

O QUE HÁ DE ERRADO COM OS ATUAIS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO? TRAUMAS DE UM PASSADO RECENTE

Whats's wrong with current multilateral development
banks? Traumas of a recent past

Rogério Makino¹

Introdução

No encontro dos BRICS realizado no Brasil em julho desse ano, foi confirmada a criação de um banco multilateral de desenvolvimento e de um fundo de reserva de 100 bilhões de dólares para situações de crise. Mas o que há de errado com os atuais bancos multilaterais de desenvolvimento? Qual a motivação para essas iniciativas? A resposta não está propriamente na insuficiência das instituições existentes em suprir as atuais demandas de forma adequada, mas na insatisfação com a sua estrutura organizacional, em especial, na distribuição do poder na estrutura decisória em favor dos Estados Unidos e de países europeus, e na percepção do seu potencial em contrariar interesses dos países mais vulneráveis que recorrem a essas instituições. Esse último ponto é reforçado, em grande medida, em função das experiências ocorridas no período pós-Consenso de Washington. Nesse artigo, o foco será concentrado no Banco Mundial, o maior banco multilateral de desenvolvimento, e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o maior banco regional de desenvolvimento, como experiências recentes que reforçaram uma percepção negativa dessas instituições por parte dos países em desenvolvimento.

¹ Mestre em Relações Internacionais e doutorando em Ciências Sociais pela UnB. Email: makinotga@yahoo.com.br

O Banco Mundial e o BID: coordenação e complementaridade na Era Neoliberal

A ideia de “bancos de desenvolvimento” tais como são conhecidos contemporaneamente surgiu no pós-Segunda Guerra Mundial a partir da ascensão das teorias de desenvolvimento, em especial das vertentes influenciadas pelo keynesianismo, que legitimava uma maior participação do Estado na economia,² e pela ideia de planejamento econômico, o que podia incluir a assunção direta por parte do Estado de atividades produtivas, além do investimento em infraestrutura.

Os bancos de desenvolvimento, em tese, não têm fins lucrativos, embora o equilíbrio financeiro seja indispensável para o seu funcionamento (TUSSIE, 1994). No caso dos bancos multilaterais de desenvolvimento, os países-clientes ou recipiendários também são os donos do banco (países-sócios ou mutuários), como em uma espécie de cooperativa de crédito (COUTO, 1999: 46-47).³

O Banco Mundial, composto pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), é uma das instituições criadas em Bretton Woods em 1944 (juntamente com o Fundo Monetário internacional e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio), época em que as delineavam os rumos da economia mundial para depois da guerra. Pode ser considerado como um pioneiro entre os bancos multilaterais de desenvolvimento modernos. Seus objetivos iniciais eram ajudar na reconstrução dos países devastados pela guerra, mas posteriormente seu foco passou a ser o financiamento de projetos de desenvolvimento de países mais pobres.

A criação do BID, uns dos primeiros bancos regionais de desenvolvimento cuja missão e estrutura serviram de inspiração para algumas instituições congêneres que foram criadas posteriormente,⁴ foi fortemente influenciada pelas ideias estruturalistas-

² O maior papel do Estado na economia também era legitimado por experiências como o New Deal na Era Roosevelt e do Plano Marshall na reconstrução europeia.

³ Ainda existem os Bancos Regionais de Desenvolvimento, que são bancos multilaterais de desenvolvimento cujo escopo de atuação é delimitado por critério regionais-geográficos como o BID, por exemplo.

⁴ Como, por exemplo, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Caribenho de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Desenvolvimento.

dependentistas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que ganhavam notoriedade na década de cinquenta.

O poder decisório, em geral, segue a lógica das sociedades anônimas nas quais a parcela do poder votante é diretamente proporcional ao capital subscrito pelos países na instituição. No Banco Mundial, por exemplo, os países com maior poder votante são os Estados Unidos (15,01%), o Japão (8,12%), a China (5,24%), a Alemanha (4,55%), a França (4,05%), o Reino Unido (4,05%), Índia (3,06%), Canadá (2,88%), Arábia Saudita (2,27%) e Rússia (2,27%) sendo interessante notar que todos os presidentes do banco desde a sua fundação são de nacionalidade estadunidense. No caso do BID, mesmo que os países latino-americanos tenham historicamente detido mais de 50% do poder votante e de que a presidência sempre tenha estado a cargo de um latino-americano, não foi encontrado registro de caso de impasse em que os Estados Unidos tenham sido contrariados (BARRIA & ROPER, 2004). Ao contrário, os grandes redirecionamentos nos objetivos da instituição estavam de acordo com os interesses estadunidenses. Isso é compatível com as reflexões de Krasner (1981) de que, nessas instituições, não é possível fazer uma relação automática entre o poder votante e o seu controle de fato, uma vez que os países poderosos têm outros meios de influenciar, persuadir, cooptar e fazer valer seus interesses.

Ao final dos anos oitenta, a ascensão de governos neoliberais em países importantes do sistema internacional como os Estados Unidos e Reino Unido acabou por fazer reverberar suas ideias nas instituições financeiras internacionais. Um dos marcos simbólicos do novo paradigma econômico-político foi o “Consenso de Washington”, o conjunto de regras que se tornariam referências importantes para os programas do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do BID.

Se nas décadas de sessenta, setenta e oitenta, pode ser observada uma certa concorrência entre o BID e o Banco Mundial (ARAÚJO, 1991), o que se observa especialmente a partir dos anos noventa é um novo arranjo de cooperação e coordenação entre elas. Acuña & Tuozzo (2000: 441) falam em uma divisão internacional do trabalho entre essas instituições, na qual o FMI ficaria responsável por delimitar os parâmetros e orientar os bancos multilaterais para que os programas e

exigências não fossem contraditórios uns com os dos outros, mas que se articulassem preferencialmente de forma complementar.

Nesse sentido, é interessante lembrar que no livro “*Globalization and its Discontents*”, Joseph Stiglitz, ganhador do Prêmio Nobel de economia em 2001, aponta como as diretrizes do FMI serviam aos interesses do mercado financeiro global em detrimento das economias nacionais dos países em desenvolvimento. Dentre muitos pontos tratados no livro, pode-se destacar que a proposta de alguns desses países em criar instituições alternativas, como um fundo que fora proposto pela China nos anos noventa, não foi bem aceito pelo FMI e, para Stiglitz (2003: 112), o motivo era óbvio: a instituição defensora da livre concorrência não queria perder o monopólio do seu próprio nicho.

Nessa transição do final dos anos oitenta para o início dos anos noventa, o ideário neoliberal nessas instituições manifestava-se no imperativo das “reformas estruturais” para os países em desenvolvimento. Partia-se do diagnóstico de que os problemas desses países tinham a ver com uma crise fiscal do Estado, um descompasso entre a receita e os gastos que implicava endividamento, e que suas economias tinham um desempenho abaixo do esperado porque a intensa e ampla interferência do Estado na economia tornavam os mercados subdesenvolvidos. Nessa perspectiva, algumas das soluções demandadas eram: (1) um ajuste nas contas do Estado, isto é, ampliar a base de arrecadação e aumentar a austeridade; (2) o redimensionamento do Estado e do seu escopo de atuação na economia, no qual as privatizações de empresas estatais estão entre as medidas mais conhecidas nesse aspecto⁵; (3) a reestruturação do setor produtivo por meio da exposição à concorrência internacional (abertura comercial), isto é, esperava-se que, diante da concorrência, as empresas nacionais se concentrassem nas atividades mais competitivas de modo que aquelas menos competitivas desapareceria e seus fatores (capital e trabalho) seriam absorvidos pelos setores dinâmicos da economia.

⁵ As privatizações também serviram ao pagamento das dívidas externa e doméstica e, em alguns países que adotaram a paridade cambial, à manutenção do câmbio.

Em outras palavras, o conceito de desenvolvimento no âmbito dessas instituições passava por um processo de ressignificação, desligando-se de noções como autonomia, projeto nacional, planejamento, centro-periferia e crescimento econômico capitaneado pela industrialização. A partir de então, incorporavam-se ideias como a de integração aos mercados globais e a de um Estado menor que não cerceasse a realização dos potenciais econômicos das sociedades.

Os meios dessas instituições de persuadir os países a adotarem as reformas estruturais iam desde as famigeradas condicionalidades, empréstimos que eram concedidos mediante o comprometimento dos países recipiendários de cumprir determinadas “exigências”⁶, até as cooperações técnicas como em consultorias nas quais os assuntos como as privatizações eram despolitizados e tratados como questões meramente técnicas. Além disso, ofertava-se uma série de programas que traziam implícitas as premissas neoliberais como aqueles de modernização e reforma de Estado. Mesmo o BID, cujo material publicitário sempre enfatizou a identidade latino-americana, de um banco criado pela iniciativa latino-americana e de que é a única instituição na qual a maior parte do poder votante está nas mãos dos países-clientes, fez uso de todos os meios mencionados.⁷ Além disso, muitos de seus programas, sobretudo aqueles que demandavam grandes volumes de recursos, eram cofinanciados pelo Banco Mundial, ou seja, somavam-se as exigências das duas instituições.

As reformas estruturais resultaram na deterioração das condições de vida da maior parte dos países que as adotaram, o que levou os bancos multilaterais de desenvolvimento a ofertarem mais programas de “natureza social”, interpretado por alguns autores como uma espécie de *mea culpa* ou medidas compensatórias. O BID, por exemplo, chegou a fixar que 40% dos recursos desembolsados deveriam ser destinados a programas sociais a partir de 1995. Isso não quer dizer que se abriu mão do ideário neoliberal no decorrer da década. Jon Jonakin (2002) aponta que as políticas do BID

⁶ Algumas dessas exigências podem ser interpretadas como ingerência ou imposições, pois implicavam a limitação da capacidade dos países de elaborar suas próprias políticas públicas.

⁷ Uma informação importante é que os países não foram homoganeamente afetados pelas condicionalidades. Os casos mais discrepantes foram o Brasil, no qual o número de condicionalidades foi mínimo e a Argentina, que foi a mais afetada entre todos os países latino-americanos.

não se desviaram de uma perspectiva fundamentalista de mercado apesar das evidências em contrário que se acumulavam. A conclusão do autor é que o banco servia mais a propósitos políticos do que ao ideal de desenvolvimento.

Um exemplo marcante é o da Argentina, maior “beneficiário” na América Latina dos programas do BID e do Banco Mundial de reforma de Estado, cooperação técnica e empréstimos com condicionalidades. Segundo Vivares (2013), uma série de contradições pode ser observada nesse país em função das parcerias firmadas com organismos internacionais. Embora se defendesse como essencial contornar a crise fiscal do Estado, programas desenvolvidos com a participação direta do BID e do Banco Mundial como a privatização/reforma do sistema previdenciário e a descentralização da prestação de serviços como os de saúde implicaram o agravamento da situação fiscal argentina. Salientando-se que, apesar de outros reveses além do caso argentino, esses bancos multilaterais continuam defendendo a descentralização como fator importante de desenvolvimento por aproximar formulação de políticas públicas de seus beneficiários. Ademais, os bancos tiveram de redirecionar recursos de finalidades clássicas como o financiamento de infraestrutura para empréstimos de emergência diante de crises financeiras, uma vez que as políticas defendidas pelo banco como a desregulamentação financeira⁸ acabaram tornando o país vulnerável.

Sobre a influência de países poderosos nos bancos multilaterais é interessante mencionar o caso do Relatório Meltzer, elaborado por uma comissão do Congresso estadunidense entre 1998 e 2000, representou um ponto de inflexão importante na trajetória da política externa desse em relação às instituições financeiras internacionais, uma vez que alguns de seus pontos foram seletivamente incorporados à política do presidente George W. Bush. Nesse relatório, objetivava-se marcar a posição dos Estados Unidos (maior sócio) nessas instituições exigindo o comprometimento do FMI e do Banco Mundial com a promoção das reformas institucionais, com o reforço das

⁸ Deve-se notar que o próprio “regime de conversibilidade”, ou seja, o câmbio rigidamente fixo de um peso equivalente a um dólar, que hoje é entendido como uma das causas das mazelas econômicas da Argentina nesses últimos vinte anos, foi legitimado por esses bancos.

condicionalidades⁹ e com o papel anticíclico em apenas nos períodos de crise aguda, além de não aceitar a transferência de funções dessas duas instituições para os bancos regionais de desenvolvimento onde os norte-americanos tinham menos de influência (PEREIRA, 2011). Essa posição menos favorável às instituições financeiras regionais pode ser observada nas negociações do Décimo Aumento Geral de Capital do BID em 2010, quando os Estados Unidos inicialmente exigiram que metas macroeconômicas fossem estabelecidas, a concessão do poder ao economista-chefe do banco sem possibilidade da Assembleia de Governadores recorrer e a inserção das “clausulas ambientais” (projetos com potencial de impacto deveriam ter deliberação pública por 120 dias). Mas, ao final, a maioria das clausulas foi flexibilizada, diante do abrandamento da posição dos Estados Unidos.

Outra crítica recorrente a esses bancos, sobretudo a partir da segunda metade da década de noventa, diz respeito à defesa da democratização das instituições públicas dos países como pré-requisito para o desenvolvimento. Em meio à retomada do debate da importância das instituições e de seu bom funcionamento, esses bancos começaram a defender enfaticamente a necessidade de assimilar princípios como a participação, a deliberação, a transparência e a *accountability*. No entanto, são numerosos os trabalhos (NELSON, 2000; ACUÑA & TUOZZO, 2000; CASABURI et al, 2000) que apontam que nesse mesmo período as relações entre os bancos multilaterais e as sociedades dos países-clientes seguiam a tendência oposta. Vianna Jr (2000), por exemplo, descreve as extremas dificuldades das primeiras iniciativas advindas da sociedade civil em tentar obter informações sobre as Estratégias por País, documento do Banco Mundial que esboça as suas prioridades por país. Em um episódio em que um desses documentos foi obtido e publicado sem autorização, observou-se uma reação virulenta por parte do Banco Mundial. Dificuldades semelhantes podem ser observadas no caso do BID.

Deve-se ressaltar, no entanto, que nos anos 2000, esses bancos abrandaram o rigor sobre o controle das informações sobre seus programas e estratégias. O BID, por exemplo, em 2010 aprovou uma política de amplo acesso à informação com o objetivo

⁹ Como, por exemplo, a suspensão do cancelamento da dívida dos países pobres altamente endividados que não cumprissem a totalidade das condicionalidades.

expresso de tornar suas operações mais transparentes, dando publicidade aos seus relatórios e informações na internet. Curiosamente, os Relatórios Anuais, que resumem as operações do banco, tiveram o tamanho reduzido, passando de mais de duzentas páginas nos volumes das décadas anteriores, com descrições e justificativas ricas em elementos úteis à análise de discurso, para cerca de quarenta páginas constituídas em sua maior parte de tabelas de números sobre as operações anuais.

Considerações Finais

Em meio às experiências supracitadas, não se admira que uma imagem negativa dessas instituições tenha se difundido nos países em desenvolvimento: de que elas servem aos interesses do mercado financeiro, do potencial de ingerência e de limitação de autonomia dos países-recipientes e da ameaça de adotarem-se acriticamente receituários advindos de organismos controlados por países centrais. No caso brasileiro, por exemplo, nota-se que ao confluir a ascensão do PT ao poder, tradicionalmente crítico ao FMI e ao Banco Mundial, e a melhora da economia brasileira a partir de meados dos anos dois mil, antecipou-se o pagamento da dívida para com o FMI e pôs-se em andamento uma política de fortalecimento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o que poderia sugerir uma tentativa de depender menos dessas instituições multilaterais.

As propostas dos BRICS de um banco no qual nenhum país terá o controle acionário ou poder de veto, somadas aos traumas na história recente em relação a instituições congêneres, têm servido de propaganda para ele e de dúvida e especulações entre os analistas. Questões importantes como o sentido que será dado ao conceito de desenvolvimento pelo novo banco multilateral e se as velhas condicionalidades deixarão de existir ou darão lugar a novas ainda não estão claras. Além disso, em função do volume de recursos relativamente baixo que foi sinalizado para o futuro banco e do prazo relativamente longo da sua efetiva disponibilização, ele não se apresenta como uma alternativa à altura das necessidades nem dos próprios mutuários no curto e, talvez, nem no médio prazo. Em outras palavras, no momento e nos moldes apresentados, essa proposta se reveste mais de uma lógica discursiva contra-hegemônica do que uma

solução efetiva aos desafios nesse nicho de mercado do desenvolvimento e ainda não representa uma ameaça *de facto* às instituições congêneres já existentes.

Referências

ACUÑA, Carlos H.; TUOZZO, María Fernanda. Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Argentina. **Global Governance**, p. 433-456, 2000.

ARAÚJO, Aloísio B. de. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.

BANCO MUNDIAL. Distribuição do Poder Votante dos Países-Sócios. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>>. Acessado em 18/07/2014

BARRIA, Lilian A.; ROPER, Steven D. Economic Transition in Latin American and Post-Communist Countries: A Comparison of Multilateral Development Banks. **International Journal of Politics, Culture, and Society**, v. 17, n. 4, p. 619-638, 2004.

CASABURI, Gabriel et al. Multilateral development banks, governments, and civil society: Chiaroscuros in a triangular relationship. **Global Governance**, p. 493-517, 2000.

COUTO, Ronaldo Costa. **A história viva do BID e o Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.

JONAKIN, Jon. The Inter-American Development Bank's Assessment of Structural Adjustment: Questionable Theory and Pre-Ordained Policy. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 26, n. 51, p. 49-81, 2001.

KRASNER, Stephen D. Power structures and regional development banks. **International Organization**, v. 35, n. 02, p. 303-328, 1981.

NELSON, Paul. Whose civil society? Whose governance? Decision making and practice in the new agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank. **Global Governance**, p. 405-431, 2000.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro--1944-2008**. Civilização Brasileira, 2010.

