volatilidade, as flutuações e a falta de previsibilidade nas taxas de câmbio e nas entradas e saídas de fundos a que são submetidos os países.

A falta de regulação e previsibilidade do sistema financeiro mundial tem sido fonte de desestabilização para muitos países em desenvolvimento. Nos anos recentes, houve uma série de crises financeiras e econômicas devastadoras, incluindo as que atingiram México, Tailândia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Rússia, Turquia, Argentina, Uruguai e Brasil. As explicações dessas crises têm sido conflitantes. Porém, uma das razões dominantes é a de que os países afetados foram vítimas de má governança política e

^{NE1} Hedge é a denominação dada a uma variedade de fundos de investimento que adotam desde estratégias financeiras extremamente conservadoras até outras ousadamente especulativas. Tais fundos são organizados em centros *off shore* para não se tornarem objeto de regulação financeira ou para se furtarem ao pagamento de impostos. Os fundos de *hedge* estadunidenses são constituídos por investidores de alta renda e, por isso mesmo, têm grande liberdade de ação, já que as autoridades reguladoras julgam que esses investidores são capazes de calcular os riscos que correm nas suas estratégias financeiras. Tais fundos operam altamente alavancados (com apelo a recursos de terceiros), aumentando seu poder e, também, amplificando as consequências dos erros, cujas perdas tendem a se espalhar pelo sistema financeiro.

econômica. Isso é bastante notável, pois a maioria daqueles países foi profusamente elogiada um pouco antes de suas crises, como casos exemplares de boa administração econômica.

Uma explicação mais precisa e crível para tais crises desastrosas é que foram causadas pela liberalização e desregulamentação financeira que varreu o mundo a partir do início da década de 1970 – quando o sistema de taxas de câmbio fixo de Bretton Woods entrou em colapso. Em consequência, houve um aumento explosivo da especulação financeira à medida que os fundos de investimento e os especuladores se movimentavam rapidamente de um país a outro em busca de lucros. Nos anos recentes, muitos países em desenvolvimento foram também aconselhados a desregular e liberalizar seus sistemas financeiros. Os controles sobre a entrada e saída de fundos foram significativamente abrandados. Isso levou ao endividamento excessivo de curto prazo por parte das empresas e bancos locais, assim como a entrada de *players*^{NE2} internacionais, que investiram, especularam e manipularam moedas e bolsas de valores.

A visão predominante sobre os benefícios da liberação e seus poucos riscos para os países em desenvolvimento foi criada e sustentada pelas instituições financeiras internacionais e pelos principais países desenvolvidos. Estes tinham grande interesse em obter maior acesso aos mercados emergentes para suas instituições financeiras. Agora, está amplamente reconhecido que, quando a crise atingiu a Ásia Oriental em 1997, o FMI agravou a situação ao fazer um diagnóstico equivocado da causa da crise e ao promover ainda mais liberalização financeira, como parte de suas condicionalidades de empréstimos. Também colocou em prática um pacote de políticas – incluindo altas taxas de juros, políticas monetárias e fiscais austeras e o fechamento de instituições financeiras locais – que convertia um problema financeiro e de dívida numa recessão econômica estrutural.

São necessárias reformas urgentes, em âmbito internacional e nacional, pois um grande número de países em desenvolvimento ainda está profundamente endividado, mesmo após duas décadas ou mais, enquanto um número crescente de outros países em desenvolvimento tornou-se fortemente endividado. O sistema financeiro requer uma revisão. Ao se realizar essa reforma, os interesses dos países em desenvolvimento devem ter a mais alta prioridade.

A Meta 8 não possui objetivo suficientemente detalhado para definir os objetivos e as ações necessários na área das finanças mundiais. Portanto, neste campo devem ser articulados mais objetivos detalhados, assim como mais e melhores indicadores. No entanto, é necessário elaborar várias medidas, políticas e marcos necessários para tornar o sistema financeiro um componente-chave da parceria global para o desenvolvimento – no lugar do problema que é atualmente. ■

Rede do Terceiro Mundo
www.twinside.or.sg

Por dentro da Meta 8

- Desenvolver mais ainda um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não-discriminatório. Isso inclui um compromisso com a boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza, tanto na esfera nacional como na internacional.
- Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Isso inclui o acesso livre de tarifas e cotas para suas exportações, programas aperfeiçoados de redução da dívida dos países pobres muito endividados (PPME), cancelamento da dívida bilateral oficial e uma ajuda oficial para o desenvolvimento mais generosa para os países que assumirem compromissos de redução da pobreza.
- Atender às necessidades especiais dos países em desenvolvimento sem litoral e dos pequenos Estados insulares.
- Enfrentar de forma completa os problemas da dívida dos países em desenvolvimento, com medidas nacionais e internacionais, de modo que a dívida seja sustentável a longo prazo.
- Em cooperação com os países em desenvolvimento, desenvolver trabalho digno e produtivo para a juventude.
- Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar acesso aos medicamentos essenciais a preços baixos nos países em desenvolvimento.
- Em cooperação com setor privado, disponibilizar os benefícios das novas tecnologias, especialmente as tecnologias da informação e das comunicações.

Fonte: Nações Unidas (www.un.org/millenniumgoals/index.htm).

^{NE2}Expressão utilizada para descrever investidores(as) dispostos(as) a correr altos riscos no mercado internacional.