



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO**

**PRISCILA DA MATA CAVALCANTE**

**O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO**

Salvador  
2008

**PRISCILA DA MATA CAVALCANTE**

**O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Professor Doutor Saulo José Casali Bahia

Salvador  
2008

C376 Cavalcante, Priscila da Mata.  
O sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento / Priscila da Mata Cavalcante. – 2008.  
278 f.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2008.

1. Cooperação Econômica Internacional. 2. Cooperação Humana. 3. Cooperação para o  
Desenvolvimento. 4. Organização Internacional.  
I. Bahia, Saulo José. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD – 341.1

**PRISCILA DA MATA CAVALCANTE**

**O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público, submetida à aprovação da seguinte banca examinadora:

**SAULO JOSÉ CASALI BAHIA** \_\_\_\_\_

Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia e Doutor pela PUC/SP.

**WASHINGTON LUIZ DA TRINDADE** \_\_\_\_\_

Professor Livre-Docente e Emérito da Universidade Federal da Bahia.

\_\_\_\_\_  
3º Examinador

Salvador, em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Ao Meu Grande Mestre

## AGRADECIMENTOS

A inspiração, elaboração e revisão deste trabalho não seriam possíveis sem o imprescindível suporte de diversas pessoas, nem todas especificamente mencionadas nestas concisas linhas. Expresso, assim, minha imensa gratidão.

A Deus, que por amor a sua *poiema*, permitiu que este projeto se concretizasse.

Aos meus pais, Lenize e Valter, pelo exemplo de amor, dedicação e justiça e pelo apoio incondicional à execução deste trabalho. A minha admiração é intraduzível em vernáculo.

Aos meus familiares, especialmente, meu irmão, que contribuiu com as discussões sobre economia e finanças, Sonia, Luciana, minhas avós, Ivana e Pablo, pelo carinho, sorriso e suporte.

Aos meus caros amigos e irmãos,

de São Paulo, Aninha, Ana Cris e Jorge Bittencourt, Mari, Paulinho, Juliana, Geraldo, Henrique, Família França e Adriana Marcondes, pela valorosa amizade e colaboração com a pesquisa.

de Belo Horizonte, Joelma, Sildia, Deyse e Ana, pela hospitalidade, contribuição e apoio logístico à pesquisa.

de Salvador, Ana Cris, Ana Lúcia, Anderson, Angilene, Elenir, Fabiana, Janaína, Júlio, Lene, Luana, Patrícia, Priscila, Robson, cuja compreensão e suporte espiritual transcendem estas linhas.

da Cidade do Cabo, Bronea, Chris, Dele, Gill, Ilze, Lílian Harris, Mlungisi e Osee, que me apresentaram as riquezas da cultura sul-africana e me conduziram a University of Cape Town.

de outras partes do mundo, Diana, Eric, Hélène, Jonathan, Joy, Katinka e Pernille, que demonstram o desafio da multiculturalidade e a sua transcendência pela amizade.

As minhas queridas amigas Alessandra, Claudia, Manuela, Rafaela, Rosana, Teresa, Vanessa e Wanessinha, que tornaram a minha temporada em Salvador mais alegre.

Aos meus eternos amigos *teresianos*, André, Flávia, Jailton, Milena e Tude, pela compreensão diante da minha ausência e pela dedicação, apesar da distância geográfica.

Aos meus colegas da São Francisco e da FEA, cujos debates contribuíram com o interesse pela problemática do desenvolvimento.

Aos meus colegas e amigos do Mestrado, Átila, Adrienne, Daniel, Ilzver, Irã, Kaline, Jailson, João Glicério, Morgana, Paula, Sheilla, Tiago e Valdir, registro minha enorme gratidão pelo aprendizado nas infindáveis discussões.

A Orlando Lago e Natalina Paim, pela oportunidade em integrar a sua equipe de trabalho, dedicada à promoção do desenvolvimento econômico e da justiça social.

Aos professores, Saulo Casali, pela valiosa orientação e dedicação acadêmica, Washington Trindade, pelo fascínio com o aprendizado e a docência, que permeia gerações, Rodolfo Pamplona, pela amizade e disponibilidade atemporais, Auxiliadora, pela consagração ao ensino, Edvaldo Brito, pela preocupação com a efetividade dos direitos sociais, Fredie Didier, pelos incríveis debates *jusprocessuais*, Nelson Cirqueira e Paulo Pimenta, pelas profundas discussões filosófico-hermenêuticas, Roxana Borges, pela análise e revisão do projeto, Ricardo Maurício, pelo privilegiado Tirocínio e inserção acadêmica, Wilson Alves, pelo amor à docência e Mônica Aguiar, que abraçou o desafio de coordenar o Programa de Pós Graduação em Direito da UFBA e aprimorá-lo com excelência.

A equipe do Mestrado, enfatizando meu agradecimento a Sophia e Osvaldo, pelo suporte técnico, Luiza e Juvino, pela solidariedade e zelo com as questões acadêmicas.

A CAPES, pelo fomento à pesquisa, em seus passos iniciais.

Aos funcionários e bibliotecários da FD/UFBA, UNIFACS, FGV/SP, FD/USP, FEA/USP, FFLCH/USP, PUC/MG e UCT.

Aos meus colegas da UNIFACS, especialmente Pensilvânia, que me apresentou a importância da diversidade cultural e Adroaldo Leão, pela oportunidade em integrar uma equipe tão primorosa de docentes; e aos seus colaboradores, sobretudo Rosângela, que proporcionam a excelência da instituição.

Aos meus dedicados alunos da UNIFACS, que me permitiram experimentar o amor à docência, através da pluralidade, e aprender o imenso valor da *justiça* e da *amizade*.

A todos aqueles inquietos, que se debruçam sobre a questão do desenvolvimento, buscando costurar as fendas da desigualdade, dialogar transculturalmente e mergulhar no rico intercâmbio da experiência humana.

“Quem há de maltratá-los se vocês forem zelosos na prática do bem? Todavia, mesmo que venham a sofrer porque praticam a *justiça*, vocês serão *felizes*.”

(1 Pedro 3:13-14, BÍBLIA SAGRADA)

## RESUMO

O presente trabalho, a partir de um diálogo interdisciplinar no seio do Direito Internacional e do Desenvolvimento Econômico, analisará a cooperação econômica internacional para o desenvolvimento, no âmbito do Sistema das Nações Unidas, destacando a assistência econômico-financeira promovida pelas Instituições de Bretton Woods. A cooperação almeja o desenvolvimento econômico e social, um dos principais objetivos do concerto de relações entre os Estados na esfera internacional. Neste sentido, 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, da liberdade como cerne do desenvolvimento. A promoção deste exige amplo financiamento, com recursos internos, nem sempre disponíveis, ou externos, viabilizados pelo sistema financeiro internacional. Neste contexto, as agências especializadas da ONU – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – implementaram as Políticas de Ajuste Estrutural (PAEs) de matriz (neo)liberal e com reflexos em diversas nações, inclusive nas reformas jurídico-constitucionais 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 responsabilizar pela sua dinâmica de desenvolvimento, tendo em vista a participação ativa e dialógica de seus cidadãos e a consideração das especificidades locais.

**PALAVRAS CHAVES:** Sistema das Nações Unidas; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Humana; Ajuste Estrutural.

## ABSTRACT

This paperwork aims at analyzing, under an inter-disciplinary dialogue in the fields of the International Law and the Economic Development, the international economic cooperation towards development, inside the United Nations System, highlighting the economic and financial assistance promoted by the Bretton Woods Institutions. The cooperation seeks the social and economic development, one of the most important goals in the relationship among States in the international arena. 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. The development promotion demands a huge financial resource, originated from national sources, seldom available, or international, available by the international financial system. The International Monetary Fund and the World Bank, United Nations specialized agencies, have implemented the liberal structural adjustment policies (SAP), reflected on many nations, including the constitutional reforms in Brazil. Those agencies' conduct has been comprehensively criticized by the international community, which brought them to reexamine their policies. 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 be responsible for its development dynamics, considering the citizen's active participation and the local specificities.

**KEYWORDS:** United Nations System; International Development Cooperation; Human Cooperation; Structural Adjustment.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1 DESENVOLVIMENTO E LIBERDADE</b>	<b>17</b>
1.1 DESENVOLVIMENTO DA LIBERDADE	18
<b>1.1.1 A construção da racionalidade cognitivo-instrumental</b>	<b>18</b>
<b>1.1.2 O mal-estar da missão civilizadora</b>	<b>21</b>
<b>1.1.3 A dialética da liberdade</b>	<b>25</b>
1.2 LIBERDADE NO DESENVOLVIMENTO	31
<b>1.2.1 As dimensões do desenvolvimento</b>	<b>31</b>
<b>1.2.2 Síntese teórica das teorias do desenvolvimento</b>	<b>37</b>
<b>1.2.3 A teoria da modernização e o sonho do progresso</b>	<b>43</b>
1.3 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	47
<b>1.3.1 Um novo olhar sobre o desenvolvimento</b>	<b>47</b>
<b>1.3.2 O desenvolvimento como expansão das liberdades humanas</b>	<b>49</b>
<b>1.3.3 O desenvolvimento como transformação</b>	<b>57</b>
<b>2 SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO</b>	<b>62</b>
2.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	63
<b>2.1.1 A cooperação econômica e social no seio da ONU</b>	<b>63</b>
<b>2.1.2 As estratégias de promoção ao desenvolvimento</b>	<b>67</b>
<b>2.1.3 O sistema de cooperação para o desenvolvimento</b>	<b>71</b>
2.2 FINANCIAMENTO E ASSISTÊNCIA INTERNACIONAL	76
<b>2.2.1 O financiamento do desenvolvimento</b>	<b>76</b>
<b>2.2.2 A assistência internacional ao desenvolvimento</b>	<b>80</b>
<b>2.2.3 Paradoxos do discurso do desenvolvimento</b>	<b>88</b>
2.3 AS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS	101
<b>2.3.1 Fundo Monetário Internacional</b>	<b>102</b>
<b>2.3.2 Banco Mundial</b>	<b>110</b>
<b>2.3.3 Assimetrias e críticas</b>	<b>119</b>

<b>3 AS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUTURAL</b>	<b>127</b>
3.1 CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E AJUSTE ESTRUTURAL	128
<b>3.1.1 A integração financeira e a crise da dívida externa</b>	<b>128</b>
<b>3.1.2 As Políticas de Ajuste Estrutural</b>	<b>139</b>
<b>3.1.3 O impacto do ajuste nos direitos econômicos, sociais e culturais</b>	<b>144</b>
3.2 AJUSTE ESTRUTURAL NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL	159
<b>3.2.1 Globalização: fábula e perversidade</b>	<b>159</b>
<b>3.2.2 A desigualdade social na América Latina</b>	<b>163</b>
<b>3.2.3 O ajuste no Brasil e os acordos com o FMI</b>	<b>167</b>
3.3 REFORMAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL	176
<b>3.3.1 A reforma do Estado</b>	<b>176</b>
<b>3.3.2 As reformas fiscais</b>	<b>183</b>
<b>3.3.3 O balanço das reformas</b>	<b>192</b>
<b>4 A COOPERAÇÃO HUMANA</b>	<b>198</b>
4.1 DESENVOLVENDO A DEMOCRACIA	200
<b>4.1.1 Os princípios gerais do direito na ordem internacional</b>	<b>200</b>
<b>4.1.2 A complementaridade das dimensões moral e jurídica</b>	<b>204</b>
<b>4.1.3 Democracia e desenvolvimento</b>	<b>207</b>
2 DEMOCRATIZANDO A CIDADANIA	212
<b>2.1 Cidadania e processo democrático</b>	<b>212</b>
<b>4.2.2 Cidadania e direitos fundamentais</b>	<b>218</b>
<b>4.2.3 Cidadania e apreensão do espaço público</b>	<b>224</b>
4.3 HUMANIZANDO A COOPERAÇÃO	228
<b>4.3.1 Apropriação do desenvolvimento</b>	<b>228</b>
<b>4.3.2 Empoderamento dos agentes</b>	<b>233</b>
<b>4.3.3 Cooperação humana: desafios e perspectivas</b>	<b>243</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>249</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>255</b>

## INTRODUÇÃO

### *Considerações Iniciais*

Este texto reflete uma imensa inquietação: a busca de um diálogo necessário entre o Eu e o Outro. A partícula “e” traduz-se, neste trabalho, como o termo *cooperação*. A *cooperação* relaciona os diferentes, revela e constrói identidades. O bom e belo semelhante *versus* o estranho. Pequenas situações do cotidiano demonstram este conflito, que permeia o tecido social. A afirmação de uma identidade depende da compreensão das *não-identidades*. O *Outro* espelha a alma do *Eu*, desvelando quem ele realmente é.

Em uma pousada na Cidade do Cabo, perguntaram a uma dinamarquesa por que as coisas lá não funcionavam adequadamente: *o local mantinha uma estrutura precária e os problemas reportados não eram prontamente resolvidos*. Ela respondeu: *É por isso que o Terceiro Mundo é Terceiro Mundo*. Aquela frase, que poderia ter sido pronunciada por uma série de *pesquisadores do desenvolvimento*, em diversas ocasiões (e fora), reverberou acidamente nos ouvidos locais, como arrogante e rude. Pior, não compreensiva. Como alguém não poderia entender as condições em que vivia aquele povo.

Gerenciavam uma pousada para estrangeiros em uma área privilegiada, mas habitavam no pobre bairro de Kaelythcha. Cumprimentavam-se em *xhosa*, com tom sorridente, *molweni, ninjani*, e jamais ouviram falar em controle de qualidade ou altos padrões de um consumidor nórdico exigente. Foram arrastados para os esgotos da indignidade com o *apartheid*, e ainda assim se esforçavam para servir os *umlungu*. Apesar das tentativas de melhora da situação local, o grupo mudou de pousada. Os problemas não mudaram. O diálogo fora interrompido pela impaciência em *escutar*. A diferença ecoou mais forte.

Um expectador da situação observou que, se por um lado, o *desenvolvimento* nórdico seduz, por outro, a *liberdade-freudiana khosa* fascina. Como encontrar um *equilíbrio* neste diálogo cooperativo, que traz paradoxos entre homens e nações? Será que a promessa da modernidade de controlar a natureza pela ciência, fornecer riqueza material pela evolução

tecnológica, construir um governo nacional efetivo e internacional pacífico, através da organização lógico-racional e dos princípios morais, foi cumprida?

A assimetria econômica e cultural pavimenta a rotina do ser humano, mesmo em seu próprio país, ainda mais em um local absolutamente distinto. Com o pós-guerra, intensificou-se o intercâmbio não apenas militar-estratégico, como econômico-reconstrutivo, e, plasmada na Carta da Organização das Nações Unidas, em seu artigo primeiro, a *cooperação econômica internacional*, cerne do que seria o *Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento*.

A *Organização das Nações Unidas* (ONU) tinha como objetivo o desenvolvimento e bem-estar das nações, o que significou um planejamento de assistência internacional técnica e financeira. Integrando este fim, as Instituições Financeiras Internacionais, sobretudo o *Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional* uniram esforços para colaborar com o processo de desenvolvimento. Mais de cinquenta anos de contribuição controversa.

No seio da assistência internacional, delinearam as *políticas de ajuste estrutural* com o intuito de garantir seus empréstimos e a solvabilidade dos beneficiários, atrelando condicionalidades e reformas estruturais aos seus programas. O ajuste repercutiu no Brasil, influenciando reformas jurídico-constitucionais, sobretudo no âmbito administrativo, econômico, previdenciário e tributário.

Os paradoxos que surgiram no seio destas políticas levantaram uma importante questão: a possibilidade de revisão do modelo econômico-financeiro adotado como único, a despeito das especificidades dos países. Proporcionaram ainda uma reflexão acerca da necessidade de um desenvolvimento apropriado localmente pelos parceiros-beneficiários, que assumiriam responsabilidade pelo processo.

Um desenvolvimento sustentado na *cooperação humana*, o que significa o incentivo a mecanismos democráticos como participação pública, aprendizado social, sustentabilidade e empoderamento. Esta abordagem se coaduna com a teoria de Amartya Sen do desenvolvimento como liberdade e expansão das capacidades. Com este intuito, o desenvolvimento não pode ser resumido ao crescimento econômico, mas sim visto como um processo complexo, valorativo e carregado de vicissitudes. Há, contudo, críticas pesadas à própria existência do desenvolvimento e da assistência financeira internacional.

O pós-desenvolvimento enxerga o processo como um reflexo do imperialismo ocidental, movido por uma racionalidade etnocêntrica. Não há, segundo este raciocínio, cooperação solidária e sim manipulação e interesses egoístas. Assim, (des)constrói. Outros adotam uma postura mais liberal-pragmática. Não vislumbram resultados positivos, como

conseqüência da má administração ou do retrocesso passivo dos beneficiários.

Críticas existem, pois há uma grande lacuna entre o discurso e a prática. Isto, contudo, não deslegitima o processo de cooperação mútua. Cooperação é um dever, estatuído em tratados internacionais, que emergiram de um consenso, como o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Declaração do Direito ao Desenvolvimento. Os instrumentos que tutelam os direitos sociais, em seu sentido mais amplo, todavia, vêm sendo violados pelas Instituições de Bretton Woods, na execução de suas políticas de ajuste estrutural.

Assevera-se que elas não possuem obrigação jurídica de cumprir tratados dos quais não fizeram parte e de terem limitações estatutárias para assumir uma abordagem mais agressiva a favor dos direitos humanos. A obediência aos tratados, fruto do consenso internacional, deve ser buscada em nível local, através do diálogo participativo-democrático, do *agir em conjunto* na esfera política. O valor do diálogo e a da apreensão da *res pública* são pilares fundamentais de uma *cooperação verdadeiramente humana*, que se situa no desenvolvimento do próprio Direito Internacional.

#### *Situando o objeto de estudo no plano jurídico*

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* partiu da ampliação do Direito Internacional ao domínio da *cooperação econômica internacional* e ganhou autonomia.<sup>1</sup> O *Direito Internacional dos Direitos Humanos* é um ramo autônomo que almeja garantir o pleno gozo dos direitos da pessoa humana.

O *Direito Internacional do Desenvolvimento* ampliou a cooperação econômica para tratar do desenvolvimento, enfatizando o bem-estar da comunidade internacional (*welfare community*). Embora seu caráter normativo-pluralista e teleológico o distinguisse dos demais ramos, a ampla questão do desenvolvimento permeia todos eles. Por isso, constitui a

---

<sup>1</sup> Prosper Weil defende que: “No plano científico, o direito internacional econômico constitui apenas um capítulo dentre outros do Direito Internacional geral.” (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).

*inspiração de um verdadeiro equilíbrio do Direito Internacional contemporâneo.*<sup>2</sup>

Diferente do Direito Internacional Público, no Direito Internacional Econômico, a interdependência é a regra, enquanto a soberania absoluta é a exceção.<sup>3</sup> O progresso das nações, por conseguinte, deve ser alcançado através de um crescimento harmônico e distributivo de dimensão mundial 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.<sup>4</sup> A abordagem desse estudo é interdisciplinar e o seu objeto encontra-se no cerne da integração de duas ordens autônomas que partiram do Direito Internacional e do Desenvolvimento Econômico. O equacionamento destes vetores terá sempre como finalidade a proteção dos direitos humanos.

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 (neo)liberais deu ensejo a um *contra-paradigma* 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. Não obstante, abre um amplo espectro de reflexões, imprescindível no contexto contemporâneo, em que o debate acerca do desenvolvimento não perpassa apenas o véis econômico mais a complexa questão das identidades.

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 pela articulação entre a *cooperação internacional* e a apropriação dos seus beneficiários locais. A prosperidade internacional é um objetivo presente não somente na Carta da ONU, como também nos Estatutos das Instituições de Bretton Woods.

---

<sup>2</sup> GARCIA-AMADOR, F. V. *El Derecho Internacional del desarrollo: una nova dimension del Derecho Internacional Economico*. Madrid: Civitas, 1987, p. 62-63.

<sup>3</sup> CARREAU, Dominique; FLORY Thiébaud; JULIARD Patrick. *Droit International Économique*. 8. ed. Paris: L.G.D.J., 1990, p. 18.

<sup>4</sup> LINARES, Antonio. *Derecho Internacional Económico*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, 1981, p. 15; DI GIOVAN, Ileana. *Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995, p. 93.

O Direito Internacional, em suas diversas ramificações, tem por fundamento a cooperação almejando objetivos comuns. As Instituições Financeiras Internacionais não estão apenas autorizadas, mas legalmente obrigadas a perseguir esses objetivos nos seus programas de empréstimo, porquanto um progresso efetivo das estratégias de combate à pobreza depende de uma ampla coalizão entre indivíduos, empresários, grupos da sociedade civil, organizações não governamentais, governos e organizações internacionais.

A 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. No decorrer deste estudo, será abordado o discurso do desenvolvimento, desde a *teoria da modernização*, suas vicissitudes e assimetrias, até a concepção do *desenvolvimento como liberdade*.

Outrossim, examinar-se-á, no seio dos instrumentos financeiros, as políticas de ajuste estrutural, pontuando suas principais críticas e propondo uma *cooperação humana*, que transcenda a ortodoxia técnico-financeira e baseie-se no empoderamento e na apropriação dos cidadãos. Compreender o desenvolvimento como *transformação* significa que todos os agentes assumirão responsabilidades no processo, através da participação ativa e eficaz. A cooperação como objetivo internacional perderia o sentido se não traduzida localmente por políticas mais solidárias e humanas.

O objetivo deste trabalho é, portanto, propor uma reflexão acerca das questões aventadas acima, que convergem no sentido do possível equilíbrio na construção de um sistema internacional de cooperação para um desenvolvimento verdadeiramente humano.

## 1 DESENVOLVIMENTO E LIBERDADE

“O problema com a luz da razão”, disse David calmamente, “é que podemos terminar acreditando, ambos, o mundo e nós mesmos, já sermos observados, quando, na verdade, fomos cegados pela própria fonte de luz, resultando em que nossos arredores pareçam escuros e imensuráveis, enquanto nossos narizes estão brilhantemente iluminados”. (Peter Hoeg. *Tales of the Night*)

A verdade e a luz integraram, por séculos, a simbologia do imaginário ocidental. A possibilidade de conhecer a verdade pela luz do método, tornou-os superiores. Missionários da razão, enfrentaram a oposição de políticos e clérigos, e desbravaram oceanos em sua comissão *civilizadora*. A humanidade deveria ser iluminada pelas descobertas da razão que engendrariam o progresso do mundo. O *ser ocidental*, contudo, altivo, como centro do conhecimento, cegou-se pela a ofuscante luz da razão. O *Aufklärung* inspirou toda uma construção acerca da superioridade e do sonho do progresso.

O *discurso do desenvolvimento* não ficou à sua margem. Pelo contrário, intelectuais e governantes se uniram com o intuito de legitimar as duras medidas necessárias para exportar o desenvolvimento às *nações bárbaras*. O *subdesenvolvimento* persiste, mas o sonho não acabou. O racionalismo forneceu o arcabouço epistemológico de posturas políticas modernizadoras e bem como a construção de uma *identidade ocidental-racional* em oposição ao *Outro irracional*.

Contestando este paradigma, surgiram outras matrizes, que adotaram desde medidas mais cooperativas, perpassando pelo conceito de desenvolvimento como liberdade e expansão das capacidades, até posturas radicais, como a corrente do pós-desenvolvimento. Neste interregno, elaborou-se toda uma construção teórica, com ênfase em aspectos ora mais *econômicos*, crescimento e renda, ora mais *antropológicos*, o sentido da civilização. Por fim, a abordagem *cooperativo-humana*, ressaltada neste trabalho, é fundamentada na recuperação da política. A jornada de séculos de árduo trabalho e imensa riqueza teórica será desbravada nas próximas linhas.

## 1.1 DESENVOLVIMENTO DA LIBERDADE

A luz da razão proporcionaria um melhor entendimento acerca da liberdade. Os modernos enxergaram a liberdade em si, voltada ao recôndito do ser humano. A liberdade atrelada à vontade. Vontade de conhecer, desbravar o mundo e se manifestar. Liberdade de pensamento e expressão. Buscaram uma liberdade inerente à própria essência humana e universal. O paradigma pós-moderno, diante do mal-estar da civilização, perseguiu a conciliação entre razão científica e conhecimento local. A dialética da liberdade é enriquecida também por seu núcleo político, em um resgate do espaço público e da valorização do diálogo participativo.

### 1.1.1 A construção da racionalidade cognitivo-instrumental

Na Antigüidade Clássica, a ciência grega encontra-se intimamente atrelada à racionalidade. *Epistémé*<sup>5</sup> significa conhecimento racional, cujo principal modelo é a matemática, autêntica e única ciência racional.<sup>6</sup> Na Idade Moderna, o cenário científico é dominado pelo conceito cartesiano de método. *Methodos* significa *caminho de seguimento*, que pode ser diversas vezes trilhado no avançar científico. A verdade nasce da verificação, da evidência e da certeza. É verdadeiro apenas o que configura o ideal da certeza. A verificação e a repetição como instâncias cognitivas deslocam a ênfase da *epistémé* para a técnica.

Ademais, a ciência nutre a pretensão de construir a univocidade dos conceitos, diante de uma linguagem plurissemântica, e de afastar o subjetivismo pelo conhecimento objetivo, filtrado pelo método. O seu próprio nascimento está intimamente relacionado à *civilização moderna*.<sup>7</sup> Em uma síntese gadameriana: “Por mais cerceada que seja, a ciência acaba sendo o

---

<sup>5</sup> A *episteme* grega corresponde menos à ciência moderna do que o termo *techne*. De acordo com Heidegger, existe uma íntima relação entre ciência e filosofia. Esclarece, porém, a importância de algumas distinções terminológicas: “Entretanto, a ciência nunca existiria se a filosofia não a tivesse precedido e antecipado.” E continua, “traduz-se facilmente *epistémé* por ‘ciência’. Isto induz ao erro, porque, com demasiada facilidade, permitimos que se insinue a moderna concepção de ‘ciência’ (...) A filosofia é *epistémé tís*, uma espécie de competência, *theoretiké*, que é capaz de *theorein*, quer dizer, olhar para algo e envolver e fixar com o olhar aquilo que perscruta. É por isso que a filosofia é *episteme theoretiké*. (HEIDEGGER, Martin. Qu’est-ce que la philosophie? In: \_\_\_\_\_. *Conferências e Escritos Filosóficos*. Coleção Os Pensadores. Trad. Ernildo Stein. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 29 e 33).

<sup>6</sup> Os gregos jônicos, ao que parece, tiveram primazia em fornecer explicações naturais aos acontecimentos cósmicos e misteriosos. (DURANT, Will. *A História da Filosofia*. Coleção Os Pensadores. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1996, p. 80).

<sup>7</sup> Segundo Bauman, apenas a sociedade moderna obteve a consciência da sua atividade como cultura ou civilização. Portanto, em seu sentir, a expressão *civilização moderna* é um pleonasma. (BAUMAN, Zygmunt. *O*

alfa e ômega de nossa civilização.”<sup>8</sup>

O século XVI-XVII assistiu a Revolução Científica,<sup>9</sup> através das contribuições de Copérnico, Galileu e Newton. O modelo do *mundo-máquina*, calcado no mecanicismo, no empirismo *baconiano* e no racionalismo cartesiano, se posicionou contra o saber medieval-aristotélico, a tradição e a autoridade. Permeou, inicialmente, apenas as ciências naturais. No século XIX, contudo, estendeu-se às ciências sociais emergentes. Vislumbra-se, a partir daí, um *modelo global de racionalidade científica* que separa o conhecimento científico do senso comum, entendido como *irracional*.<sup>10</sup>

Não se admite discorrer acerca do *racionalismo moderno* sem mencionar a imensa contribuição de Descartes para o estudo do tema, que ele inaugura no seu *Discours de la méthode*, explicitando uma postura eminentemente racionalista. Assevera ele que: “O *bom senso* é a coisa do mundo mais bem partilhada, pois cada um pensa ser tão bem-dotado desta qualidade, que mesmo os que são mais difíceis de se contentar com qualquer outra coisa, não costumam desejar tê-lo mais do que o têm.”<sup>11</sup> O próprio subtítulo da obra revela os seus desígnios, para bem conduzir a *razão* e buscar a *verdade* nas ciências.

A *razão*, contudo, seria incapaz de julgar bem e atingir a verdade, sem o auxílio do método. Segundo ele, a *razão* é a diferença específica que distingue os homens dos outros animais. Graças a tal atributo, fora capaz de construir um *método*, através do qual adquiriu meios de ampliar seu conhecimento e alcançar a verdade. Este é o seu intuito principal, demonstrar os caminhos que percorrera em busca da verdade, sem a pretensão dogmática de impor o seu modo como único correto ou o melhor. Criteriosamente, contudo, distingue a

---

*mal-estar da pós-modernidade*. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 7).

<sup>8</sup> GADAMER, Hans Georg. *Verdade e Método II: complementos e índice*. 2.ed. Trad. Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 61-62.

<sup>9</sup> Resume Frereux o sentido da Revolução Científica: “Conceber a natureza não mais como animada, ou mesmo mágica, mas como mecânica, isto é, concebê-la tal que o movimento de uma coisa ou de uma parte de uma coisa resulte inteiramente da ação mecânica exercida do exterior sobre ela é substituir uma visão do mundo por outra, buscando na técnica dos engenhos mecânicos, até então secundária e quase marginal, o próprio princípio de explicação de todos os fenômenos, inclusive, sobretudo dos naturais. A física, isto é, a ciência da natureza (*physis*), não é mais aquilo em relação a que se definem e situam as artes mecânicas; ela se torna mecânica, ciência de uma natureza mecânica.” (FRÈREUX, René. O conhecimento da natureza e a metafísica: o século XVII. In: JERPHAGNON, Lucien (Org.). *História das grandes filosofias*. Trad. Luís Eduardo de Lima Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 131).

<sup>10</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Um discurso sobre as ciências*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 20-21.

<sup>11</sup> Descartes entende o *bom senso* como luz natural ou razão, instrumento inerente ao homem, que o confere poder para distinguir *bem* o verdadeiro do falso. (DESCARTES, René. *Discurso do Método*. Apresentação e Comentários de Denis Huisman. Trad. Elza Moreira Marcelina. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 30, grifo nosso).

*verdade da fé da verdade da razão.*<sup>12</sup> Avança seus estudos, considerando que os sentidos, e mesmo os raciocínios matemáticos, podem enganar, conduzindo a paralogismos (raciocínios falsos), é necessário rejeitar tudo o que for incerto. A primeira verdade indubitável (evidência) é a do *cogito*. O pensamento, cujo conteúdo é a dúvida, prova a sua existência: “para pensar, é preciso existir.”<sup>13</sup>

A dúvida é o ponto de partida da filosofia cartesiana. A essência do ser é o pensar (alma) que independe de qualquer coisa material (corpo). O *cogito* cartesiano é a primeira manifestação de uma espécie de *mal-estar* no limiar da modernidade. Duvidou ele de tudo, até da própria existência. O ser imperfeito duvida, mas tem uma idéia de perfeição. O Ser perfeito conhece. Não se pode conceber perfeição sem existência. A perfeição, contudo, não pode advir do que é imperfeito. Portanto, existe algo mais perfeito que o ser: Deus, capaz de criar o corpo humano (máquina) e de inculcar no seu pensamento a perfeição.

Em sede de conclusão, na sexta parte do *Discurso*, assevera ser possível atingir conhecimentos úteis à vida, por uma filosofia prática, não especulativa, que permita não apenas compreender os corpos naturais (fogo, água, ar, astros, céu, dentre outros) e suas ações, mas também utilizá-los adequadamente, assenhorando-se da natureza. O seu intuito era buscar, por intermédio da ciência, o *bem* geral dos homens.<sup>14</sup>

No mesmo sentido, Bacon professou sua fé em uma ciência vitoriosa sobre a natureza e capaz de atingir a verdade pelo método indutivo, que partisse dos fatos concretos da experiência para a formulação de leis gerais.<sup>15</sup> Ao aprender as leis da natureza, o homem se tornaria seu senhor, ao contrário da situação de servitude proveniente da ignorância.

Nasce, assim, o conceito de *ciência moderna*, a partir do desenvolvimento das ciências da natureza no século XVII. Uma ciência que surgiu atrelada às suas raízes metodológicas, embora nem sempre a metodologia garanta produtividade de resultados. Criou-se a mesma expectativa no que tange às ciências do espírito: “Espera-se das ciências do espírito até mais, uma vez que o crescente domínio da natureza pela ciência ao invés de diminuir o *mal-estar* da cultura acabou aumentando-o.”<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> O mais puro iluminismo é precisamente o que mais claramente reconhece a inelutabilidade da crença. Os cinco fundamentos da crença filosófica não se podem demonstrar como teses científicas. É impossível impor a crença por meio da razão, pelas ciências ou pela filosofia.” (JASPERS, Karl. *Iniciação filosófica*. Trad. Manuela Pinto dos Santos. Lisboa: Guimarães Editores, 1987, p. 86).

<sup>13</sup> DESCARTES, op. cit., p. 51-52.

<sup>14</sup> DESCARTES, op. cit., p. 83.

<sup>15</sup> BACON, Francis. *Novum Organum*. Coleção Os Pensadores. Trad. José Aluysio Reis de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 30.

<sup>16</sup> GADAMER, op. cit., p. 49, grifo nosso.

### 1.1.2 O mal-estar da missão civilizadora

Rousseau questionou se o progresso das ciências e das artes contribuiria para purificar ou para corromper os costumes. Cético, a conexão entre virtude e ciência não lhe era bem vista.<sup>17</sup> Embora com uma fenda de séculos, o seu questionamento permeia a atualidade que, perplexa diante da perda da confiança epistemológica, volta à questão do relacionamento entre ciência e virtude (*areté*), e da sua contribuição para a felicidade humana.<sup>18</sup>

Na esteira deste raciocínio, poder-se-ia reduzir a existência à sua instrumentalidade, ocorrendo o efetivo *esquecimento do ser* e inviabilizando o projeto da existência humana. Em contrapartida, surge a defesa da aplicação dos *métodos* bem-sucedidos das ciências naturais (ensaio-erro) como imprescindível para a verdadeira reconstrução política.<sup>19</sup>

A dúvida cartesiana ocupou a posição do assombro (*thaumazein*)<sup>20</sup> grego e moveu o desenvolvimento científico-tecnológico, entronizado pela razão cognitivo-universal que conduziria o homem à plena liberdade e felicidade.

Consoante o pensamento de Maffesoli, a Modernidade pode ser resumida na tríade: Indivíduo, História e Razão. O indivíduo é *o senhor de si mesmo, assim como do universo*. Contribuíram para sua invenção, o *livre-arbítrio* da Reforma Protestante, o *cogito* cartesiano e a *autonomia* iluminista. A História, nesse sentido, é a triunfal marcha pelo progresso hegeliano. A Razão utilitária justifica o indivíduo, cuja ação se desenrola na História.<sup>21</sup>

Três séculos depois da aventura introspectiva cartesiana, Freud através de uma *metodologia psicanalítica*<sup>22</sup> questiona qual seria o propósito e a intenção da vida humana. A resposta é simples e objetiva: *ser feliz e assim permanecer*. Felicidade traduzida como

<sup>17</sup> RUNES, Dagobert D. *Treasury of Philosophy*. New York: Philosophical Library, 1955, p. 1006-1007.

<sup>18</sup> “A ciência moderna nem serve a um fim que lhe é primeiramente proposto, nem procura uma ‘verdade em si’. Ela é, enquanto um modo de objetivação calculadora do ente, uma condição estabelecida pela própria vontade de vontade, através da qual esta garante o domínio de sua essência.” (HEIDEGGER, Martin. *Que é Metafísica*. Coleção Os Pensadores. Trad. Ernildo Stein. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 67-68).

<sup>19</sup> SANTOS, op. cit., p. 25. DURANT, op. cit., p. 476.

<sup>20</sup> Para Platão, o espanto é o início da filosofia. (ARENDDT, Hannah. Filosofia e Política. In: ABRANCHES, Antonio (Org.). *A dignidade da política*. Trad. Helena Martins e outros. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 111). A filosofia refere-se à demanda pela verdade, não sua posse. É amar o saber e não possui-lo. “Filosofar significa estar-a-caminho. As interrogações são mais importantes do que as respostas e cada uma destas transforma-se em nova interrogação.” (JASPERS, op. cit., p. 13).

<sup>21</sup> MAFFESOLI, Michel. *Notas sobre a pós-modernidade*. O lugar faz o elo. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Atlântica, 2004, p. 18.

<sup>22</sup> “A psicanálise é, para nós, relevante como o único exemplo disponível de uma ciência que reivindica metodicamente o exercício auto-reflexivo.” (HABERMAS, Jürgen. *Conhecimento e Interesse*. Trad. José Heck. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 233).

sentimento de prazer e ausência de sofrimento.<sup>23</sup> Refletindo acerca das fontes do sofrimento, constatou: “o que chamamos de nossa civilização é em grande parte responsável por nossa desgraça e que seríamos muito mais felizes se a abandonássemos e retornássemos às condições primitivas.”<sup>24</sup>

A ciência moldou a *civilização ocidental* em sua unicidade predominante. Entretanto, o progresso científico que permitiu ao homem dominar espaço e tempo, subjungando a natureza, não o tornara mais feliz. Em seu sentir, “o homem civilizado trocou uma parcela de suas possibilidades de felicidade por uma parcela de segurança.”<sup>25</sup> O Direito imbuído da mentalidade científico-positivista<sup>26</sup> experimentou a ilusão da objetividade, ou seja, pretendeu construir uma armadura normativa desobstruída da realidade fática e das vicissitudes da sensibilidade subjetiva. A segurança e a previsibilidade conduziram a felicidade. Visualizou-se, como seu resultado, o desenho de seres artificiais como o *sujeito de direito* da ordem patriarcal-aristocrática, desvinculados do substrato ético social.

O homem civilizado requer beleza, pureza e ordem. A beleza pode ser encontrada na natureza ou nos objetos construídos pelo homem. A pureza advém de um ato humano. A ordem, em contrapartida, embora realizada pelo homem, inspira-se na natureza e ensina a

---

<sup>23</sup> “O sentimento de felicidade derivado da satisfação de um selvagem impulso instintivo não domado pelo ego é incomparavelmente mais intenso do que o derivado da satisfação de um instinto que já foi domado.” (FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização. In: *Obras psicológicas completas de Sigmund Freud*: edição *standard* brasileira, v. XXI. Trad. Jayme Salomão. Rio de Janeiro: Imago, 1996, p. 87). Esta é a percepção de Gaugin (Koke) relatada por Llosa, em seu contato com os nativos do Taiti: “abrir-se ao mundo, misturar-se às demais culturas, arejar-se com outros ventos, outras paisagens, outros valores, outras raças, outras crenças, outras formas de vida e de moral. Só assim recobriria a pujança que a existência macia, fácil, frívola e mercantil dos parisienses lhe havia subtraído. Você o fizera, saindo ao encontro do mundo, indo procurar, aprender, embriagar-se daquilo que a Europa desconhecia ou negava.” (LLOSA, Mario Vargas. *O paraíso na outra esquina*. Trad. Wladir Dupont. São Paulo: Arx, 2003, p. 446).

<sup>24</sup> FREUD, op. cit., p. 93. Descreve a civilização (*Kultur*) como “a soma integral das realizações e regulamentos que distinguem nossas vidas das de nossos antepassados animais, e que servem a dois intuítos, a saber: o de proteger os homens contra a natureza [controle sobre o fogo e construção de habitações] e o de ajustar os seus relacionamentos mútuos.” (FREUD, op. cit., p. 96).

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>26</sup> O positivismo lógico buscava “a consecução de uma ciência depurada dos resíduos metafísicos, através de um método lógico-lingüístico de análise, resultava no estabelecimento de determinados dogmas, tais como *rigor discursivo (verdade semântica), objetividade e neutralidade*” (CHUEIRI, Vera Karam. *Filosofia do Direito e Modernidade*. Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos. Curitiba: J.M., 1995, p. 22) Habermas propugna que a teoria do conhecimento sucumbiu à teoria das ciências (positivismo). Por isso, propõe a preponderância do interesse como orientador do conhecimento. Sob o seu ponto de vista, não existe conhecimento desinteressado: “A história da dissolução da teoria do conhecimento em metodologia constitui a pré-história do positivismo mais recente. Foi Nietzsche quem redigiu o seu último capítulo.” (HABERMAS, op. cit., p. 312). “O positivismo lógico representa, assim, o apogeu da *dogmatização da ciência*, isto é, de uma concepção de ciência que vê nesta o aparelho privilegiado da representação do mundo, sem outros fundamentos que não as proposições básicas sobre a coincidência entre a linguagem unívoca da ciência e a experiência ou observação imediatas, sem outros limites que não os que resultam do estágio do desenvolvimento dos instrumentos experimentais ou lógico-dedutivos.” (SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. 4.ed. São Paulo: Graal, 2003, p. 22-23).

maximizar a utilização dos recursos espaciais e temporais. A civilização, imprimindo forte valor às idéias, incentiva as atividades intelectuais, artísticas e científicas do homem. As idéias incluem os sistemas religiosos, as especulações filosóficas e os ideais humanos (a perfeição).

Por fim, nota-se como característica marcante da civilização, a regulação dos relacionamentos do homem com o seu semelhante, a família e o Estado.<sup>27</sup> Sem esse aspecto heterônomo, as relações seriam regidas pela força e pelos impulsos. O poder da comunidade, legitimado pelo Direito, condena a barbárie advinda da lei individual do mais forte. Infere-se, então, a primeira exigência da civilização, a *justiça*. A lei evolui da expressão de uma vontade de poucos até atingir a *vontade geral*<sup>28</sup>, abarcando os interesses de todos os membros da comunidade que sacrificaram sua satisfação pessoal e sua liberdade em prol do convívio harmônico.

O desafio pendular da humanidade centra-se no *equilíbrio* entre atender as carências do indivíduo e as necessidades do grupo ao qual pertence. Seriam ambas conciliáveis? Caso a resposta seja positiva, indaga-se qual método seria o mais adequado a esse empreendimento. No desenvolvimento do indivíduo, vislumbra-se uma interação entre duas premências: encontrar a satisfação pessoal, felicidade (premência egoísta) e, ao mesmo tempo, integrar-se à comunidade (premência altruísta). Enquanto no desenvolvimento individual, nota-se uma tendência ao predomínio da primeira, no desenvolvimento da civilização, importa a unidade, a união com os outros seres humanos, mesmo em sacrifício aos interesses individuais.

A própria agressividade humana configura-se como uma ameaça à estabilidade social. Por este prisma, o mandamento *amar ao próximo como a si mesmo*, por ser diametralmente oposto à natureza humana, mostra-se como uma das vigas da civilização. É uma defesa do superego cultural. Mas este sustentáculo, bem como o aparato de coerção estatal, apresenta grandes fragilidades. O domínio sobre a natureza, conseqüência da revolução científica e

---

<sup>27</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Nascimento da Prisão. Trad. Raquel Ramallete. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 143.

<sup>28</sup> O termo vontade geral possui uma utilização muito peculiar em Rousseau, como se constata no extrato de sua obra *Émile*: “Para esclarecer esta máxima, distinguiremos na pessoa de cada magistrado três vontades essencialmente diferentes: primeiramente, a vontade própria do indivíduo, que tende apenas à sua vantagem particular; segundo, a vontade comum dos magistrados, que se relaciona unicamente ao benefício do príncipe; vontade que se pode denominar vontade do corpo, que é geral em relação ao governo, e particular em relação ao Estado do qual o governo faz parte; terceiro, a vontade do povo ou a vontade soberana, que é geral tanto em relação ao Estado considerado como o todo, quanto em relação ao governo considerado como parte do todo. Em uma legislação perfeita, a vontade particular e individual deve ser quase nula; a vontade do corpo própria ao governo muito subordinada: e, por conseguinte, a vontade geral e soberana é a regra de todas as outras.” (ROUSSEAU, Jean Jacques. *Émile ou De l'éducation*. Paris: Librairie Garnier Frères, s/a, p. 574-575, tradução nossa).

tecnológica, conferiu ao homem os instrumentos de sua própria destruição. O sentimento de potencial extermínio gerou inquietação e ansiedade, o *mal-estar moderno*.<sup>29</sup> A inquietação moderna permeou a controversa *pós-modernidade*.<sup>30</sup> Invertendo a equação freudiana, Bauman afirma que os homens pós-modernos trocaram um quinhão de segurança por um quinhão de felicidade. Segundo ele, os *mal-estares da pós-modernidade* provêm da *liberdade*, antes asfixiada pela ordem e, atualmente, o maior dos predicados na autocriação do universo humano. O sentir-se livre em busca de prazer tolera uma segurança individual muito pequena.<sup>31</sup>

O sonho da ciência era trazer o bem-estar aos homens. No entanto, a estrutura metodológica, essencial na arquitetura da civilização, e os influxos de uma ciência destrutiva tornaram-se um pesadelo. E o pesadelo desdobrou-se em mal-estar.

A crise científica atual, contudo, ao invés de deflorar um irracionalismo, trouxe uma abertura à volta ao espanto (*thaumadzein*) e ao diálogo. O paradigma emergente torna-se científico (conhecimento prudente) e social (vida decente). A ciência pós-moderna condena o *em-si-mesmo* racional e tenta equacionar um diálogo entre as diversas formas de conhecimento, conferindo especial relevo ao conhecimento do senso comum, vulgar e prático. Estende-se, portanto, uma consciência libertadora capaz de ser ampliada através do diálogo com o conhecimento científico.<sup>32</sup>

O entrelaçamento entre a ciência e a civilização, a busca constante por respostas, o encontro do método e a sua insuficiência, o mal-estar causado pela ansiedade moderna e, por fim, a proposta de um conhecimento dialógico pós-moderno, são reflexões imprescindíveis que desembocam na própria estruturação e aplicação do conhecimento jus-humano.

---

<sup>29</sup> FREUD, op. cit., p. 143-147.

<sup>30</sup> “A pós modernidade aparece ora como um momento que sucede à modernidade, ora como um momento que se contrapõe a ela, ora como um evento que, como tal, rompe com ela e seu quadro referencial, o que evidentemente implica significados distintos.” (TASCHNER, Gisela B. A pós-modernidade e a sociologia. *Revista USP*, São Paulo, mar./maio 1999, p. 6).

<sup>31</sup> BAUMAN, op. cit., p. 9-10. Maffesoli sintetiza a pós-modernidade como “a sinergia de fenômenos arcaicos com o desenvolvimento tecnológico.” A pós modernidade é caracterizada pela *Pessoa*, que se move em uma pluralidade de tribos, em um *nós fusional*, pelo *Presentismo*, que se mostra no culto à imagem e no *carpe diem*, e pelo *Lugar do elo*, ou seja, o retorno ao local. (MAFFESOLI, op. cit., p. 21).

<sup>32</sup> Resume-se essa ruptura em quatro teses de justificação: (i) todo conhecimento científico natural é científico social; (ii) todo conhecimento é local e total; (iii) todo conhecimento é auto-conhecimento e (iv) todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum. (SANTOS, Boaventura de Souza. *Um discurso sobre as ciências*, p. 60).

### 1.1.3 A dialética da liberdade

Nesse contexto, a civilização abraçou a idéia de que a ciência traria *certeza* e conquistaria a *liberdade*. Ao mesmo tempo, o debate acerca da *incerteza* nas ciências humanas sempre foi constante, tendo em vista a peculiaridade do seu objeto: o homem. As ciências, ditas exatas, contudo, foram solapadas pela incerteza diante da evolução da teoria quântica.<sup>33</sup> A conquista da liberdade, por sua vez, perpassa pela sua compreensão e *desenvolvimento*.

Compreender a liberdade é árdua tarefa.<sup>34</sup> A sua percepção, no seio da filosofia, tradicionalmente, assumiu um caráter de faculdade imanente e interior ao indivíduo. Uma reflexão acerca da visão político-grega, contudo, conduz a outros horizontes. Na tradição filosófica ocidental, a sua origem encontra-se intimamente atrelada à experiência religiosa. O delineamento de uma liberdade interior parte de um mundo em que a própria liberdade fora conduzida para o recôndito do ser, onde pode ser encontrada e não sofrer nenhuma

---

<sup>33</sup> A *tertia quântica* fora introduzida por Max Planck, em 1900, e aplicada com sucesso por Einstein e Bohr. Posteriormente, foi ultrapassada pela *mecânica quântica*, em 1924, quando o físico Broglie compreendeu que uma partícula também poderia ser vista como onda. Interessante notar que o sistema pode encontrar-se em um estado indeterminado em um dado momento, tornando-se depois determinado, ao se proceder uma observação, ou seja, constata-se a interferência do observador no objeto. Isto conduziu a conclusões filosoficamente revolucionárias como a *Interpretação de Copenhague*, segundo a qual não há acontecimentos inobservados objetivos no mundo micro-físico (Bohr e Heisenberg). Outras contribuições para a mecânica quântica vieram da experiência de pensamento Einstein-Podolsky-Rosen, do teorema de Bell e do princípio da incerteza de Heisenberg. (BLACKBURN, Simon. *Dicionário Oxford de Filosofia*. Trad. Desidério Murcho et al. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 241). Na micro-física quântica, o observador torna-se um participante e co-produz as características manifestadas pelos acontecimentos. (OLIVEIRA, Luiz Alberto. Valores deslizantes: esboço de um ensaio sobre técnica e poder. In: NOVAES, Adauto (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 200-201).

<sup>34</sup> Segundo Hannah Arendt, “Levantar a questão – o que é liberdade? – parece ser uma empresa irrealizável. É como se velhas contradições e antinomias estivessem à nossa espreita para forçar o espírito a dilemas de impossibilidade lógica de tal modo que, dependendo da solução escolhida, se torna tão impossível conceber a liberdade ou o seu oposto quanto entender a noção de um círculo quadrado. Em sua forma mais simples, a dificuldade pode ser resumida como a contradição entre nossa consciência e nossos princípios morais, que nos dizem que somos livres e portanto responsáveis, e a nossa experiência cotidiana no mundo externo, na qual nos orientamos em conformidade com o princípio da causalidade. Em todas as questões práticas, e em especial nas políticas, temos a liberdade humana como uma verdade evidente por si mesma, e é sobre essa suposição axiomática que as leis são estabelecidas nas comunidades humanas, que decisões são tomadas e que juízos são feitos.” (ARENDDT, Hannah. O que é Liberdade?. In: \_\_\_\_\_. *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 188-189). “Liberdade é uma palavra que tem sido usada de tal maneira que seria impossível circunscrevê-la a uma referência comum: ao longo da história, ela foi construída pela teologia, pela metafísica, pela moral e pela política até chegar ao que é hoje: Liberdade-ídolo, mistificação liberal inscrita nas bandeiras, nas constituições, nas construções, na publicidade (‘liberdade é uma calça jeans desbotada’) e até mesmo no nome do partido nazista da Áustria, hoje no poder – o Partido da Liberdade. Liberdade pode ser, portanto, um signo enganador, ‘complemento solene’ da violência que leva a defender não homens livres mas idéias abstratas. A palavra liberdade traz, pois, na sua própria história, o seu contrário, isto é, a servidão, tanto quando se trata da política e das relações sociais como quando se fala do indivíduo Pensada assim, a liberdade comporta sempre um risco de ilusão e fracasso.” (NOVAES, Adauto. O risco da ilusão. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 7).

interferência externa.

Na Antiguidade grega e romana, a liberdade era um conceito atrelado à política, era o cerne da cidadania. Em oposição ao *bios politikos*, nasce a filosofia grega. Em Sócrates, tem-se o *diálogo interior* com o próprio eu. Na instância do pensamento, realiza-se o diálogo do dois-em-um de cada ser.<sup>35</sup> Na *Política*, Aristóteles expõe que a liberdade (*eleftheria*), princípio fundamental dos governos democráticos, significa *viver como se deseja*. Ser livre é não precisar trabalhar para viver e pertencer a si próprio, diferente do escravo (*doulos*), que pertencia a outrem.<sup>36</sup>

No mundo antigo, a liberdade era um privilégio daqueles que detinham servos sob o seu poder, se libertavam das necessidades da esfera privada (*liberação*) e participavam do agir em conjunto da esfera pública (*pluralidade*). Nesse sentido, na mera convivência humana, por necessidade ou preservação, sem a organização política, como em um governo despótico, tribo ou lar não há liberdade. Nestas situações, nada obsta que desperte a *liberdade apolítica* nos corações humanos como desejo, vontade e esperança.<sup>37</sup>

A experiência da antiguidade clássica configura-se como o melhor exemplo da liberdade exercida no processo da ação, não obstante tal vivência permeie outras épocas. Os períodos, todavia, de existência realmente livre sempre foram relativamente curtos. O próprio termo *agir*, em grego possuía dois diferentes sentidos: *árkhein* e *práttein*. O primeiro significa começar, conduzir, governar e imperar. O segundo quer dizer realizar algo. Em latim *agere* é por algo em movimento e *gerere*, a continuação de atos passados. Em ambos os casos o agir integra dois momentos: o início, a liberdade de começar algo novo e a sua continuação. No caso específico da história romana, a liberdade sustenta um forte vínculo com a fundação de Roma e a autoridade transmitida pelos antepassados de gerir a *res publica* romana.<sup>38</sup>

No Cristianismo, a liberdade recebeu a conotação do *livre-arbítrio*, sem a textura política grega, o que permitiu a sua introdução na tradição filosófica. Passou do estado de ser manifesto na *ação* para o livre arbítrio. Posteriormente, a partir *da* filosofia, a liberdade volta

<sup>35</sup> ARENDT, Hannah. Filosofia e Política. In: ABRANCHES, Antonio (Org.). *A dignidade da política*. Trad. Helena Martins e outros. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p.104.

<sup>36</sup> ARISTÓTELES. *Politics*. In: HUTCHINS, Robert Maynar (Org.). *The Works of Aristotle - Great Works*. v. II. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1952, p. 520 (1317a, 1317b).

<sup>37</sup> ARENDT, Hannah. O que é Liberdade?. In: \_\_\_\_\_. *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 194-195.

<sup>38</sup> Resume Hannah Arendt seu entendimento: “No nascimento de cada homem esse começo inicial é reafirmado, pois em cada caso vem a um mundo já existente alguma coisa nova que continuará a existir depois da morte de cada indivíduo. Porque é um começo, o homem pode começar; ser humano e ser livre são uma coisa e mesma coisa. Deus criou o homem para introduzir no mundo a faculdade de começar: a liberdade.” (Ibid., p. 216).

a ser uma questão política. Santo Agostinho, nas *Confissões*, vivencia a experiência da liberdade em completa solidão resgatando o livre arbítrio das epístolas paulinas.<sup>39</sup> Leibniz, na voz de Filaleto expressa que “enquanto um homem tiver o poder de pensar ou de não pensar, de mover ou de não mover conforme a preferência ou a escolha do seu próprio espírito, é livre.”<sup>40</sup> E continua explicando que a liberdade “é o poder que o homem tem de praticar ou não praticar alguma ação conforme àquilo que quer.”<sup>41</sup>

Acrescenta ainda que a liberdade não diz respeito à vontade. O que determina a vontade, segundo ele, é o espírito cujo mover se deve à *inquietação* e cujo permanecer se deve à *satisfação*. Reforça que o que leva a vontade a agir não é um bem maior, como geralmente se supõe, mas uma inquietação presente e forte. A inquietação atual determina a ação da vontade mesmo que haja um futuro mais virtuoso. A razão, porém, é capaz de equilibrar a equação entre o prazer do presente e a felicidade futura. Conclui que “ser determinado pela razão ao melhor equivale a ser livre em ponto máximo.”<sup>42</sup>

Entende Stuart Mill que, no que concerne ao indivíduo, a sua própria independência é absoluta, e ele é soberano sobre si mesmo, seu corpo e mente. A região da liberdade humana é o domínio *interno da consciência* (liberdade de consciência, pensamento, sentimento e opinião), a liberdade de escolha e planejamento da própria vida, assim como a liberdade de união para qualquer propósito que não cause mal aos outros. Argumenta que nenhuma sociedade, a despeito da forma de governo adotada, pode ser considerada livre se não respeitar tais princípios.<sup>43</sup>

Sob o prisma existencialista, agir é modificar a figura do mundo, dispondo de meios e visando um fim previsto. *Ser é agir*. O ser, que age, está condenado a existir para sempre, mesmo para além da própria essência e dos próprios motivos dos seus atos. O ser está

<sup>39</sup> AGOSTINHO, Santo. *Confissões*. Trad. Arnaldo do Espírito Santo. Lisboa: Imprensa Nacional, 2001. No Novo Testamento, o homem é escravo daquilo que o domina (pecado) e a *liberdade espiritual* é consequência do conhecimento da verdade (Jesus). A liberdade, porém, não deve ser utilizada para satisfazer a vontade da carne, para fazer o mal, nem para ferir a consciência alheia, mas para servir a Deus e aos outros com amor.

<sup>40</sup> LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. *Novos Ensaios sobre o Entendimento Humano*. Trad: Luiz João Baraúna. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 157. Sartre critica Leibniz pelo seu caráter essencialista, por acreditar que o ser é livre porque os seus atos emanam da sua essência, que precede a existência. Na liberdade, para Sartre, a existência precede e comanda a essência e o seu conceito é indefinível e inominável. (SARTRE, Jean-Paul. *O Ser e o Nada: Ensaio de Ontologia Fenomenológica*. Trad. Paulo Perdigão. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 541 e 577).

<sup>41</sup> LEIBNIZ, op. cit., p.162.

<sup>42</sup> Na concepção de Leibniz, a *razão* é um encadeamento de verdades e o seu ponto principal é conhecer e seguir o bem. Aquele guiado pela razão busca a verdadeira *felicidade* e não os prazeres presentes motivados pelo desejo. (Ibid., p.179).

<sup>43</sup> MILL, John Stuart. The Case for Self-Determination. In: FEINBERG, Joel, Gross Hyman. *Philosophy of Law*. 5. ed. Belmont: Wadsworth Publishing Company, p. 199.

condenado a *ser livre*. A liberdade é total e incondicional. Não há outros limites à liberdade além da própria liberdade, o ser não é livre para deixar de ser livre.<sup>44</sup> Em outra perspectiva, assevera Arendt ser o campo original da liberdade a *política* e não as incursões de um solilóquio filosófico.<sup>45</sup> A liberdade é o sentido da política. Ao longo da história, a temática da liberdade não preocupou os pré-socráticos até Plotino. Valorizavam os filósofos o *modus vivendi* superior da vida contemplativa (*bios theoretikos*), único modo de vida considerado realmente livre.<sup>46</sup>

A faculdade da liberdade, a capacidade de começar, pode permanecer intacta mesmo em períodos históricos marcados pela petrificação; porém, se não exercida, não é real e concreta, muito menos política. Não pode ser vivenciada pelo que realmente é, uma virtude. Na esfera política, quanto maior a atrocidade, mais valor terá o *milagre* do qual resulta a liberdade. O homem imbuído de liberdade e ação é capaz de construir uma sempre nova realidade. A aparente duplicidade que emerge do embate entre a liberdade advinda da motivação interna e a liberdade que rege o mundo exterior sofreu uma elucidação kantiana através da distinção entre *razão pura* e *razão prática*.

No primeiro sentido, a liberdade é um conceito *puro da razão*, não demonstrável pela experiência. Assenta-se sobre essa idéia transcendental, o conceito prático de liberdade, a independência do arbítrio diante dos impulsos sensíveis.<sup>47</sup> Em Kant, a *legalidade* é a conformidade das ações humanas às leis, a despeito dos seus motivos, enquanto a *moralidade* é a conformidade com a idéia do dever que deriva da lei. Ambas, porém visam assegurar a

<sup>44</sup> SARTRE, op. cit., p. 545. A conseqüência da liberdade do homem como incontestável é que ele carrega em seus ombros o peso do mundo inteiro, sendo responsável por si e pelo mundo. (Ibid., p.678).

<sup>45</sup> Ao contrário da posição arendtiana, Pettit propõe uma conciliação, um tratamento harmônico para a liberdade da vontade e da liberdade política. “A lição derivada dessa observação é que, enquanto as intuições do domínio-específico podem ser coerentes com muitas teorias sobre a livre vontade com muitas teorias da liberdade política, a *combinação* dos dois conjuntos de intuições é capaz de coagir significativamente a escolha de uma teoria da liberdade *única unificada*. E, de fato, esse é o meu pensamento. Há muitas teorias sobre livre vontade e muitas teorias sobre a liberdade política e poucas perspectivas para eliminar definitivamente qualquer uma das opções e, cada área (...) Em vista da indeterminação da teoria nas duas áreas, faz sentido voltar à conexão conceitual entre a livre vontade e a liberdade política e apreciar as perspectivas de uma teoria da liberdade no sentido geral, único e unificado.” (PETTIT, Philip. *Teoria da Liberdade*. Trad. Renato Sergio Pupo Maciel. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 3-4).

<sup>46</sup> Em sua obra clássica, *A condição humana*, Hannah Arendt analisa as dimensões da *vita activa* e o modo como a natureza da sociedade evoluíra até a alienação presente no mundo moderno. A *vida activa* cujo cerne é a *imortalidade* designa três atividades humanas fundamentais: o labor, o trabalho e a ação. O labor é a atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano. A condição humana do labor é a *própria vida*. O trabalho, por seu turno, é a atividade relativa ao artificialismo da existência, cuja condição humana é a *mundanidade*. A ação é a única atividade que se exerce diretamente entre os homens, sem mediação da matéria, e refere-se à condição humana da *pluralidade*. (ARENDRT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 15-26).

<sup>47</sup> LEITE, Flamarion Tavares. *O conceito de direito em Kant*. São Paulo: Ícone, 1996, p. 85.

liberdade do homem para que seja sempre tratado como fim em si mesmo e não como meio.

A moral busca a *liberdade interna* (independência de sua determinação por impulsos sensíveis) e o direito realiza a *liberdade da ação externa* (independência de uma fonte exterior) no âmbito da convivência com os outros. O direito, então, limita e coordena a liberdade individual em sua concordância com a liberdade de todos, possível segundo uma lei universal.<sup>48</sup>

Um dos mais atuais e completos estudos acerca do tema é de Philip Pettit<sup>49</sup>, para quem a liberdade pode ser discutida nos domínios da ação, do *self* e da pessoa. Entende ele que a liberdade tem três conotações: responsabilidade, autoria e não-determinação. A sua contribuição está na tentativa de elaborar uma teoria unificadora da liberdade como *vontade* e da liberdade *política*. No âmbito da liberdade como vontade, adota o modelo da liberdade como controle discursivo, demonstrando a insuficiência da teoria do controle racional e do controle volitivo. No seio da liberdade política, desenvolve a temática da democracia baseada no sistema eleitoral da contestação.

Indaga Arendt se a política não seria incompatível com a liberdade, ou melhor, se seriam apenas compatíveis na medida em que fosse garantida a liberdade *da* política. Cita como exemplos os pensadores políticos modernos que separaram a liberdade da esfera política e vislumbravam a liberdade como *segurança*. Apenas um governo que possibilitasse a segurança, asseguraria a liberdade. Em Hobbes, a liberdade identificava-se com a liberação do medo e a proteção do supremo direito à vida no governo forte do Leviatã. No Espírito das Leis, Montesquieu entende a *liberdade política* como *poder fazer o que se deve querer*, ao contrário da *liberdade filosófica* que consiste no exercício da vontade.

A própria razão de ser da política é a liberdade, e a ação seu domínio de experiência. Não se concebe ação ou política sem liberdade, porquanto a liberdade, por relacionar-se à política, não pode ser considerada um fenômeno da vontade. O juízo precede a ação e a vontade a inicia, mas a liberdade é concomitante a mesma. Ser livre é agir, pois os homens encontram-se livres enquanto agem, não antes nem depois da ação. Um dos reflexos do inter-relacionamento entre vontade e liberdade foi o controverso enleio entre poder e opressão. A vontade como querer torna-se vontade de poder submetida aos ditames do *eu*. No limite, surge

<sup>48</sup> Neste mister, distingue Kant o imperativo categórico da moral, “Age como se a máxima de tua ação se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza,” e do direito, “Age exteriormente de tal modo que o uso livre do teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de cada um, segundo uma lei universal.” (Ibid., p. 86). “Kant demonstrou que todos os homens são livres: não por terem nascido livres, mas por terem nascido com um fardo - o fardo da responsabilidade da liberdade da sua decisão.” (POPPER, Karl. *Em busca de um mundo melhor*. Trad. Teresa Curvelo. Lisboa: Fragmentos, 1992, p. 123).

<sup>49</sup> PETTIT, op. cit., p. 1-7.

a tirania como governo sobre os outros que emerge do querer solipso.<sup>50</sup>

O advento do liberalismo contribuiu para a cisão entre liberdade e política. Esta se confundia com o âmbito governamental enquanto aquela se cingia ao cuidado das necessidades sócio-econômicas. O caráter protetor da liberdade passou a ser voltado para os *interesses sociais*, ou seja, a intimidade, a liberdade de expressão e o livre-comércio. O domínio puramente político restaria às *relações internacionais* de conflito e *cooperação entre as nações* que não se reduziriam apenas às questões econômicas. Existe, todavia, uma forte propensão a considerar os interesses econômicos como motivadores destas relações.<sup>51</sup>

A partir do século dezoito, aumentou a intensidade do processo de acumulação capitalista e do avanço tecnológico. A inovação técnica<sup>52</sup>, na verdade, tornou-se um foco gerador de poder, contribuindo tanto para a emergência do imperialismo novocentista como, depois da Segunda Guerra, para o surgimento da *teoria da modernização*. A dominação tecnológica continuou na dinâmica da globalização e na interdependência dos Estados.

Em virtude do progresso científico e do avanço tecnológico, países desenvolvidos usufruem um padrão de vida impensável em nações onde pessoas lutam pela sobrevivência, em condições de absoluta miséria. Certamente, os interesses econômicos, não apenas humanitários, movem, em grande medida, a *cooperação internacional* e, por conseguinte, o *desenvolvimento* dos Estados.

Por este espectro, após o panorama acerca do desenvolvimento da liberdade, o próximo tópico tratará da liberdade no desenvolvimento. As diversas tentativas de explicar o desenvolvimento, desde a sua idéia como crescimento até a sua compreensão como expansão das liberdades. O sentido do desenvolvimento, bem como da política, é a liberdade.

---

<sup>50</sup> ARENDT, Hannah. O que é Liberdade?. In: \_\_\_\_\_. *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 212-213.

<sup>51</sup> Segundo Hannah Arendt, o liberalismo, apesar do nome, contribuiu para eliminar a noção de liberdade da esfera política. A política deveria assegurar o direito à vida e os interesses privados. (Ibid., p. 202).

<sup>52</sup> “A energia nuclear, a tecnologia armamentista e os avanços no espaço sideral, as pesquisas dos gens e a intervenção biotécnica no comportamento humano, a elaboração das informações, o armazenamento dos dados e os novos meios de comunicação constituem, por si mesmos, técnicas cujos efeitos são discrepantes. E quanto mais complexos se tornam os sistemas necessitados de controle, tanto maior se torna a probabilidade de efeitos colaterais disfuncionais. Tomamos consciência diariamente do fato de que as forças produtivas se transformam em forças destrutivas, os potenciais de planejamento em potenciais de estorvo.” (HABERMAS, Jürgen. A crise do estado do bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. In: \_\_\_\_\_. *Diagnósticos do Tempo*. Seis Ensaios. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005, p. 13).

## 1.2 LIBERDADE NO DESENVOLVIMENTO

Almeja-se neste tópico conhecer as diversas matrizes que pautaram o estudo do desenvolvimento, em uma síntese teórica que parte dos ditames liberais de integração entre as nações e livre comércio, até o substrato estruturalista da escola cepalina. Demonstra-se, então, uma dicotomia entre a teoria da modernização, que visava conduzir o progresso às nações menos favorecidas, e da dependência, que enxergava o imperialismo dos Estados ocidentais e sua tentativa de impor um modelo de desenvolvimento hegemônico, sem considerar os fatores sociais e culturais das nações. Estas posturas polarizadas não captam a complexidade do processo em todas as suas dimensões. Destarte, mister que se atinja uma compreensão do desenvolvimento como liberdade, focalizado na cooperação humana.

### 1.2.1 As dimensões do desenvolvimento

O estudo do desenvolvimento nutre denso caráter interdisciplinar.<sup>53</sup> Possui uma *dimensão econômica*, pois lida com a acumulação do capital; *social*, por tratar das relações entre seres humanos e suas necessidades; *política*, porquanto um governo justo, na elaboração de suas políticas públicas, considera a distribuição equânime do excedente e *cultural*, pois o conhecimento é um fator chave na dinâmica do desenvolvimento. Acrescente-se ainda a *dimensão jurídica*, plasmada em uma estrutura jurídico-constitucional e internacional, que respeita os direitos fundamentais, sobretudo daqueles desfavorecidos pelas engrenagens assimétricas da dinâmica do desenvolvimento.

Neste processo, o homem apresenta-se como um transformador do mundo, reinventando-se. A plena realização das capacidades humanas, individual e coletivamente, é a própria motivação do desenvolvimento. A invenção cultural encontra-se no seu cerne, perpassando a *ação do homem* e os seus *valores*. A capacidade de invenção e criatividade humana, entretanto, têm sido mais canalizadas para o *progresso técnico*<sup>54</sup> do que para a

---

<sup>53</sup> Como bem pontuou Celso Furtado, “ao caráter interdisciplinar da reflexão sobre o desenvolvimento deve-se, seguramente, sua fecundidade. De todos modos, os horizontes por ela abertos contribuíram para aprofundar a consciência crítica do homem contemporâneo.” (FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*. Enfoque Interdisciplinar. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1981, p. 27). Em virtude de sua grande complexidade, o *fenômeno do desenvolvimento econômico* é considerado um dos mais árduos assuntos a se estabelecer uma noção. A sua compreensão demanda uma análise profunda de todos os seus ângulos (BRITO, Edvaldo. *Reflexos Jurídicos da Atuação do Estado no Domínio Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 44).

<sup>54</sup> É mais fácil difundir progresso técnico do que o respeito aos mais velhos, a solidariedade, a alegria criativa, as relações sociais, a apreciação cultural. Sem dúvida, ela serviu para maior conforto e, teoricamente, proporcionar mais tempo livre. Na realidade, contudo, o tempo termina sendo dedicado a atividades mecânicas e

difusão de valores.

Refletir acerca do desenvolvimento envolve a apreensão da realidade social sob dois vetores: (i) a estrutura e (ii) o processo. A *estrutura* descreve as relações estáveis entre os elementos econômicos da sociedade e pode ser traduzida em equações, como a função de produção. Estas relações são projetadas no tempo e, portanto, tornam-se dinâmicas, integrando um *processo*. O homem, neste contexto, é um agente criativo, capaz de romper com o passado e inventar o futuro.

A idéia de desenvolvimento possui três importantes aspectos<sup>55</sup>: (i) o aumento da eficácia do sistema social de produção; (ii) a satisfação das necessidades elementares da população e a (iii) consecução de objetivos de grupos sociais na competição por recursos escassos. O primeiro aspecto, embora exaltado como indicador principal de desenvolvimento, nem sempre contribui para a melhor satisfação das necessidades básicas da população. Os objetivos dos grupos sociais, por seu turno, seriam sintetizados na noção de *interesse nacional*.

Neste contexto, o Estado assumiu o papel, antes lhe negado pelo livre-cambismo, de propulsor da atividade econômica. Surge, então, como usual os termos *renda* ou *produto per capita* e *produtividade dos fatores de produção*, negligenciando indicadores de distribuição equânime da renda e de preços relativos.<sup>56</sup>

O pós-guerra proporcionou uma reflexão acerca da condição miserável em que vivia a maioria da humanidade e trouxe à baila novos índices como mortalidade infantil, expectativa de vida, incidência de doenças contagiosas e nível de escolaridade. A idéia de desenvolvimento passa a ser envolta em condições de *bem-estar* social e *modernização*. As instituições internacionais consolidaram-se como pólo dialógico de questões que

---

*embuteedoras*. A tecnologia não é neutra e corresponde a busca de benefícios empresariais; o seu enfoque não é melhorar a vida do ser humano, mas aumentar o lucro. (LÚZON, Luiz José. El concepto de desarrollo en Arnold J. Toynbee. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano III, n. 4, jul. 2001, p. 53-55).

<sup>55</sup> FURTADO, op. cit., p. 15-20.

<sup>56</sup> Bauer adverte ser um erro supor que o investimento é o único ou mais importante dos determinantes do desenvolvimento, porquanto existem outros fatores mais relevantes como forças políticas e institucionais, oferta de recursos complementares e atitudes da população. Vultosos gastos com investimento podem não gerar desenvolvimento, apenas desperdício de recursos. Resumindo sua idéia: “há mais sentido em dizer-se que o capital é criado no processo de desenvolvimento do que em ensinar que o desenvolvimento é função do capital.” (BAUER, Peter Tamas. *Análise e política econômica nos países em desenvolvimento*. Trad. J. M. Gouvêa Vieira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965, p. 105). Adelman, por sua vez, reputa um maior volume de investimento como relevante fator no processo de desenvolvimento, especialmente por propiciar inovações tecnológicas. As inovações devem, contudo, gerar melhorias e benefícios a longo prazo. Da mesma forma, o investimento em capital social não pode ser negligenciado. Destaca ainda o papel das agências de fomento nacionais e de uma liderança governamental vigorosa na condução do processo. (ADELMAN, Irmã. *Teorias do desenvolvimento econômico*. Trad. Denise Cabral C. de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 144).

transcendiam a esfera nacional. As Nações Unidas, suas Comissões e Agências Especializadas surgiram como foros de pesquisa, debate e elaboração de políticas com vistas a tratar a problemática advinda da hegemonia internacional e do dismantelamento das estruturas coloniais. As Instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial – foram concebidas sob princípios liberais e destinavam-se a garantir que as políticas econômicas nacionais considerassem um plano maior de estabilidade global.

A *missão civilizadora*, eurocêntrica, fruto das Revoluções Liberais e da Revolução Industrial, fora arquitetada com o intuito de levar o *progresso*<sup>57</sup> às nações mais atrasadas, traduzido na projeção do modo de produção capitalista, no combate à propagação do comunismo e na busca de mercados para os excedentes e commodities para as indústrias. Em suma, a idéia subjacente era exportar não apenas um modelo econômico, mas uma profunda *transformação social*.

O estudo do desenvolvimento perpassa por uma avaliação não apenas do sistema econômico interno dos países, como de suas relações com os demais. Na Grécia, a *autarcia* representava uma condição perfeita de independência do Estado que bastava a si mesmo, não sendo dependente nem da vontade, nem do auxílio de outro, escolhendo o que reputasse obrigatório para si. Em termos de recursos humanos e econômicos, contudo, reconhecia-se uma limitada independência das cidades-estado.<sup>58</sup> Os romanos, por sua vez, buscavam essa independência em um outro sentido. Ambicionavam, desde as guerras púnicas, construir um grande império (o *orbis terrarum*).

Os *fisiocratas* deram peso especial à produção agrícola e entenderam que a organização social funda-se na apropriação e na utilização final do excedente extraído do trabalho produtivo. Os *mercantilistas* vislumbraram a riqueza como fruto do protecionismo e da acumulação de metais valiosos encontrados nas colônias, cultivando a *glória do governante e do Estado*.<sup>59</sup> David Ricardo propugnou a teoria das *vantagens comparativas* como melhor caminho para alcançar o crescimento econômico. Marx considerou como resultado do processo capitalista, a desigualdade e a exclusão social. Os *utilitaristas* se debateram acerca do sentido da utilidade como medida adequada da felicidade. Os

---

<sup>57</sup> O sonho do progresso levaria ao bem-estar e a satisfação individual e coletiva. Entretanto, a qualidade de vida nem sempre é assegurada neste processo; ao contrário, pode ser comprometida. (NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 7).

<sup>58</sup> ARISTÓTELES. *Politics*. In: HUTCHINS, Robert Maynar (Org.). *The Works of Aristotle - Great Works*. v. II. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1952, p. 446, 530-533, (1252b, 1253a, 1326b e 1328b).

<sup>59</sup> BRAND, Willem. *Desenvolvimento e Padrão de Vida*. Trad. Ricardo Werneck de Aguiar. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964, p. 13.

*neoclássicos* visaram acima de tudo o equilíbrio do sistema econômico. *Keynesianos* ressaltaram a importância dos investimentos públicos no crescimento econômico. *Cepalinos* promoveram uma comoção internacional para o problema do *subdesenvolvimento*.

As *teorias do desenvolvimento econômico*, especificamente, partiram da clássica avaliação do crescimento da renda e desembocaram em preocupações sócio-econômicas e culturais, como pobreza e cooperação humana. Um estudo comparativo e multidisciplinar de algumas delas é fundamental para a compreensão da complexidade e riqueza da questão.

As primeiras idéias sobre desenvolvimento, que o definiam como um aumento do fluxo de bens e serviços, deram lugar a noção de *processo de transformação social* relacionado à introdução de métodos produtivos mais eficazes.<sup>60</sup> A riqueza, se apropriada de forma racional, por intermédio da técnica, proporcionaria a melhor satisfação das necessidades humanas.

Considerando o aspecto especificamente econômico, uma outra dificuldade em medir o desenvolvimento é estabelecer confiavelmente as equações, coletar os dados econômicos dos países por um sistema uniforme e interpretá-los corretamente, tendo em vista que mesmo dados aparentemente objetivos ensejam controvérsias. A primeira caracterização, meramente numérica, considera, em seu aspecto estático, a baixa renda ou produto *per capita*, e o seu desempenho ao longo do tempo, em seu aspecto dinâmico.

Na equação produto/*população*, como estabelecer os elementos do denominador e do numerador? No primeiro caso, o que considerar como população? Todos os habitantes do Estado, apenas a população potencialmente ativa do mercado ou aquela efetivamente empregada? No que tange ao produto ou renda, como avaliá-los e contabilizá-los? Que setores incluir? Como tratar a economia informal? E como equilibrar as distorções cambiais da adoção de uma moeda comum? Nesse sentido, muitos economistas se desdobraram para elaborar um sistema de contabilidade nacional que mesurasse esses fatores.<sup>61</sup> A evolução desses trabalhos permitiu que, já na década de quarenta, o Banco Mundial elaborasse escalas

---

<sup>60</sup> O desenvolvimento deve ser encarado como um processo contínuo, desde o *berço* das políticas econômicas e organização de recursos até o *tímulo*, nas favelas. (BAUER, Charatine. O Desenvolvimento Econômico e Urbano. In: HERSKOVITS, M. J., WOLF Jr., Charles., BAUER, Catharine. (Org.). *Aspectos Sociais do Crescimento Econômico*. Trad. Agenor Macieira. Salvador: Universidade da Bahia, 1958, p. 116). O uso de dados como Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* esconde ou distorce a grande diferença na composição do produto e na distribuição da renda entre os diferentes setores da sociedade. (ADELMAN, op. cit., p. 2). Ressalta Furtado que ainda que a acumulação seja necessária, não é suficiente no processo de desenvolvimento das forças produtivas. A acumulação para ser mais eficaz demanda uma permanente reinvenção e acesso a novas técnicas. (FURTADO, op. cit., p. 46).

<sup>61</sup> Alguns desses problemas foram mitigados com a adoção dos cálculos PPP (*Purchasing Power Parities*) que permite refletir mais adequadamente o poder de compra relativo das moedas. (MORAES, Reginaldo Carmello Correa de Moraes. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 51).

classificadoras que dividiram o mundo entre os *países desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*.

O retardamento dos progressos técnicos e a disparidade nos padrões internacionais de desenvolvimento possibilitaram o surgimento de uma terminologia específica para diferenciar os países líderes e aqueles incapazes, por diversas razões, de acompanhar o processo com a mesma intensidade. Os termos *países não desenvolvidos*, *subdesenvolvidos*, *em desenvolvimento*, *de economia reflexa*, *capitalismo retardatário*, *terceiro mundo*, *periféricos*, *economicamente marginais*, *endividados*, *emergentes* e *pobres* não definiam o desenvolvimento potencial em si, mas o atraso e o fornecimento de um baixo padrão de vida aos seus cidadãos, em comparação com os países fortemente industrializados.<sup>62</sup> Atualmente, os termos mais comumente adotados<sup>63</sup> são países *desenvolvidos*, *em desenvolvimento* e os

---

<sup>62</sup> Esclarece Furtado que o “Subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.” (FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 197). São características do subdesenvolvimento: baixa renda *per capita*, desigualdade na distribuição de renda, alta taxa de mortalidade e natalidade, grande participação no setor primário da economia, baixa produtividade, baixo padrão de consumo e qualidade de vida, mau funcionamento ou ausência de instituições políticas adequadas. (NUSDEO, Fabio. *Curso de Economia*. São Paulo: RT, 2001, p. 346-347). O critério mais comum é considerar como subdesenvolvido os países com renda per capita inferior a média de todos os países do mundo e desenvolvidos os que se situam acima dela. Esse critério é insuficiente por desconsiderar fatores culturais e políticos no processo de desenvolvimento. (ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. *O Mundo, o Brasil, o Homem*. Belo Horizonte: s/e, 1966, p. 224). Esclarece Viana o critério de classificação de um país no *lúgubre mundo do subdesenvolvimento*: “Considera-se subdesenvolvido o país que possui baixa renda *per capita* ou, mais precisamente, aquele cujos habitantes percebem uma renda média anual inferior a 600 dólares.” (VIANA, Cibilis da Rocha. *A dinâmica do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968, p. 127). Vale acrescentar ainda que, “O Terceiro Mundo não constitui um todo homogêneo. Ao contrário, reúne países que apresentam entre si profundas diferenças geográficas, étnicas, sociais, políticas, culturais etc. Esses países apresentam, também, diferentes graus de dificuldades econômicas, de modo que são, geralmente, subdivididos em dois grandes grupos: países de baixa renda, integrados, inclusive, pelos países mais pobres do mundo (*Least Developed Countries*) e países de renda média.” (PINHO, Carlos Marques; PINHO, Diva Benevides. *Sistemas Econômicos Comparados*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 263-264). Brand expôs a sua preferência pelo termo *áreas economicamente atrasadas*, adotando, contudo, a terminologia, *subdesenvolvidos*, pela sua consagração na literatura. (BRAND, op. cit., p. 20). Adelman ressalta, contudo, que as profundas diferenças entre as regiões do globo no que tange à estrutura econômica, disponibilidade de recursos, herança cultural, instituições políticas e sociais permitem a invalidação de qualquer tentativa de estabelecer um único critério de definição entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Em seu sentir, este critério de divisão sócio-econômica do mundo é arbitrária e grosseiramente simples. Como um recurso de argumentação, no entanto, adota a terminologia classicamente estabelecida. (ADELMAN, op. cit., p.1). Aquilo que caracteriza um país como *em desenvolvimento* é a insuficiência de *poupança interna privada*, pela baixa propensão marginal das famílias a poupar ou por déficits crônicos nas contas governamentais. (ZEBRAL FILHO, Silvério T. Baeta. Notas acerca das políticas adjacentes aos programas de ajustamento apoiados pelo FMI: desafios, racionalidade e críticas. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 213).

<sup>63</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estabeleceu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - *Human Development Index* (HDI) - um índice sumário que combina medidas de um país em três aspectos básicos: saúde (expectativa de vida ao nascer), conhecimento (taxa de alfabetização de adultos mais a taxa bruta de matrícula de dos ensinos primário, secundário e terciário) e padrão de vida decente (Produto Interno Bruto per capita – PPP em dólares). Por este critério, os países possuem alto, médio ou baixo desenvolvimento humano. O Brasil enquadra-se como o último país na categoria de *alto desenvolvimento*, ocupando o 70<sup>a</sup> posição na estatística de 2007. (UNITED NATIONS. United Nations Development Programme (UNDP). *Statistics of the Human Development Report*. New York. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acesso em: 16 jan. 2008). O Banco Mundial classifica as economias com

países menos desenvolvidos do mundo.<sup>64</sup>

Tal uso, contudo, retrata uma clara imperfeição, pois congrega países bastante distintos no mesmo critério, sobretudo no que se refere aos *países em desenvolvimento*, claramente um eufemismo para muitos. Considerar um país em desenvolvimento significa que está em vias de se desenvolver, em um processo contínuo e dinâmico.

Na realidade, utilizando-se os índices mais básicos como educação, saúde e pobreza, nota-se que isso não se verifica. Por outro lado, a própria concepção do *ser desenvolvido*, longe de ser unânime, perpassa uma série de discussões acerca da adoção de um determinado modelo de desenvolvimento legitimado, como se verá adiante.

Percebe-se nas breves linhas acima dois problemas básicos: terminologia e mensuração. Não obstante se reconheça as suas amplas dimensões, a dificuldade em conceituar e medir o desenvolvimento norteia a análise para os fundamentos econômicos e, por conseguinte, o cenário do debate vem sendo permeado de economistas das mais diferentes tendências ideológicas. Novas matrizes, no entanto, passaram a enfatizar mais o elemento sócio-cultural.<sup>65</sup> Uma outra preocupação refere-se ao arcabouço axiológico de cada nação. As escolhas, inclusive econômicas, vêm carregadas de valores específicos. Como medir a

---

base no Produto Nacional Bruto (*Gross National Income* - GNI) per capita, em países de baixa renda e renda média, subdividida em média baixa e média alta, ou em alta renda. Os países de renda baixa ou média, também chamados como *países em desenvolvimento*, também são classificados por regiões geográficas. As estatísticas de 2006 atribuem os seguintes valores: baixa renda, US\$ 905 ou menos; renda média baixa, entre US\$ 906 e US\$ 3,595; renda média alta entre US\$ 3,596 e \$ 11,115; e com alta renda acima de US\$ 11,116. Um outro critério é a categoria de empréstimo. Os países membros da Agência de Desenvolvimento Internacional (ADI) são aqueles que tiverem renda per capita, em 2006, de menos de US\$ 1,065 e não possuem a habilidade financeira de tomar empréstimos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Os empréstimos da ADI são favoráveis, sem juros, e doações para programas que visam melhorar o crescimento econômico e o padrão de vida. Os países considerados *Blend* podem receber empréstimos da ADI (baixa renda per capita) e do BIRD (credibilidade financeira). O Brasil recebe empréstimos do BIRD e está classificado como renda média alta. (WORLD BANK. *Data and statistics: country classification*. Washington D.C. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>>. Acesso em 16 jan. 2008).

<sup>64</sup> O Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) utiliza o seguinte critério para classificar os países menos desenvolvidos: Produto Nacional Bruto (PNB) per capita menor que US\$750 para inclusão e maior que US\$ 900 para graduação; fraco desempenho no Índice de Estimativa Humana (IEH), baseado em indicadores como: nutrição, saúde, educação, alfabetização de adultos e o critério de vulnerabilidade econômica, através do Índice de Vulnerabilidade Econômica (IVE), fundamentado em indicadores como: instabilidade da produção agrícola, da exportação de produtos e serviços, importância econômica de atividades não tradicionais, concentração de exportação, tamanho da economia e o percentual da população deslocado por desastre natural. (UNITED NATIONS. The United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. *The Criteria for the identification of the LDC*. New York. Disponível em: <<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/ldc%20criteria.htm>>. Acesso em 16 jan. 2007).

<sup>65</sup> A *cultura* é um sistema *tenso*, único para um povo, em determinado tempo e lugar, e se expressa como *compromissos negociados* entre o padrão já estabelecido (instituições legítimas, controle) e a imaginação possível (construção do mundo). (AMSTERDAM, Anthony G., BRUNER, Jerome. *Minding the Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 231).

felicidade, a auto-estima ou realização de um povo?<sup>66</sup> Neste sentido, indispensável compreender a dimensão ética no processo econômico. Em um primeiro momento, neste tópico, serão esboçadas as linhas mestras das *teorias do desenvolvimento*, em sua dialética liberdade-intervenção<sup>67</sup>, suas matrizes conceituais e metodológicas, principais expoentes e reformas sugeridas, ressaltando ainda a convergência ideológica da *teoria da modernização*.<sup>68</sup> Em seguida, destacar-se-á a relevância da integração ética à economia. No tópico posterior, o estudo será norteado pela concepção de Amartya Sen acerca do desenvolvimento como expansão das liberdades.

### 1.2.2 Síntese teórica das teorias do desenvolvimento

Os economistas clássicos em suas análises preocuparam-se com a questão do crescimento econômico, seja no que concerne à origem das riquezas, às vantagens comparativas do comércio, ao atraso de certas regiões, ao impacto social da assimetria capitalista e, até mesmo ao *fetice* da mercadoria.<sup>69</sup> Posteriormente, percebeu-se o

<sup>66</sup> HERSKOVITS, M. J. A Motivação e o Padrão Cultural na Mudança Tecnológica. In: HERSKOVITS, M. J., WOLF Jr., Charles., BAUER, Catharine. (Org.). *Aspectos Sociais do Crescimento Econômico*. Trad. Agenor Macieira. Salvador: Universidade da Bahia, 1958, p.21-24.

<sup>67</sup> Em 1938, Harold MacMillan, líder do Partido Conservador inglês, propugnou as virtudes da adoção da economia mista, na tentativa de equilibrar o vigor da atividade privada (microeconômica neoclássica) com doses de intervenção estatal (macroeconomia keynesiana). Quarenta anos depois, a Primeira Ministra Thatcher, do mesmo partido, adotou o ultraliberalismo político. (MORAES, Reginaldo Carmello Correa de Moraes. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 54).

<sup>68</sup> A essência do ser moderno consiste na mudança *obsessiva e compulsiva* (modernização, progresso, desenvolvimento, aperfeiçoamento, atualização). Deixar de ser moderno significa deixar de modernizar-se. (BAUMAN, Zygmunt. *Identidade*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p.19).

<sup>69</sup> O cerne da preocupação de Adam Smith, em sua obra, foi justamente o crescimento econômico, os seus agentes propulsores e as medidas políticas adequadas à sua consecução. Investigou a acumulação de capital, o crescimento populacional e a produtividade do trabalho. Demonstrou que o auto-interesse era a motivação do bem estar coletivo e que a sociedade deveria ser dotada de instituições que possibilitassem o indivíduo a realizar suas potencialidades em sua máxima plenitude. (SMITH, Adam. *Uma Investigação sobre a Natureza e Causas das Riqueza das Nações*. Trad. Norberto de Paula Lima. Curitiba: Hemus, 2001). Os estudos de David Ricardo tornaram-se base de um modelo de crescimento econômico segundo o qual o funcionamento do sistema econômico tende ao plano estacionário, em que a taxa de lucro excessivamente baixa cessaria toda acumulação, nenhum trabalho adicional seria demandado e a população atingiria seu máximo. Para ele, os fatores de produção, terra, capital e trabalho, estariam sujeitos à produtividade marginal decrescente. Assim, a produtividade diminui com o aumento dos cultivos. Na indústria, ao contrário, essa tendência é invertida devido ao progresso tecnológico. O intercâmbio comercial entre as nações conduziria a maior produtividade e otimização dos recursos, beneficiando todos os países e auxiliando-os a superar o peso da tradição. (RICARDO, David. *Princípios da Economia Política e Tributação*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983). O marxismo criticou o fetice da mercadoria e a acumulação de capital, apontando as assimetrias do processo e suas conseqüências nefastas. Um processo em que o trabalhador produz o capital, e este o trabalhador, transformando-o em produto da engrenagem capitalista. (MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*, v. 1, tomo 1. Coleção Os Economistas. Trad. Regis Barbosa e Flavio Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983).

desenvolvimento como uma ruptura motivada pelo avanço tecnológico.<sup>70</sup>

As pesquisas neoclássicas focalizaram-se na condição de equilíbrio dos mercados vistos isoladamente, na racionalidade micro-econômica dos agentes e na eficácia do sistema de preços.<sup>71</sup> Em um contraponto a este padrão de análise, a teoria keynesiana valorizou os centros de decisão nacionais de política econômica e a ampliação da demanda provocada pelo Estado. A vontade política do Estado empenhar-se-ia a serviço da reconstrução social voluntária, e não simplesmente espontânea, rompendo com a tradição liberal.

Por longos anos, o crescimento econômico fora considerado axiomático e conseqüência natural da prosperidade das nações. Não mereceu, assim, atenção específica, sobretudo enquanto a economia tentava torna-se uma ciência independente dos laços políticos. Nos cinquenta anos que antecederam à Segunda Guerra, os economistas preocupavam-se com análise estática do equilíbrio a curto prazo.<sup>72</sup>

Na década de cinquenta, inicia-se a jornada no *main stream* da teoria do desenvolvimento, motivada pelo recrudescimento do interesse pelo assunto no pós-guerra. O *bem-estar social*, neste mister, não poderia ser desconsiderado. O artigo 55 da Carta das Nações Unidas (ONU) estatuiu o dever de todos os Estados-membros de “promover o progresso social e melhores padrões de vida, em meio a maior liberdade.”

No mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, enuncia o direito de todos “a um padrão de vida adequado, para saúde e bem-estar de si próprio e de sua família, inclusive alimentação, vestuário, residência, cuidado médico e serviços sociais necessários (...)”. Diversas teorias foram elaboradas tendo em vista as etapas do desenvolvimento e a possibilidade de se transplantar o modelo adotado nos países mais industrializados. Ganhou robustez a criação da teoria do arranque (*take off*) segundo a qual, o desenvolvimento é salto, ruptura provocada e não uma mudança gradual. A decolagem decorre da revolução política, inovação tecnológica ou mudança favorável no ambiente internacional.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Shumpeter compreendeu o desenvolvimento como uma mudança não contínua dos canais do fluxo de investimento, que provocaria um distúrbio de equilíbrio e possibilitaria uma alteração eterna do estado de equilíbrio anteriormente existente. O desenvolvimento, desta forma, seria uma *ruptura* do ciclo econômico a partir do equilíbrio geral. (ADELMAN, op. cit., p. 94-99 e 106).

<sup>71</sup> HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Campus, 1983, p. 277-314; WALRAS, Léon. *Compêndios dos Elementos de Economia Política Pura*. Coleção Os Economistas. Trad. João Guilherme Vargas Neto. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

<sup>72</sup> ADELMAN, op. cit., p. VII.

<sup>73</sup> Rosenstein-Rodan, em 1943, publicou importante artigo acerca dos “problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-oriental, em que indica dois caminhos para industrialização desta área tão sofrida no período da Guerra: (i) autarquia ou (ii) integração subordinada à Europa. Elabora um sofisticado plano para treinar os

Nas investigações conduzidas pelos *think tanks* americanos, como o *Twentyeth Century Fund* (TCF), e por diversos governos, procurou-se os fatores sócio-políticos, culturais e econômicos que influenciariam no desenvolvimento, indagando se a importação de recursos financeiros e técnicos, dos países ricos, contribuiriam para o processo. Cotejavam se o caminho a ser percorrido na superação do subdesenvolvimento seria semelhante, não obstante mais rápido e fácil, ao histórico das sociedades ocidentais desenvolvidas.

Almejavam, em sua análise, definir um caminho para o progresso, exportado, principalmente dos Estados Unidos, aos países do Terceiro Mundo. Mantendo-os em sua zona de influência, evitaria que se voltassem a esfera de poder soviética.<sup>74</sup> Portanto, algumas precondições proporcionariam o verdadeiro desenvolvimento.<sup>75</sup> Para lidar com os problemas na formação interna de capital de cunho objetivo (carência de poupança capitalizada) e subjetivo (pouca propensão e empenho), estimula-se o trabalho e o ímpeto de prosperar. Essencial o desejo pelo *progresso material*, inibido por filosofias de vida que valorizam o ócio, o lazer ou a vida extra-terrena e a reforma política que coibiria governos instáveis e arbitrários.

---

recursos humanos e criar um sistema de indústrias complementares, integrando o continente por intermédio do TIEO (Truste Industrial da Europa Oriental). Este complexo basicamente exportaria bens para o resto do continente europeu como forma de gerar renda e garantir o investimento. Quase duas décadas depois, elabora um outro importante artigo, *Notas sobre a teoria do grande impulso*, complementando as idéias do anterior e sustentando seu argumento sobre a metáfora do *take-off*. (MORAES, op. cit., p. 92-93 e 259). Rostow, em 1963, elaborou a *teoria das etapas do desenvolvimento* segundo a qual cada país ou região deveria percorrer caminhos históricos semelhantes, quais sejam: (i) sociedade tradicional (agrícola); (ii) pré-requisito para o arranco (*take off*); (iii) arranco; (iv) crescimento auto-sustentável (maturidade) e (v) consumo de massa (alto padrão de consumo, lazer, bem-estar e seguridade social). (VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de.; TROSTER, Roberto Luis. *Economia Básica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 390).

<sup>74</sup> Destacam-se neste mister nomes como Norman Buchanan, Howard S. Ellis, W. A. Lewis, Theodore W. Schultz, Robert E. Baldwin, G. M. Méier, Kindleberger, P. T. Bauer, C. Clark, Celso Furtado, G. Haberler, A.C. Harberger, A. O. Hirschman, H. Myint, G. Myrdal, R. Prebisch, P.N. Rosenstein-Rodan, W. W. Rostow, H. W. Singer e J. Tinbergen. (MORAES, op. cit., p. 56 e 61). Meier distingue duas gerações de economistas do desenvolvimento, a primeira visionária e ambiciosa nas estratégias, que surge no pós guerra, e a segunda, mais moralista, cujos estudos eram pautados pelo realismo fundamentado na economia neo-clássica. (MEIER, Gerald M. The old generation of development economics and the new. In: MEIER, Gerald M.; STIGLITZ, Joseph E (Org.). *Frontiers of Development Economic: the future in perspective*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 13-17).

<sup>75</sup> Bauer confessa a tentação em perquirir acerca da causa ou das causas do desenvolvimento. Conclui, contudo, que este esforço seriam em vão, pois “não raro, sem se aperceber do fato, fica-se enredado num labirinto sem que se possa distinguir entre as causas e efeitos, notadamente no que concerne às instituições humanas e instituições sociais.” (BAUER, op. cit., p. 28). Consoante o entendimento de Wolf, as instituições, organizações e políticas governamentais e privadas, “podem estimular ou impedir as espécies de comportamento que conduzem ao crescimento econômico pelo seu efeito sobre: 1) a calculação direta de custos e benefícios; 2) as relações entre a produção e a distribuição (produto e renda); 3) a ordem, preditibilidade e probabilidade das relações econômicas; 4) o conhecimento das oportunidades econômicas e 5) motivações e valores.” (WOLF Jr., Charles. As Instituições e o Desenvolvimento Econômico. In: HERSKOVITS, M. J., WOLF Jr., Charles., BAUER, Catharine. (Org.). *Aspectos Sociais do Crescimento Econômico*. Trad. Agenor Macieira. Salvador: Universidade da Bahia, 1958, p.55).

Indispensável o respeito à propriedade privada, ao contrário das estruturas comunais; um mecanismo de tributação razoável, não confiscatório e a mobilidade social, prejudicada pelas discriminações raciais e étnicas.

Por fim, a *intervenção civilizadora*<sup>76</sup>, fornecendo novo ritmo aos mecanismos sociais e econômicos internos. Em suma, imprescindível um *Estado moderno* que abraçaria o ideal do progresso, impondo-o, se necessário, ao seu povo. O modo como uma sociedade deseja se desenvolver perpassa por uma série de *escolhas* que afetam profundamente a sua estrutura. Poupar, por exemplo, pode ser visto como virtude que gera riqueza ou como manifestação de materialismo. O individualismo embora possa ser entendido como forma de independência e autonomia, apresenta um caráter de egoísmo e desconsideração ao bem coletivo. Da mesma forma, a desigualdade, tanto pode ser considerada estímulo à competição como injustiça social.<sup>77</sup>

As escolhas são motivadas pela construção da *identidade* local. A mudança do processo produtivo perpassa pelas relações de poder e, por conseqüência, pela percepção que os seus agentes possuem acerca do modo de vida e da condição humana no seio da sociedade. Portanto, altera-se a própria concepção de espaço e de tempo, em virtude da revisão dos códigos morais. Neste sentido, os trabalhos econômicos passam a dialogar com a sociologia em busca de respostas institucionais mais concretas, ressaltando a importância das anomias e de *todos* os atores sociais, inclusive os mais marginalizados na condução do processo.<sup>78</sup> Um

---

<sup>76</sup> Em uma inquietante busca pela dinâmica das civilizações e seu desenvolvimento, na década de trinta, Toynbee, publicou *A Study of History*, em que estudou origens, crescimento e colapso das grandes civilizações, pois acreditava que as *civilizações* e não os Estados deveriam ser objeto de estudo. O seu método ficou conhecido como desafio e resposta (*Challenge and Response*), ou seja, uma sociedade deve enfrentar de tempos em tempos situações de desafio e, de acordo com sua resposta, sairá fortalecida ou enfraquecida do processo. Os seus estudos acerca da evolução das civilizações em muito contribuíram para a questão do desenvolvimento, transcendendo a análise meramente econômica. Ousou colocar em segundo plano, o progresso material, o domínio tecnológico e a acumulação de capital como responsável pelo engrandecimento ou colapso de algumas civilizações, dando maior ênfase à vida política e ao governo. Atacou acidamente a cegueira eurocêntrica. Ele considera que o *processo de desenvolvimento* é uma resposta criativa a desafios diversos. (TOYNBEE, Arnold. *A Study of History*, v. 1 e 2. 2. ed. London: Oxford university Press, 1951; LÚZON, op. cit., p. 53-55). Interessante notar que, embora em uma outra abordagem, Samuel Huntington destrinchou a dinâmica das civilizações, construindo os seguintes modelos: sínica, japonesa, hindu, islâmica, ortodoxa, ocidental, latino-americana, e *possivelmente* a Africana! (HUNTINGTON, Samuel. *O choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997, p. 50-53). Há posições mais simples que dividem a civilização em *ocidental* e *não ocidental*, que englobaria a oriental, África, Pacífico e Índios Americanos, justamente por guardarem *impressionante semelhança*. (BAAZ, Maria Erikson. *The Paternalism of Partnership: a postcolonial reading of identity in development aid*. London: Zed Books, 2005, p. 156). Ressalte-se que, ao longo do século XX, as maiores atrocidades ocorreram *dentro* das civilizações: a política de Stálin, Hitler e a devastação da Segunda Guerra. (KIRKPATRICK et al. Jeane. O imperativo modernizante. *Política Externa*, v. 2, n. 4, mar. 1994, p. 155-157).

<sup>77</sup> MORAES, op. cit., p. 80-82.

<sup>78</sup> Em seu trabalho de 1958, *Desenvolvimento Econômico*, Kindleberger inicia sua análise tratando do desenvolvimento econômico não limitado às variáveis de produto e produtividade, mas às mudanças estruturais

outro fator que emerge como imprescindível no decorrer das análises é o papel de uma *liderança* que inicie e continue o processo de desenvolvimento.<sup>79</sup> O termo liderança aqui não tangencia apenas o governo e sim as diversas formas de organização da sociedade civil, indispensável à construção de um processo verdadeiramente democrático.

Myrdal, por exemplo, fora um dos precursores em reconhecer os dramas sociais, como corrupção, saúde, educação e pobreza. Na década de setenta, fora fiel defensor da *ajuda internacional para o desenvolvimento* na superação do atraso dos países pobres. Vinte anos depois, propôs reformas mais radicais internas nos países subdesenvolvidos.<sup>80</sup>

Refletindo a mesma sensibilidade aos problemas sociais, a escola estruturalista<sup>81</sup> latino-americana da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL) rompeu com a tradição da teoria econômica ortodoxa e conduziu sua análise por uma perspectiva anti-colonialista. Criticou a divisão internacional do trabalho e a teoria das vantagens comparativas no comércio entre as nações exportadoras de produtos primários e de produtos manufaturados e a tendência estrutural à concentração de renda das nações mais ricas e a ausência de uma distribuição equânime dos benefícios.

A tecnologia era vista como um agravante no processo de acumulação, pois embora contribuísse com a *racionalidade* da empresa privada, traria graves conseqüências sociais. O subdesenvolvimento resultaria não de uma evolução rumo ao capitalismo avançado, mas de uma conformação *estrutural* ao capitalismo internacional, que geraria dependência, em um

---

na produção e na alocação de insumos setorialmente. Considera, além das variáveis estritamente econômicas, como terra, capital, trabalho, conhecimento científico e organizacional, as transformações do arcabouço social. Ademais, sua obra encontra-se permeada de referências às análises dicotômicas, tradicional-moderno, de Parsons e Marion-Levy. Segundo ele, atingir o desenvolvimento demandaria racionalidade na percepção, universalidade na associação e especificidade nas relações. O papel dos atores sociais na condução do processo não poderia ser subestimado. Aqueles grupos marginais, que sublimaram sua ausência de prestígio e insegurança social e buscaram realização econômica, em muito contribuíram para o crescimento econômico. (KINDLEBERGER, Charles P. *Desenvolvimento Econômico*. Trad. Sonia Schwartz. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976, p. 21).

<sup>79</sup> Neste sentido, Stiglitz, “O desenvolvimento é um processo que envolve *todos* os aspectos da sociedade, implicando os esforços de *todos*: mercados, governos, ONGs, cooperativas, instituições sem fins lucrativos.” (STIGLITZ, Joseph. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 93). “Ficará claro, no decorrer deste livro, que consideramos a liderança e organização – seja do tipo empresarial privado ou do Estado – como ponto cardeal do processo de desenvolvimento econômico.” Ressalva o autor, porém, que “a liderança por si própria não basta, pois necessita de fatores complementares com que trabalhar. Apesar dos pesares, a escassez de terra, de capital e mão-de-obra qualificada podem ser chamados todos de quase obstruções, no sentido de que a liderança dinâmica, quando disponível, pode até certo ponto superar tais dificuldades.” (BRAND, op. cit., p. 20).

<sup>80</sup> MYRDAL, Gunnar. *Subdesenvolvimento*. Trad. Rosinethe Monteiro Soares. Brasília: Coordenada Editora de Brasília, 1970; LEDUC, Gaston. *Ayuda internacional y crecimiento*. In: ROBINSON, E. A. G (org.). *Problemas del Desarrollo Económico*. Ponencias del Congreso sobre el Desarrollo, de la Asociación Internacional de Economía. Tomo I. 2. ed. Trad. Mario Estartus. Barcelona: Editorial Ariel, 1974, p. 213.

<sup>81</sup> O estruturalismo analisa a economia em termos de estrutura, regimes e sistemas. Nesta corrente, as leis econômicas funcionam condicionadas às estruturas existentes, dependendo de condições de tempo e espaço. (SINGER, Paul. *Desenvolvimento e Crise*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 26).

sistema de dominação social.<sup>82</sup>

Os fundamentos ideológicos do *nacionalismo-desenvolvimentista* deita raízes em questões internas e na influência internacional.<sup>83</sup> O primeiro vetor aponta para a afirmação e fortalecimento da identidade nacional, com forte elemento racista, contra os judeus (regime nazista alemão), os negros (Apartheid) e os índios (México e Chile). Lutava-se contra a influência liberal de um mercado supra-nacional e contra a crise da economia primário-exportadora. O segundo vetor norteia-se para o ambiente internacional, em que se deflagravam regimes autoritários e neocolonialistas.

Percebe-se, portanto, duas forças que apontam ora para o monopólio nacional e o controle estatal, ora para a abertura ao mercado internacional. Nesse embate, a tentativa de cooperação ocorre sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), na área jurídica, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, na esfera comercial, e do FMI e Banco Mundial, no âmbito financeiro.

A proposta de um desenvolvimento nacional, aos poucos se diluiu com o expressivo aumento do endividamento externo. Esta dívida sustentou os argumentos em prol da abertura econômica e da privatização nos anos noventa. O projeto de desenvolvimento nacional e a sua superação deixam novamente aberto o flanco da reflexão acerca da permanência de um projeto impassível às desigualdades sociais.

Na década de setenta, surge o alerta acerca das necessidades básicas e vitais, em uma *Nova Ordem Econômica Internacional*, legitimada pela ONU. Os seus princípios são equidade, igualdade soberana, interesse comum e cooperação dos Estados para a consecução do desenvolvimento social e econômico, garantido às gerações atuais e futuras.<sup>84</sup> O Banco Mundial canalizou, então, suas ações na tríade: segurança, desenvolvimento e combate à

---

<sup>82</sup> A CEPAL foi liderada por Prebisch e sua equipe de 1948 a 1964. O Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social deu continuidade ao seu trabalho, de 1961 a 1971. O pensamento Cepalino, cujo cerne era a teoria da relação *centro-periferia*, foi elaborado pelo próprio Prebisch juntamente com colaboradores, como Celso Furtado. As pressões políticas, especialmente advindas do golpe chileno de 1973, causaram impacto negativo nos trabalhos da CEPAL, conduzindo-a a uma agência convencional de cooperação internacional. (PEDRÃO, Fernando. A ideologia do desenvolvimento nacional e as perspectivas do capital internacionalizado. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VI, n. 10, jul. 2004, p. 6).

<sup>83</sup> Nesta ideologia, o Estado basear-se-ia em dois pilares: o *político*, com forte aspecto populista e o *econômico*, calcado no desenvolvimento nacional. No Brasil especificamente, a ideologia do desenvolvimento nacional nasce com o poder autoritário resultado dos conflitos vividos na década de vinte. Além disso, a idéia era desenvolver e preservar a ordem, tendo em vista a instabilidade social decorrente do subdesenvolvimento. Entre seus representantes, destacam-se Arbenz (Guatemala), Cárdenas (México), Estensoro (Bolívia), Grove (Chile), Odria (Peru), Perón (Argentina) e, no Brasil, Getúlio Vargas. (Ibid., p. 8-11).

<sup>84</sup> GARCIA-AMADOR, F. V. *El Derecho Internacional del desarrollo: una nova dimension del Derecho Internacional Economico*. Madrid: Civitas, 1987, p. 43.

pobreza. O discurso de mitigar as conseqüências malélicas do capitalismo por intermédio do combate à pobreza tinha grande influência do temor comunista, que poderia moldar negativamente o exército de reserva nos centros urbanos.<sup>85</sup> Consolida-se, destarte, a *teoria da modernização*.

### 1.2.3 A teoria da modernização e o sonho do progresso

A teoria do desenvolvimento deita raízes em um discurso que impõe um modelo de progresso como ideal, mesmo com custosos ajustes. Exige-se infra-estrutura econômica, reforma agrária, contabilidade nacional uniforme, profundas reformas estruturais e governos eficientes, honestos e fortes, capazes de liderar tais ajustes. Não se percebe o descompasso entre as exigências e a situação real dos países, em sua modesta tentativa de integrar a elite *civilizada* internacional. O povo, inclusive, deveria *desejar o progresso*.<sup>86</sup>

Vale lembrar que no pós-guerra, os EUA emergiram como grande potência e precisavam construir, ou manter, sua área de influência econômico-ideológica. Para tanto, nada mais adequado 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 estruturas. 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.<sup>87</sup> O papel hegemônico norte-americano modelou a configuração da ajuda externa. A preocupação

<sup>85</sup> LISBOA, Josefa B. O discurso do desenvolvimento no/do capitalismo: a propósito da tese marxista. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VI, n. 10, 2004, p. 72.

<sup>86</sup> “Penosos ajustamentos, lembremos. E reparemos nos distintos horizontes de tempo em que vivem e agem líderes e liderados. Os líderes tomam decisões com base em um cálculo singular. Os parâmetros que têm ou devem ter para esse cálculo estão no futuro, só nele se realizam. Os súditos, porém, tendem a julgar e agir com base nos parâmetros em que efetivamente vivem. Com tal defasagem entre governo e povo, como já lembrara Stuart Mill, na metade do século XIX, o despotismo, ilustrado ou não, é não apenas possível e desejável, é quase imperativo.” (MORAES, op. cit., p. 72).

<sup>87</sup> Marion Levy caracterizou a modernização como um *universal social solvent*, que descaracteriza a velha ordem impondo logo uma nova configuração de relações e valores. A sociedade moderna adapta-se a diferentes situações e sobrevive a desafios. O *solvente universal* desagrega e reintegra, criando instituições especializadas que substituem o papel de uma única instituição tradicional, a família. (Ibid., p. 57 e 140).

do governo americano era manter um mercado para os seus excedentes de produção e encontrar commodities para alimentar suas indústrias. Reconhecia, portanto, a interdependência entre a economia interna e os agentes econômicos externos, contextualizada na reconstrução da Europa e do Japão e no permanente monitoramento do *Terceiro Mundo*.

O clima beligerante da Guerra Fria permeou a *assistência técnica* de um caráter militar. Os líderes das nações recém descolonizadas ou independentes mostravam-se ansiosos por *renovar* a sua economia, modernizando-a. A questão é que concomitantemente à ajuda fornecida tem-se a oferta de diferentes doutrinas do que se entende por desenvolvimento. Por conseqüência, a *modernização* diluiu-se como um discurso acerca da melhor direção rumo ao progresso e a prosperidade.

A compreensão da teoria da modernização e o modo como se infiltrou no discurso dominante perpassa por três matrizes: (i) os discursos *científicos* da ciência social norte-americana, comprometida com instituições privadas e governamentais; (ii) a estratégia geopolítica por zonas de influência da Guerra Fria e (iii) a teoria do desenvolvimento desigual do capitalismo contemporâneo, com zonas centrais e periféricas.<sup>88</sup>

Essa vertente teórica, desenvolvida nas universidades, *think tanks*, instituições públicas e empresariais, marcou densamente as ciências sociais norte-americana na segunda metade do século XX<sup>89</sup> e ainda exerce forte influência no desenho ideológico do subdesenvolvimento. O fenômeno da *globalização* pode, inclusive, ser visto como uma releitura da teoria da modernização.<sup>90</sup> O modelo de estabilidade democrática e prosperidade econômica norte-americano proporcionou a possibilidade de expansão dos seus interesses

<sup>88</sup> Ibid., p. 103. O processo de integração de mercados orientou-se por decisões político-econômicas norte-americanas: (i) a progressiva penetração no exterior de empresas norte-americanas, especialmente na Europa Ocidental e (ii) a abertura do mercado interno a importações, especialmente advindas do Japão. A empresa privada ocupando um espaço *plurinacional* e reestruturando as relações econômicas. (FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*, p. 143).

<sup>89</sup> Alerta Bauer para o fato de que os economistas, em sua maioria, eram consultores de autoridades e empresas privadas, cujo compromisso com suas respectivas instituições acarretava certa ambigüidade na interpretação das variáveis econômicas. Difícil distinguir um estudo técnico de um parecer ajustado às análises políticas. (BAUER, op. cit., p. 3 e 30).

<sup>90</sup> “Esta [a globalização] poderia significar para as economias periféricas o começo da mais nova e irresgatável servidão, aquela aparelhada por um colonialismo tecnológico e informático, que fará os fortes mais fortes e os fracos mais fracos. Entre esses, sem dúvida, hão de arrolar-se, caudatariamente, na miragem do desenvolvimento, países como Brasil, a Argentina e o México. A globalização é ainda um jogo sem regras; uma partida disputada sem arbitragem, onde só os gigantes, os grandes quadros da economia mundial, auferem as maiores vantagens e padecem os mesmos sacrifícios.” (BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 139). A globalização, sobretudo em seu viés capitalista, é na verdade um processo de ocidentalização, os *outros* se tornam sujeitos ao *império ocidental*, em uma relação centro-periferia. (ROBINS apud HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 7.ed. Trad. Tomas Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 78-79).

militares, políticos e econômicos. As áreas a serem desenvolvidas, dessa forma, contavam como um *perfeito* modelo a ser seguido. A moldura já estava pronta. Os cientistas, então, se desdobrariam para aplicá-la a outras realidades *ávidas pelo progresso*. A desigualdade entre os Estados seria fruto do estágio percorrido rumo ao moderno. Tendo em vista que as ciências sociais abarcavam autonomia científica, as suas inferências representavam desenhos *corretos* acerca do entendimento da estrutura estática e da dinâmica das sociedades. O substrato ideológico etnocêntrico do *homem branco civilizado* é inegável.

A glória econômica dos anos cinquenta permeou as ciências sociais de uma cega fé no progresso, na estabilidade e na modernidade. A crise dos anos setenta destruiu as perspectivas otimistas. Os estudos acerca da modernização passaram de um foco nos valores de liberdade e democracia, como fundamentais ao desenvolvimento, para um enfoque realista, na estabilidade e no equilíbrio. Inicia-se um debate de causa e efeito acerca da precedência da democracia como condição para o desenvolvimento ou do desenvolvimento como fator propulsor da democracia.

Neste caso, tolerar-se-ia regimes autoritários, com ênfase no crescimento econômico, que paulatinamente evoluiriam para um amadurecimento democrático. A democracia, por este prisma, era vista como um regime instável e ingovernável. O Exército assumiria um relevante papel de agente modernizador e baluarte da ordem e estabilidade institucional.<sup>91</sup>

No mesmo sentido, a onda modernizadora experimentou uma fase otimista, nos anos setenta, com o discurso positivo (neo)liberal da globalização e das promessas do mercado livre, e uma fase mais pessimista, nos anos oitenta, com a crise da dívida externa, e fins dos anos noventa, com as diversas crises financeiras ao redor do globo. As promessas não se cumpriram. A tentativa de uma *domesticação* social do capitalismo não surtiu os efeitos desejados. O sistema econômico de mercado continua a sustentar um discurso de crescimento, demonstrando insensibilidade em relação aos custos externos, atribuindo-os a um desdobramento natural da sociedade e do meio-ambiente, e às disparidades e marginalizações

---

<sup>91</sup> Autores conservadores como Samuel Huntington defendiam que a participação democrática poderia minar a estabilidade das instituições políticas. Outros acreditavam que os EUA deveriam exportar abundância e riqueza e não valores democráticos. O crescimento econômico seria condição *sine qua non* para a construção de uma sociedade democrática. Estabelece-se, então, uma outra ordem de precedência que justificaria, inclusive, regimes não democráticos, mas defensores da estabilidade e da ordem. (MORAES, op. cit., p. 155-157). A posição dos EUA refletia a segurança de quem encontrara a solução para todos os problemas econômicos e políticos, com base na sua própria experiência. Tolerava, inclusive, regimes não democráticos desde que sustentassem aversão ao comunismo. (ARNOLD, H. J. P. *Aid for development: a political and economy study*. London: The Bodley Head, 1966, p. 10).

sociais.<sup>92</sup>

A situação dos países não desenvolvidos é complexa e deve ser apreendida em duas dimensões. Primeiro, a redução da dependência, por intermédio da ativação das forças sociais que se empenham em modificar o modo de desenvolvimento, apropriando-se do processo e impondo prioridades sociais na utilização de recursos. Segundo, um quadro internacional que aglutine recursos financeiros e humanos num projeto cooperativo que colabore com o *empoderamento* da população local, em busca de um maior equilíbrio Norte-Sul. O avanço cooperativo na esfera internacional é de suma importância para a consecução das transformações internas. Como bem pontuou Stiglitz, “o desenvolvimento diz respeito a transformar a vida das pessoas, não apenas as economias.”<sup>93</sup>

Imprescindível, no entanto, compreender a relevância da escolha do caminho a ser percorrido nesse processo. Os modelos econômicos indicam propostas e as experiências internacionais revelam erros e acertos. A primeira questão que se impõe é se realmente existe uma *vontade* de se desenvolver, de se *transformar*. E a segunda, como conduzir o processo interna e externamente. Portanto, o desenvolvimento não pode ser forçado, tendo em vista que um dos seus principais objetivos, ou das principais vantagens, é ampliar o espectro das *escolhas*<sup>94</sup> e o acesso às alternativas.

Paradoxalmente, nem sempre aqueles que insistem no processo e em sua metodologia, são os mesmos que suportam os sacrifícios dele advindos.<sup>95</sup> Algumas visões sobre o desenvolvimento foram sintetizadas em breves linhas acima e buscaram transmitir a evolução

---

<sup>92</sup> HABERMAS, Jürgen. Sobre o significado do Socialismo hoje. Revolução recuperadora e necessidade de revisão da esquerda. In: *Diagnósticos do Tempo*. Seis Ensaios. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005, p. 150.

<sup>93</sup> STIGLITZ, op. cit., p. 123.

<sup>94</sup> Acrescenta Bauer ser absolutamente importante a expansão do campo de *escolha*, no sentido de ampliar as alternativas realmente oferecidas ao povo, como o objetivo principal e *pedra de toque* do desenvolvimento econômico. Em sua concepção, de absoluta antipatia por políticas intervencionistas, pelas medidas que aumentam o controle de grupos ou indivíduos sobre os seus próximos, os juízos individuais devem prevalecer, até mesmo se demonstrar uma postura de preferência pelo presente em relação ao futuro. Teme que o governo, ou grupos que exercem o poder, possa orientar o desenvolvimento em dissonância como desejo dos indivíduos, sob a alegação de que o que importa são as *escolhas coletivas* e que a elas os indivíduos de adaptarão. (BAUER, Peter, op. cit., p. 100-101).

<sup>95</sup> Critica Bauer os advogados de algumas medidas que não sofrem os sacrifícios, tanto aqueles que desfrutam de posição de poder no país, com altas remunerações, como os consultores e visitantes estrangeiros. “De grande importância é o de que, na marcha forçada todos marcham juntos, ao passo que aqui uns vão a pé, outros de carro.” (...) “Além do mais, é muito freqüente os proponentes dessas medidas estarem pouco ou nada enraizados na comunidade a que desejam aplica-las tão drasticamente. Muitas vezes não estão radicados em nenhuma comunidade. A desumanidade dos humanitaristas torna-se ainda mais pronunciada quando por sua falta de raízes reforçada na sociedade.” (Ibid., p. 109).

histórica do pensamento sócio-econômico inicialmente calcada no liberalismo smithiano, perpassando as preocupações sociais marxistas, o sonho do progresso das ciências sociais americanas, as reflexões acerca do subdesenvolvimento da Escola Cepalina e a teoria da modernização. Concluiu-se que o desenvolvimento é um fenômeno complexo e não pode ser examinado unilateralmente. As dimensões internas e internacionais do processo de desenvolvimento devem ser equacionadas, com o objetivo de atingir uma maior *cooperação* e um relacionamento mais equilibrado entre as diferentes realidades dos Estados.

Por fim, a *vontade* de se desenvolver e a *liberdade de escolha* dos meios deve integrar o amadurecimento de um povo que, ao se apropriar do processo, responsabiliza-se por suas conseqüências. O governo, liderança fundamental, precisa contribuir com o *empoderamento* dos seus cidadãos, para que estes conheçam e *participem* do processo de desenvolvimento, entendido, conforme será visto no próximo tópico, como liberdade.

### 1.3 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Observar o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões exige um olhar mais profundo e incansável. Um olhar sensível à dor daquelas submetidos ao flagela da miséria e da opressão. Pessoas que precisam contribuir com seu próprio desenvolvimento e se responsabilizar por suas escolhas. Neste sentido, a apropriação do desenvolvimento e o empoderamento dos indivíduos é fundamental. A abordagem que se seguirá alude ao desenvolvimento como liberdade e busca uma dinâmica centrada no ser humano, seu maior valor.

#### 1.3.1 Um novo olhar sobre o desenvolvimento

A despeito de uma era de imensa prosperidade, o mundo ainda presencia a privação econômica e opressão política. Persiste a miséria, a fome, a violação de direitos políticos e a degradação ambiental. O processo de desenvolvimento não pode desconsiderar tais mazelas que atingem indivíduos e comprometem o bem-estar de sociedades.

Uma abordagem linear do desenvolvimento não consegue se desvencilhar da ótica meramente econômica. Assim, almeja-se o crescimento com melhor alocação de recursos. O recorte seria o mesmo para todas as sociedades. A diferença entre elas residiria apenas no grau alcançado: algumas já desenvolvidas e outras em vias de atingir as mesmas proporções. A injeção de capital teria a função de paulatinamente equilibrar os países e proporcioná-los

um destino comum. A desigualdade, neste processo, seria algo transitório, porém, aceitável.

Em razão deste pensamento, que prima pela utilização otimizada de recursos disponíveis, sem considerações acerca do futuro, que, em 1982, declarou-se *o fim do desenvolvimento*.<sup>96</sup>

O transplante de modelos econômicos bem sucedidos não necessariamente reflete resultados positivos. As *receitas* aplicadas no Leste e Sul asiático, nos países em transição do comunismo, na África e na América Latina revelam a complexidade do processo e as diferenças no equilíbrio das relações entre mercados, governos, indivíduos e comunidades. Mesmo as *políticas de ajuste estrutural* e as iniciativas de *perdão da dívida* não obtiveram o sucesso esperado.

O prisma do *desenvolvimento como liberdade e transformação* confere poder aos atores sociais que exerceriam sua *liberdade de escolha* democraticamente acerca do(s) modelo(s) mais adequado(s) à sua realidade sócio-política.<sup>97</sup>

O cerne desta abordagem refere-se à expansão da liberdade como principal fim (papel constitutivo) e principal meio (papel instrumental) do desenvolvimento.<sup>98</sup> A *liberdade humana* é vista como objetivo supremo do desenvolvimento, sobretudo considerando que as liberdades políticas e econômicas se reforçam mutuamente.

À luz da perspectiva constitutiva, o desenvolvimento é visto como um processo de expansão de liberdades reais desfrutadas pelos indivíduos. A perspectiva instrumental, que enxerga o respeito às liberdades como meio eficaz para o desenvolvimento, não pode, do mesmo modo, ser desprestigiada, considerando a interligação entre as diversas espécies de liberdade.

Ressalte-se que, neste processo, os indivíduos não são passivos beneficiários de programas de desenvolvimento, ao contrário, são agentes de mudança capazes de escolher como conduzir suas vidas. O fortalecimento dos direitos, oportunidades e *intitamentos*<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> PARTANT, François apud LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Unesp, 2005, p. 114.

<sup>97</sup> Amartya Sen vislumbrou com precisão o equacionamento complementar entre o desenvolvimento social e a liberdade individual: “Existe uma acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual. Para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar um comprometimento social.” (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 10).

<sup>98</sup> Em suas palavras: “O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é *constitutiva* do desenvolvimento.” (Ibid., p. 10).

<sup>99</sup> A palavra utilizada pelo autor no original é *entitlement*, do latim *intitulare*, e fora traduzida como *intitamento*. Significa um conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos pelos canais

contribui para a promoção da liberdade humana e do desenvolvimento. Neste contexto, Sen distingue as liberdades formais (*liberties*), que se referem a direitos individuais, e as liberdades substantivas (*substantive freedoms*), que concernem capacidades<sup>100</sup> mais amplas como liberdade da fome crônica, da morte prematura e da subnutrição; o acesso à educação e à assistência médica, e o respeito à participação política e a liberdade de expressão.<sup>101</sup>

### 1.3.2 O desenvolvimento como expansão das liberdades humanas

As visões mais estritas do desenvolvimento enxergam como crescimento do PIB, industrialização, avanço tecnológico ou *modernização social*. Estes meios desempenham um papel relevante no contexto do desenvolvimento, mas não são suficientes para atingir o seu fim primordial de remover os empecilhos que privam a expansão das liberdades humanas substanciais, como a pobreza, a tirania, a exclusão social, a carência na oferta de serviços públicos e assistência social, o analfabetismo, a insegurança, a falta de participação política e a intolerância.

Segundo Sen, a liberdade é o cerne do processo de desenvolvimento por duas razões: (i) a razão avaliatória: o progresso estima-se a partir da verificação do aumento da liberdade dos indivíduos e (ii) a razão da eficácia: o desenvolvimento depende primordialmente da condição pessoal de agentes livres e sustentáveis.<sup>102</sup> O que cada indivíduo é capaz de atingir e

---

legais colocados à disposição das pessoas. Em uma economia de mercado, os intitulos são determinados por uma *dotação* original de bens da pessoa e por outros que ela tem a faculdade de adquirir através do comércio e produção (intitulo de troca). (Ibid., p. 54).

<sup>100</sup> Comumente, a capacidade é entendida como “a habilidade dos indivíduos, organizações e sociedades executarem funções, resolver problemas, estabelecer e atingir objetivos.” (HOPE, Sr. Ronald Kempe. *Capacity Development and good governance*. In: ZAFARULLAH, Habib; HUQUE, Shafiqul. *International Development Governance*. London: Taylor and Francis, 2006, p. 588, tradução nossa). Neste tópico, contudo, será utilizada a abordagem de Amartya Sen. Em suas palavras, “A capacidade (*capability*) de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a *liberdade substantiva* de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos).” (SEN, op. cit., p. 95). Em sentido diametralmente oposto, Stephen Marglin, na obra *Dominating Knowledge*, acredita que a modernização, ou o desenvolvimento, *não* gera a expansão de escolhas e os indivíduos ocidentais *não* tem mais liberdade que os demais em sociedades tradicionais. Ilustra a sua posição demonstrando que embora possam escolher a marca do automóvel são incapazes de optar por um trabalho que lhes dê sentido. Perderam o controle sobre o processo produtivo que se tornou uma mera via de pagamento semanal, e, na maioria dos casos, nem causam impacto social, apenas imenso estresse emocional. Algumas atividades rotineiras das sociedades tradicionais carregam muito mais significado e sentido para a vida daqueles que a executam. (MARGLIN apud BAAZ, Maria Erikson. *The Paternalism of Partnership: a postcolonial reading of identity in development aid*. London: Zed Books, 2005, p. 157-158).

<sup>100</sup> SEN, op. cit., p. 95.

<sup>101</sup> Ibid., p. 95, 75 e 328.

<sup>102</sup> Ibid., p. 18.

conquistar depende das oportunidades econômicas, liberdades políticas e poderes sociais que o norteiam, vinculadas à sua esfera privada e às instituições que proporcionam tais oportunidades (Estado, partidos políticos, sistema educacional e jurídico, mercado, mídia e grupos de interesse público).

Na esteira deste raciocínio, Lopes vislumbra o *desenvolvimento como transformação*, o que significa: “fomentar processos domésticos, valendo-se da riqueza do conhecimento e das capacidades locais e expandindo-os para atingir objetivos e aspirações que o país definir.”<sup>103</sup>

Esta transformação, contudo, exige *responsabilidade e equilíbrio* nos gastos governamentais, pois a provisão dos bens públicos exige despesas que podem engendrar grandes déficits orçamentários e inflação. A questão que se coloca é como equacionar as altas demandas sociais e a prudência fiscal. Neste contexto, vislumbram-se os *gastos sociais* governamentais ora como direitos inalienáveis (ângulo subjetivo), ora como escolhas políticas guiadas por prioridades sócio-econômicas, tendo em vista a escassez de recursos (ângulo objetivo).

Este debate torna-se especialmente acirrado na sociedade de consumo, em que os desejos são criados pelo surgimento de novas necessidades. A ânsia do *consumidor* pela aquisição de novos bens provoca um desconforto insuperável, pois a sua obtenção determina a aceitação comunitária.<sup>104</sup>

Note-se que a dialética efetividade dos direitos humanos e restrição fiscal enseja fervorosos debates na doutrina e na jurisprudência, basicamente entre aqueles que defendem uma postura mais arrojada do Judiciário, exigindo do Executivo o cumprimento das normas constitucionais e fornecendo eficácia completa aos direitos fundamentais, e aqueles que asseveram a impossibilidade de tal intervenção, não apenas com fundamento na separação de poderes, como também na ausência de orçamento suficiente (*reserva do possível*) para a execução de todas as demandas sociais e na ilegitimidade de um poder que não fora democraticamente eleito para determinar as políticas públicas.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> LOPES, op. cit., p. 86.

<sup>104</sup> Como ressaltou Renato Janine Ribeiro, o desejo de artigos de consumo tornou-se um fator decisivo no confronto entre atores sociais. Ele chama o fenômeno de *inveja do tênis*, referindo-se a casos de homicídio motivados por um tênis de grife. (RIBEIRO, Renato Janine. O poder das palavras: Hobbes sobre a liberdade. In: NOVAES, Adauto (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 145). A título de ilustração, recentemente, uma loja de eletrodomésticos, da região metropolitana de Salvador, publicou um anúncio em que os consumidores deveriam exercer o seu *direito* de ter uma televisão de LCD.

<sup>105</sup> Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ordenou que o Secretário de Saúde do Governo do Distrito Federal concedesse por tempo indeterminado (até o julgamento do mérito do recurso) medicamentos (Rivotril e Quetiapina) para tratamento de doença neurológica (encefalopatia estática e psicose com alteração de

O desafio é muito mais complexo do que expõe, via de regra, o debate em curso. Isso, sobretudo, porque o profissional do direito em todas as esferas não se aprofunda nos problemas de política pública<sup>106</sup> de natureza jurídica, política e econômica. O diálogo interdisciplinar, neste mister, é indispensável. Não se arrisca neste trabalho fornecer respostas definitivas, pois a avaliação deve ser indubitavelmente *ad hoc*, a partir de um contraditório mais amplo, que perpassa pelo planejamento governamental com apoio da população vinculada àquela comunidade. Surge, então, um segundo fator, tratado mais à frente neste trabalho, acerca da participação democrática dos indivíduos que, envolvendo-se no debate e conhecendo o funcionamento transparente do orçamento, teriam legitimado as escolhas da comunidade. Saliente-se que estas escolhas devem partir de uma ampla base informacional para alcançar o público alvo, reduzindo as distorções dos incentivos.

Em resumo, seria interessante que as políticas públicas focalizassem no combate as deficiências de capacidade e não apenas da precariedade de renda.<sup>107</sup> O ajuste fiscal e a prudência financeira tornaram-se objeto de preocupação tanto em Estados desenvolvidos como naqueles mais carentes. Os recursos sempre são mais escassos do que a demanda das necessidades, tanto na vida pessoal como na contabilidade pública. Normalmente, contudo, Estados gastam mais do que arrecadam e são financiados por intermédio de *empréstimos nacionais e estrangeiros*. O cerne aqui é o *equilíbrio* entre os gastos financeiros e a tão almejada estabilidade macroeconômica, entre a eficiência econômica e social.

Deve-se distinguir o *radicalismo antidefícit* e o *comedimento financeiro*. Este deve ser analisado à luz dos objetivos de política pública que demandam dispêndio para a consecução de capacidades básicas, como, por exemplo, o emprego na Europa, a necessidade de seguro saúde para 40 milhões de pessoas nos EUA, a alfabetização na Índia (1/2 da população adulta

---

comportamento) de um aposentado, cuja renda limita-se a um salário mínimo. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Medida Cautelar 13742 – DF (2008/0007139). Requerente: José Geraldo Vieira. Requerido: Distrito Federal. Relator: Teori Albino Zavascki, Brasília. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=86223](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=86223)>. Acesso em 19 jan. 2008.

<sup>106</sup> *Política pública* consiste em uma *atividade*, definida como uma série de atos de tipologia variada que possuem o mesmo escopo e são organizados em um programa, a longo prazo, que visam atender às necessidades, geradas por uma economia de massa, disciplinar a atividade empresarial e organizar o serviço público. A importância das políticas públicas reside no fato de serem os instrumentos governamentais para a realização dos *direitos econômicos, sociais e culturais*. (COMPARATO, Fabio. Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 308-309).

<sup>107</sup> Neste sentido, Sen é enfático ao afirmar que: “A elaboração e a execução de políticas públicas são, tal como a política, a arte do possível, sendo importante ter isso em mente ao combinarem-se *insights* teóricos com interpretações realistas sobre a exequibilidade prática.” (SEN, op. cit., p.157).

e 2/3 das mulheres são analfabetas).<sup>108</sup> Uma outra questão que se impõe é avaliar, diante das privações de capacidades, quem deveria ter prioridade, se determinados serviços deveriam ser universalizados ou direcionados a um público específico. Na Europa, bem como no Brasil, por exemplo, consagrou-se um serviço nacional de saúde universalizador, independente da renda. Ao contrário dos Estados Unidos, cujo sistema é privado com exceção de alguns programas governamentais para pessoas de baixa renda, como o *Medicaid*.

O enfoque em um público alvo traz dificuldades, como assimetrias informacionais, em que pessoas podem fraudar o sistema, reputando-se *pobres* para serem incluídas. O problema é que um sistema que tentasse detectar esses *fraudadores* poderia cometer injustiças e excluir reais beneficiários. Em contrapartida, há aqueles que se sentem estigmatizados com o título de pobres e incapazes de sobreviver por si só, o que atinge seu respeito próprio.<sup>109</sup>

A *corrupção*<sup>110</sup> surge como um grave malefício gerado pelo poder da burocracia que controla os programas governamentais através da possibilidade de deferimento ou indeferimento dos benefícios, com base em favores políticos. Verifica-se ainda a *má qualidade dos serviços oferecidos* e a dificuldade dos beneficiários, fracos politicamente, de reverter o quadro.

Em sua pesquisa, Sen analisa as múltiplas liberdades instrumentais, destacando especificamente cinco tipos, que juntos promovem a capacitação geral de uma pessoa: (i) liberdades políticas, (ii) facilidades econômicas, (iii) oportunidades sociais, (iv) garantias de transparência e (v) segurança protetora.<sup>111</sup>

As *liberdades políticas* concernem ao diálogo político, ou seja, a escolha de governantes e princípios do governo, a liberdade de expressão e imprensa, a liberdade de associação, e a liberdade de formação de instituições democráticas e partidos políticos.

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 164-168.

<sup>109</sup> Na África do Sul, o sistema educacional é misto (escolas públicas e privadas), mas mesmo as escolas públicas são pagas. Os alunos que provem a impossibilidade de arcar com as mensalidades são isentos. Os professores, contudo, muitas vezes, tratam esses alunos com certo preconceito. Assim, algumas organizações não governamentais possuem programas de auxílio a estas crianças pagando suas mensalidades, para evitar que sejam vítimas de maus tratos.

<sup>110</sup> A corrupção contamina o cenário político, contribuindo para o preconceito contra a política que tanto vem prejudicando a solidificação de uma esfera pública participativa e democrática. Em uma pesquisa do instituto Gallup International, encomendada pelo Fórum Econômico Mundial, dentre os países latino-americanos analisados, a Colômbia é que tem menor confiança em seus políticos (90% dos entrevistados reputam a categoria como desonesta), seguida por Paraguai (89%), Bolívia (88%) e Equador (87%). (BRITISH BROADCASTING CORPORATION. Latino americanos são os que menos confiam em políticos. *BBC BRASIL.COM*. Brasília, 17 jan. 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/01/080117\\_pesquisavozdopovoeb.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/01/080117_pesquisavozdopovoeb.shtml)>. Acesso em: 17 jan. 2008).

<sup>111</sup> SEN, op. cit., p.25 e 55, 69.

As *facilidades econômicas* referem-se às oportunidades relativas à produção, comércio e consumo. Neste mister, deve-se considerar não apenas o volume de renda produzido e o financiamento disponível, mas a sua distribuição equânime. Existe um forte encadeamento entre valores democráticos e combate à fome. Não se tem relato histórico acerca de fomes coletivas significativas em países democráticos, mesmo os mais pobres. Um governo multipartidário e aberto à liberdade de expressão costuma agregar medidas consistentes no sentido de evitar tais catástrofes.

As *oportunidades sociais* situam-se no âmbito do bem estar social, educação e saúde. As privações sociais afetam diretamente o exercício das liberdades políticas e das atividades econômicas. A ausência de alfabetização ou sua deficiência contribuem para o desemprego e para economia informal, assim como afetam a comunicação e participação políticas.

O Brasil reflete exatamente a desconexão entre riqueza e desenvolvimento social. Embora seja um país com alto PIB<sup>112</sup>, integra a lista dos países de pior desigualdade social, desemprego e fornecimento de serviços inadequados de saúde, o que se reflete na baixa qualidade de vida de sua população.

Em contraste, regiões como Sri Lanka, Costa Rica e Kerala (Estado da Índia) apresentam queda nas taxas de mortalidade e melhora nas condições de vida, não como consequência de um robusto crescimento econômico, mas pelo direcionamento específico do custeio público.<sup>113</sup> No que tange à pobreza extrema, os países menos favorecidos concentram-se hoje basicamente no sul da Ásia e na África subsaariana. Os seus índices de analfabetismo e mortalidade infantil são semelhantes, ao passo que a expectativa de vida na África subsaariana é bastante inferior (49,6 anos, em comparação com 63,8 anos)<sup>114</sup>. O grau de subnutrição, por sua vez, é maior na Índia do que nesta região da África, não obstante aquele

<sup>112</sup> O PIB do Brasil, em 2006, foi de 1,1 trilhão de dólares de acordo com o Banco Mundial. WORLD BANK. *Brazil: country data profile*. Washington D.C. Disponível em: <<http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?SelectedCountry=BRA&CCODE=BRA&CNAME=Brazil&PTYPE=CP>>. Acesso em 17 jan. 2008.

<sup>113</sup> O Japão é um grande exemplo de funcionalidade dessas relações. O seu massivo investimento em educação propiciou o desenvolvimento dos seus recursos humanos e, por consequência o florescimento de uma economia próspera. O investimento em desenvolvimento humano fora essencial para a produtividade e prosperidade econômica, desde a Revolução Meiji. A mesma metodologia fora seguida pelos Tigres Asiáticos. O atraso social em países como Índia e Brasil demonstram que mesmo em uma economia aberta ao mercado externo e propensa ao crescimento, a expansão econômica não se reverte em benefício da população e sim em prol de uma escassa minoria privilegiada. Mencione-se como exemplo a relação entre expectativa de vida e PIB per capita. O crescimento do PIB, se revertido para um aumento do serviço público de saúde e para eliminação da miséria, gera um impacto positivo na expectativa de vida da população. (SEN, op. cit., p.61 e STIGLITZ, op. cit., p. 98-116).

<sup>114</sup> UNITED NATIONS. United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report*. New York. Tabela Dados n. 1. Dados referente ao ano de 2005. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

país seja auto-suficiente em alimentos.

Diversos países africanos sofrem fomes coletivas e guerras civis prolongadas. Saliente-se também sofrer a África um imenso ônus da dívida externa e a sujeição a governos ditatoriais, fruto da Guerra Fria. Estes governos tomavam vultosos empréstimos para o financiamento de suas campanhas bélicas e sufocavam qualquer tipo de manifestação política da população. Além disso, devido ao ônus impossível da dívida externa, determinados países, sobretudo da África, podem não ter como realizar escolhas no que tange às suas prioridades fiscais. Por isso, imperativa a adoção de uma política internacional *visionária*, como parte de possibilidades econômicas *realistas*.<sup>115</sup>

As *garantias de transparência* referem-se à confiança nas relações interpessoais e visam inibir a corrupção e a irresponsabilidade financeira. A Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal fora delineada com este propósito, de garantir transparência e responsabilidade nas contas públicas. Ademais, a escolha de políticas públicas baseia-se em informações fornecidas e no peso dado a determinados fatores em detrimento de outros, sem deixar de mencionar o arcabouço axiológico que nutre tais decisões.

Destarte, mesmo que maior o volume de informações disponíveis possa dificultar a escolha, por um lado, por outro, permite torná-la mais transparente e o resultado de uma ampla discussão democrática.<sup>116</sup> As bases informacionais indubitavelmente influenciam na formação do juízo e das prioridades públicas. Pode-se incluir nessa esfera o orçamento participativo e o delineamento do plano diretor municipal, consoante as diretrizes do Estatuto da Cidade brasileiro.

A *segurança protetora* atinge aqueles em alto grau de privação, garantindo uma rede de seguridade social e impedindo a miséria absoluta. O seguro desemprego, a assistência aos familiares de deficientes físicos e as medidas compensatórias do governo, incluem-se nestas liberdades instrumentais. Essas medidas podem ser permanentes, como programas de governo de médio e longo prazo, ou apenas emergenciais, em caso de calamidade pública ou das

---

<sup>115</sup> SEN, op. cit., p. 367.

<sup>116</sup> “A disciplina da reforma financeira que o Fundo Monetário Internacional tentou impor às economias inadimplentes relacionou-se, em grande medida, à falta de abertura e transparência e ao envolvimento em inescrupulosos encadeamentos econômicos que eram típicos em setores dessas economias. Essas características vinculam-se estreitamente a um sistema de procedimentos comerciais sem transparência.” (Ibid., p. 215). Referindo-se a países como Indonésia e Coréia do Sul, que sofreram crises financeiras, em governos não transparentes, Sen comenta: “O poder incontestado do governo facilmente se traduziu em uma aceitação sem questionamento da dispensabilidade da prestação de contas e da ausência de transparência – características freqüentemente reforçadas por fortes laços familiares entre os governantes e caciques financeiros. Na emergência das crises econômicas, a natureza não democrática dos governos desempenhou um papel importante.” (Ibid., p. 216).

graves crises de seca. Note-se que os programas de distribuição de renda mínima, como o *Bolsa Família*<sup>117</sup>, podem ser necessários em virtude da alta miserabilidade da população, mas devem ser atrelados a projetos de capacitação e geração de emprego, sob pena de fracassarem em seu propósito a longo prazo. A consecução de liberdades envolve o atendimento às necessidades mais básicas, indo, porém, além delas.

Uma política adequada de desenvolvimento deve considerar essas liberdades instrumentais como um todo, porquanto se complementam mutuamente, e o bem estar dos seus indivíduos. O bem estar geralmente é medido em termos de rendimento e transferência de mercadorias. Cada ser humano, entretanto, imbuído de suas diversas circunstâncias, valorizará e utilizará diferentemente a renda pessoal auferida.

Alguns fatores devem ser considerados na relação entre rendas e vantagens: a *heterogeneidade pessoal* de características físicas e metais; a *diversidade ambiental*, climática, e de medidas referentes à poluição, saneamento básico e saúde pública; a *variação no ambiente social*, no que tange à educação, criminalidade, violência e oferta de serviços públicos. Acrescente-se ainda a distinção entre as *perspectivas relativas*, que concernem ao modo como determinado indivíduo se enxerga em sua inserção comunitária.

O desnível de renda relativo provoca um complexo de inferioridade, exclusão e conflitos sociais.<sup>118</sup> Uma outra variável relevante é a *distribuição de renda intrafamiliar*, que permite um equacionamento da renda auferida pela totalidade da família e sua aplicação nas necessidades específicas de seus membros. Neste sentido, propõe o autor uma *abordagem das capacidades*, cujo enfoque são as liberdades substantivas, as capacidades de escolha de uma vida que se valorize. A capacidade (*capability*) de um indivíduo refere-se à *liberdade substantiva* de efetuar combinações alternativas de funcionamentos possíveis em seu universo.

Esclarece ainda que o conjunto *capacitatório* consiste nos vetores de funcionamentos alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Enquanto a combinação de funcionamentos reflete suas *realizações* efetivas, o conjunto capacitatório representa a

---

<sup>117</sup> O Programa *Bolsa Família*, criado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, foi destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Tem por escopo a unificação das ações de transferência de renda do Governo Federal, em especial as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

<sup>118</sup> Este fator fora percebido por Adam Smith como possibilidade de aparecer em público sem se envergonhar ou de participar da vida da comunidade. (SEN, op. cit., p.93-94).

*liberdade* para realizar as combinações alternativas de funcionamentos, dentre as quais se pode escolher.<sup>119</sup>

O mecanismo de transformação demanda que os países desenvolvam sempre novas capacidades. Cada sociedade tem capacidades relacionadas às suas próprias funções e objetivos, ou seja, à sua *identidade*. Por isso, uma sociedade não industrial sustenta-se não sobre instituições formais, e sim, sobre redes de relações sociais e culturais, com tradições transmitidas oralmente, que permitem soluções criativas para situações adversas. As sociedades pós-industriais apresentam uma estratificação do conhecimento, habilidades especializadas e organização complexa, que exige educação e treinamento.

Por isso, a abordagem deste trabalho necessariamente passa pela construção das identidades do *Eu* e do *Outro*, pois, ao contrário da imposição modernizadora, há diversas possibilidades não formatadas de desenvolvimento local com origem nas tradições. A hierarquia entre o mundo pós-industrial e o mundo atrelado aos mecanismos tradicionais é uma visão ideológica imposta pela *teoria da modernização* e pelo seu viés atual da globalização. No fundo, é um forte preconceito, permeado de arrogância e etnocentrismo. Imprescindível, portanto, o conhecimento das diferentes identidades e sua compreensão para uma cooperação mais igualitária e democrática.

A cooperação proporciona o fortalecimento das capacidades em todos os níveis. As habilidades *dos indivíduos* devem ser melhoradas, utilizadas e estendidas; as capacidades *entre* eles, nas instituições e redes, estimuladas a construir o *capital social*, insumo indispensável do desenvolvimento.

O desenvolvimento das capacidades (*capacity development*) visa melhorar a *performance* dos países em desenvolvimento, ajudando-os a atingir seus *próprios* objetivos. Os *programas de ajuste estrutural* dos anos oitenta, por exemplo, apesar da retórica, não obtiveram sucesso nessa área.<sup>120</sup> Distingue-se a construção das capacidades (*capacity building*) do desenvolvimento das capacidades (*capacity development*).

O primeiro implica a construção de algo a partir de sua ausência total. O segundo, ao contrário, tem em vista o fortalecimento das capacidades já existentes. O desenvolvimento das capacidades pode ser abordado em três níveis: (i) individual; (ii) institucional e (iii) social. No nível individual, as distintas habilidades devem ser aproveitadas e direcionadas a novas oportunidades. O mesmo aplica-se ao conhecimento institucional. Organizações criadas

---

<sup>119</sup> Ibid., p. 95.

<sup>120</sup> LOPES, op. cit., p.44.

localmente, mesmo sem atuação expressiva, podem crescer e implementar importantes projetos. O setor público e privado, ao ampliarem a oferta de emprego e treinamento, permitem o incremento e a expansão das capacidades na sociedade como um todo, evitando a *fuga de cérebros* e a subtilização da mão de obra qualificada.<sup>121</sup>

As capacidades abarcam as relações de emprego, formais ou informais, as iniciativas empreendedoras, bem como as atuações cidadãs. O desenvolvimento das capacidades pode ocorrer por intermédio da cooperação técnica externa, do setor público, privado ou *terceiro setor*. A receita de desenvolvimento como redução do aparato público e confiança na perfeição do mercado mostra-se insuficiente. A meta de um orçamento equilibrado deve se coadunar com a valorização das capacidades locais e, por conseguinte, com a implementação dos direitos sociais. O que se propugna de forma alguma é uma posição imoderada que desconsidere por completo os fatores macroeconômicos, mas que os mesmos sejam utilizados como ferramentas orientadoras, e não inibidoras da capacidade local, sempre tendo em vista o receptor dos resultados econômicos, o ser humano.

### 1.3.3 O desenvolvimento como transformação

A abordagem do desenvolvimento como liberdade, pela sua complexidade e abrangência, abarca o bem estar humano (*utilitarista*), os processos de escolha e liberdade de ação (*libertarismo*), a liberdade formal e a renda necessária para o exercício de liberdades substantivas (*teoria da justiça de Rawls*). Por outro lado, apresenta limitações pragmáticas reais, em decorrência da dificuldade de mensurar o exercício efetivo das capacidades e de atribuir pesos avaliatórios aos diferentes componentes da qualidade de vida. A apreciação crítica desses valores, porém, enriquece o debate democrático e amplia a possibilidade de

---

<sup>121</sup> Investe-se na melhoria das capacidades dos países do hemisfério sul e os seus profissionais mais qualificados integram a leva de imigrantes. A migração também gera externalidades positivas através das *redes de diáspora*. O capital humano expatriado pode ser revertido em benefício do país de origem, a partir do fortalecimento de redes, remessa de capital e investimentos dos expatriados. Os profissionais indianos residentes no EUA, apoiados por regras governamentais favoráveis, são responsáveis por remessas e investimentos em seu país de origem. Há quatro categorias distintas de redes: (i) redes de estudantes e acadêmicos, (ii) associações locais de expatriados qualificados, (iii) fundo de assistência de especialistas por meio do Programa de Transferência de Conhecimento por Expatriados Nacionais do PNUD (*Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals*) e (iv) desenvolvimento de redes de diáspora intelectual-científica. Mencione-se como exemplo dessas redes, a Rede Sul Africana de Habilidades no Exterior (SANSAs, *South African Network of Skills Abroad*) que catalisa o trabalho de emigrantes qualificados em projetos locais. De qualquer forma, políticas promotoras do desenvolvimento econômico, reformas sociais e estímulo à ampliação do mercado de trabalho são fatores essenciais para coibir a fuga prejudicial de bons profissionais que poderiam exercer um papel excepcional no desenvolvimento nacional. (Ibid., p. 159, 164-165).

avaliação e escolha de políticas públicas que atendam as demandas reais das populações.<sup>122</sup>

Os responsáveis pelos desenhos das políticas públicas possuem duas razões para se interessarem pelo vetor *justiça social*. Primeiro, a justiça é um valor cerne no delineamento dos objetivos de políticas públicas. Segundo, o senso de justiça incorporado pela comunidade deve ser conhecido para o atendimento de suas necessidades. Essa inter-relação pode ser verificada no âmbito da corrupção. A corrupção dificulta a consecução das metas políticas, *inter alia*, pelo desvio de recursos humanos e financeiros a atividades ilícitas.

A corrupção relaciona-se com a violação de regras de conduta com o fito de se auferir vantagem ilícita. Como um antigo problema sócio-político, o seu combate vem sendo empreendido com sistemas de fiscalização e punição, controle da legalidade dos atos de altos funcionários do governo e boa remuneração.<sup>123</sup>

Se os indivíduos valorizam comportamentos éticos certamente escolherão líderes éticos. O contrário também é verdadeiro, e o Brasil é, infelizmente, um exemplo pragmático de corrupção em diversas esferas. Dirigentes corruptos influenciam comportamentos ilícitos e, em um ciclo vicioso, a sociedade amarga o seu próprio veneno. Não significa, porém, que o vetor não possa ser invertido; aí reside a importância do debate e da escolha racional.

A visão de liberdade adotada por Sen sustenta dois aspectos: o processo e a oportunidade. Os *processos* conduzem a liberdade de agir e decidir e as *oportunidades* dependem das circunstâncias pessoais dos indivíduos. Pode-se privar a liberdade, por intermédio de um processo (violação de direito político) ou oportunidade inadequada (capacidade de escapar da morte prematura). Estas duas vertentes configuram-se como constitutivas do desenvolvimento: (i) processos de tomadas de decisão (aspecto processo) e (ii) oportunidades de obter resultados considerados valiosos (aspecto oportunidade).

Embora as oportunidades sejam ampliadas com a melhoria no nível de renda, há outros fatores de bem-estar que devem ser considerados, como o gozo de boa saúde, um emprego desejado e a habitação em comunidades pacíficas e seguras.<sup>124</sup> Desde os tempos áureos das discussões na Ágora, os gregos perquiriam acerca das verdadeiras virtudes e do real conceito de bem. Como asseverou Aristóteles: “A vida dedicada a ganhar dinheiro é

---

<sup>122</sup> SEN, op. cit., p. 103.

<sup>123</sup> Na China, os burocratas recebiam uma bonificação anti-corrupção (*yang-lien*) como incentivo a permanecerem honestos. (Ibid., p. 311-313). Em Cingapura, adotou-se uma combinação de fortes penalidades com altos incentivos salariais aos cargos públicos. (STIGLITZ, op. cit., p.131).

<sup>124</sup> SEN, op. cit., p. 330-324.

vivida sob compulsão, e obviamente ela não é o bem<sup>125</sup> que estamos procurando; trata-se de uma vida apenas proveitosa e com vistas a algo mais.”<sup>126</sup>

Em seu sentir, o *bem supremo* é a felicidade, ou seja, viver bem e ir bem equivalem a ser feliz. No que concerne ao real sentido da felicidade, há inúmeras divergências, e a maioria das pessoas não sustenta opinião idêntica à dos *sábios*, pois pensa que se trata de algo simples, como o prazer, a riqueza ou as honrarias. Seria, assim, infrutífero examinar todas as opiniões acerca do assunto, pois não há uma conciliação possível. As riquezas acumuladas (crescimento econômico), embora não sejam um *fim em si mesmas*, conferem ao seu detentor maior liberdade de definir seu estilo de vida.<sup>127</sup>

Existe uma forte interação entre a renda e as liberdades sócio-econômicas. Um baixo nível de renda dificulta o acesso à boa educação e ao atendimento médico adequado. Em contrapartida, uma educação apropriada e o cuidado com a saúde permitem que o indivíduo possa auferir maiores rendas. A perspectiva exclusivamente *numérica* é cega a outros fatores igualmente relevantes no processo de exclusão e privação. Pobreza não significa apenas renda baixa, mas a privação de uma série de liberdades básicas, como a morte infantil, a subnutrição, a morbidez, a deficiência física e o analfabetismo. O desemprego, outro mal que assola inclusive países bem desenvolvidos, não engendra apenas uma queda de renda, mas do uso das habilidades e potencialidades humanas, o que também gera efeitos devastadores.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Explicita Aristóteles o seu conceito de bem: “O bem é algo pertencente ao seu possuidor e que não lhe pode ser facilmente tirado (...) já que o termo ‘bem’ tem tantas acepções quanto ‘ser’ (este é igualmente predicado da categoria de substância, como de Deus e da razão, da de qualidade – por exemplo, das diversas formas de excelência -, da de quantidade – por exemplo, do que é moderado -, da de relação – por exemplo, do útil -, da de tempo – por exemplo, da localidade conveniente etc.), obviamente ele não pode ser algo universal, presente em todos os casos e único, pois então ele não poderia ter sido predicado de todas as categorias, mas somente de uma (...) O bem, portanto, não é uma generalidade correspondente a uma Forma única.” (ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3.ed. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 20-22). No que tange ao bem supremo, explica, “Parece que a felicidade, mais que qualquer outro bem, é tida como este bem supremo, pois a escolhemos sempre por si mesma, e nunca por causa de algo mais (...) Logo, a felicidade é algo final e auto-suficiente, e é o fim a que visam as ações (...) Então a felicidade é o melhor, mais belo e mais agradável dos bens, e estes atributos não devem estar separados.” (Ibid., p. 23-27).

<sup>126</sup> Ibid., p. 20.

<sup>127</sup> A questão é simples, o crescimento econômico é fundamental, mas não o bem que se busca. Como confessou Aristóteles, “Mas evidentemente, como já dissemos, a felicidade também requer bens exteriores, pois é impossível, ou na melhor das hipóteses não é fácil, praticar belas ações sem os instrumentos próprios. Em muitas ações usamos amigos e riquezas e poder político como instrumentos, e há certas coisas cuja falta empana a felicidade.” (Ibid., p. 27). “A essência do pensamento referencial de Aristóteles em relação à ética é a capacidade de buscar incessantemente o bem comum na base da virtude e excelência; para se ser feliz são necessárias três realizações: possuir bens materiais, para além de possuir, usufruir, e ter prazer. O pensamento aristotélico gira em volta das escolhas e da necessidade de deliberar para que estas se processem. É no deliberar que se exercem as escolhas éticas.” (LOPES, op. cit., p. 35).

<sup>128</sup> “Mas o desemprego não é meramente uma deficiência de renda que pode ser compensada por transferências do Estado (a um pesado custo fiscal que pode ser, ele próprio, um ônus gravíssimo); é também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Entre seus

A ampliação das liberdades é não é apenas um bem em potencial, mas permeia a ação influente no mundo, a possibilidade das pessoas participarem em assuntos públicos e decidir o destino da comunidade *em conjunto*, o que exige conhecimento e um razoável grau de instrução. Dessa forma, os indivíduos podem cuidar de seus assuntos pessoais e do corpo social em que habitam, tornando-se efetivos agentes de mudança social.

Em suma, não existe um critério único e perfeito, a partir do qual as diversas experiências de desenvolvimento podem ser comparadas e classificadas, sobretudo considerando a heterogeneidade dos distintos componentes da liberdade, das peculiaridades pessoais e dos valores comunitários. O que fundamenta esta abordagem, do *desenvolvimento como liberdade e transformação* não é a possibilidade de uma ordenação completa, mas a tentativa de chamar a atenção para uma série de aspectos importantes do processo, que nem sempre recebem o devido cuidado.

O desenvolvimento não visa apenas ao labor (capacidade de sobreviver), ou ao trabalho (possibilidade de transformar a natureza), mas à ação. Como um processo que se retro alimenta, o desenvolvimento permite o *agir em conjunto dos indivíduos*, pois contribui para o despertar de sua consciência cidadã, da mesma forma como a capacidade de escolher, agir e transformar contribui para o desenvolvimento.

O perigo das alternativas de financiamento internacionais não reside, como muito se propala, apenas nos juros exorbitantes ou nas condicionalidades sacrificiais. Ressalta-se a ausência de participação e discussão democrática nesse processo. As alternativas de financiamento por envolverem profundos ajustes macro econômicos e decisões políticas de alto impacto social, merecem um maior debate com a sociedade.

A estruturação das políticas em um ambiente democrático demanda uma ampla discussão pública e uma consistente participação social. O *establishment* econômico mundial, por intermédio de bancos e agências internacionais, impôs a adoção de determinadas políticas macroeconômicas, como a liberalização do comércio e dos investimentos, a privatização, a austeridade fiscal, a proteção à propriedade intelectual, a independência do Poder Judiciário e a autonomia do Banco Central, como condições inexoráveis de desenvolvimento.

Há estudiosos, contudo, que contestam a adoção prévia de tais medidas como fórmula do sucesso, pois nos países desenvolvidos, elas foram consolidadas paulatinamente.<sup>129</sup> A liberdade como cerne do desenvolvimento possui as seguintes premissas: (i) a sua importância

---

múltiplos efeitos, o desemprego contribuiu para a ‘exclusão social’ de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica.” (SEN, op. cit., p. 35-36).

<sup>129</sup> STIGLITZ, op. cit., p. 119-129.

intrínseca (livres para escolher algo de que se prefira abdicar); (ii) seu papel *conseqüencial* de conceder incentivos políticos para a segurança econômica; (iii) seu papel *construtivo* de valores e prioridades, em *qualquer* cultura ocidental ou oriental. Governantes e líderes religiosos autoritários, em uma suposta homogeneidade, não detêm a palavra final acerca de valores prementes em uma comunidade. A diversidade somente é conhecida no seio de uma sociedade livre. A liberdade permite participação e respeito à *multiculturalidade*, essenciais na pavimentação do caminho do desenvolvimento.<sup>130</sup> Bem sumariou Lopes: “O desenvolvimento humano, definido como uma constante expansão das oportunidades dos indivíduos e sociedades, merece e precisa da defesa das liberdades culturais de todo e de cada indivíduo.”<sup>131</sup>

O sonho da liberdade iluminista e da igualdade socialista transformou-se no mal-estar da realidade. Diante do temor da violência e da fome, o grande desafio é atingir uma cooperação internacional ética. Primeiro, a racionalidade humana almejou se sobrepor a Deus. Em seguida, o próprio homem, em uma demonstração de irracionalidade, *coisificou* o seu semelhante. O *desenvolvimento humano* e a *cooperação internacional* interligam-se justamente no viés ético de um rico espaço de debate. Os organismos internacionais, sob os auspícios da ONU, sustentam justamente o papel de transformar os direitos de declaração em direitos de ação. Essa transformação integra o processo de desenvolvimento.

---

<sup>130</sup> SEN, op. cit., p. 281-282.

<sup>131</sup> LOPES, op. cit., p. 22.

## 2 SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

Foi o melhor dos tempos, foi o pior dos tempos; foi a era da sabedoria, foi a era da tolice; foi a época da crença, foi a época da incredulidade; foi a estação da Luz, foi a estação da Escuridão; foi a primavera da esperança, foi o inverno do desespero; tínhamos tudo diante de nós, nada tínhamos diante de nós; todos íamos diretamente para o Céu, todos íamos para o lado oposto. (Charles Dickens. *A Tale of two cities*)

O período de uma guerra é, sem dúvida, o pior dos tempos. O seu fim, o melhor. Durante o combate, a dor e a incredulidade predominam. Após, a esperança renasce. No renascimento, as instituições se fortalecem e abre-se um espaço único para a recaptura de valores ofuscados e para construção de novos.

Neste contexto, surge a *organização internacional*<sup>132</sup> justamente com o objetivo de estabelecer um concerto entre as nações, promover a *cooperação*, a paz e a segurança internacional, condenar as agressões externas e manter a independência política de seus membros. Visualizou-se uma relação intrínseca entre paz e cooperação sócio-econômica. Considerando a assimetria econômica entre os países na comunidade internacional, fortaleceu-se o *sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento*, com grande destaque para a atuação das Nações Unidas.

A aglutinação de países com *identidades* tão diversas demonstra uma preocupação com a proteção da humanidade, através de uma linguagem comum, os direitos humanos. A cooperação entre os países, contudo, demanda grandes investimentos, financeiros e técnicos. Estes recursos são canalizados por uma rede de *assistência internacional* que, embora tenha vertido recursos a regiões deveras pobres do globo, apresenta paradoxos que devem ser

---

<sup>132</sup> As *organizações internacionais* são sujeitos de direito internacional que surgiram após a primeira guerra mundial e permitiram a passagem de uma fase de coordenação ocasional das políticas governamentais (relacional) para uma fase que valoriza a organização e a cooperação (institucional). Os seus organismos possuem funções consultivas, legislativas, executivas e judiciais. (DUPUY, René-Jean. *Le Droit International*. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1986).

lidados. Os problemas surgidos no seio deste sistema conduziram, inclusive, a um questionamento acerca da persistência do auxílio ao desenvolvimento.

A análise seria incompleta sem o conhecimento das *Instituições Financeiras Internacionais*<sup>133</sup>, com destaque, neste trabalho, para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. A sua atuação vem sendo questionada por adotar posturas ortodoxas e nem sempre beneficiar os receptores dos seus recursos, sobretudo aqueles sujeitos às *políticas de ajuste estrutural*.

## 2.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Dos escombros da guerra surge a esperança de que a ajuda mútua entre as nações permitiria a sua prosperidade. Este objetivo foi, então, plasmado em um documento internacional, a Carta da ONU, como uma tentativa de positivar princípios e metas da comunidade internacional. O sistema das Nações Unidas fora desenhado com este enfoque, sobretudo com a criação do Conselho Econômico e Social, responsável pelo monitoramento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Estrutura-se também o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, regido por valores comuns, de consecução de bem-estar e respeito aos direitos humanos, orientado por tratados internacionais e pela atuação de diversos atores, Estados, organizações internacionais, instituições financeiras internacionais, empresas, associações e indivíduos. Todos eles responsáveis pela efetivação do desenvolvimento.

### 2.1.1 A cooperação econômica e social no seio da ONU

O Tratado de Versalhes, assinado pelos vencedores da Primeira Guerra Mundial, em 1919, fundou a organização internacional moderna, criando a *Sociedade das Nações* (SDN) e suas organizações técnicas, com atribuições sociais e econômicas, além de responsabilidades em diversas áreas como comunicação, trânsito, saúde, cooperação intelectual e proteção de refugiados. As primeiras organizações tinham basicamente dois tipos de estrutura: aquelas que representavam um comitê de *experts* apoiados por uma sessão do Secretariado da SDN e

---

<sup>133</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial são denominados Instituições Financeiras Internacionais, por serem as mais conhecidas, embora não as únicas; Instituições de Bretton Woods, em virtude da sua gênese na Conferência de Bretton Woods, em 1944; Instituições ou Agências Multilaterais, pelo seu caráter aglutinador de recursos, estratégicas e políticas, que concernem a diversos Estados na ordem internacional.

aquelas mais autônomas, que possuíam seus próprios órgãos, como as de trânsito e comunicações. O trabalho da SDN, todavia, foi limitado pela impossibilidade de uma atuação eficaz na esfera internacional, em virtude da falta de composição universal da instituição. Além disso, estava sob a autoridade da Assembléia e do Conselho, compostos de diplomatas de alto nível e Ministros das Relações Internacionais, que se preocupavam mais com questões políticas do que com assuntos técnicos pertinentes às organizações.

Nos domínios em que a *cooperação internacional* é indispensável, firmou-se uma convicção para estabelecer organizações mais independentes e que sobreviveriam a uma derrocada de uma grande organização, como a SDN. Outrossim, a complexidade e variedade dos campos de trabalho eram deveras vastas, permitindo a participação de organizações responsáveis por ramos específicos.

A Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945, de inspiração democrática, trouxe a esperança de uma nova era, em que as nações seriam reconstruídas, e princípios erguidos, como baluarte para a recuperação da dignidade dos seres humanos, diante da dizimação de milhões deles, durante a Segunda Grande Guerra.

O termo Nações Unidas foi adotado em homenagem ao presidente americano Franklin Delano Roosevelt, que o sugeriu, a partir da Declaração das Nações Unidas (*Declaration by United Nations*), assinada em Washington, em 1º de janeiro de 1942.<sup>134</sup> Perante este acordo, as partes assumiram a responsabilidade de unir forças militares e econômicas contra a Tríplice Aliança. Segundo Hans Kelsen, o termo *Nações Unidas*, na Carta, era usado para designar a comunidade internacional<sup>135</sup> por ela constituída. Posteriormente, o termo que abarcava os próprios países membros, tornou-se a denominação oficial da organização internacional.

O propósito da ONU, estabelecido no preâmbulo e no capítulo I, *Propósitos e Princípios*, pode ser inferido através de uma análise sistemática de toda a Carta. O primeiro parágrafo do seu capítulo inicial expõe seu *objetivo principal*, a saber, a manutenção da paz e da segurança internacional, por meio do respeito aos direitos do homem, indissociável do

---

<sup>134</sup> KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations*. New York: The London Institute of World Affairs, 1951, p. 3.

<sup>135</sup> Korowicz define a *comunidade internacional* como: “o conjunto de Estados soberanos (independentes) que sustentam relações mútuas com base em um certo número de regras de conduta reconhecidas por eles como obrigatórias em tempos de paz e em tempos de guerra. Estas regras de conduta obrigatórias são identificadas com o que chamamos direito internacional ou direito das gentes.” (KOROWICZ, Marc Stanislas. *Organisations Internationales et Souveraineté des États Membres*. Paris: Pedone, 1961, p.11, tradução nossa).

*desenvolvimento social e econômico*.<sup>136</sup> A alínea quatro do preâmbulo declara que os povos das Nações Unidas tinham por intuito favorecer o progresso social e instaurar melhores condições de vida dentro de uma maior liberdade; a alínea oito vem complementá-la ao prever o recurso às instituições internacionais para favorecer o progresso econômico e social de todos os povos.

A *cooperação sócio-econômica* aparece, assim, entre os fins da organização, expostos no seu rol inicial. Este princípio tem ao mesmo tempo uma *inspiração liberal*, herdada das revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX, e a *preocupação socialista* com a igualdade material, numa fusão que tem por resultado a busca do bem estar e da prosperidade geral, realizada através da eliminação progressiva da miséria, que assola os países menos desenvolvidos.<sup>137</sup>

O artigo 1º delinea os *princípios* da organização, o tripé: paz, liberdade e *desenvolvimento*. O § 3º, do artigo 1º, dispõe o seu terceiro objetivo, a saber, a promoção da *cooperação internacional* com vistas a resolver os problemas internacionais de ordem econômica e social e a encorajar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, o que significa o estímulo ao desenvolvimento dos países. Sendo a paz<sup>138</sup> um bem supremo, deve ser esta fundamentada na justiça social e econômica, num clima de estabilidade, que o caos trazido nos períodos entre guerras e pós-guerra não forneceu.

O liame entre paz e desenvolvimento foi bem delineado na Conferência de São Francisco, notando-se que instabilidade econômica, miséria e opressão trazem um ambiente propício para a eclosão de conflitos e ameaçam à paz. O quarto parágrafo engloba os três primeiros, exprimindo que a ONU foi criada para servir como um *centro*, em que os esforços de todas as nações seriam harmonizados para a consecução de finalidades comuns e alocação

---

<sup>136</sup> COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain. Preamble. In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *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. “O objetivo dos objetivos aparece como sendo a paz.” (BEDJAOUI, Mohammed. Chapitre I - Buts et Principes. Article 1 (commentaire général). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2.ed. Paris: Economica, 1991, p. 24, tradução nossa).

<sup>137</sup> Os autores descrevem a ordem econômica que emerge após a Segunda Grande Guerra como “liberal em suas aspirações, e claramente dirigista pelos seus métodos”, um terreno fértil para o crescimento da cooperação entre os países, e para o delineamento do sistema ONU, com a criação do Conselho Econômico e Social. (COT, PELLET, op. cit., p. 6, tradução livre).

<sup>138</sup> “A paz é uma estratégia que supõe a efetivação de políticas voltadas notadamente à ordem econômica e ao domínio do desenvolvimento social. O caráter indivisível da paz foi percebido pela Carta, mas a sua realização permanece não coordenada, insuficiente e não completada pelo estabelecimento de um controle de crises.” (DUPUY, René-Jean. Chapitre I - Buts et Principes. Article 2 (commentaire général). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2.ed. Paris: Economica, 1991, p. 75-76, tradução nossa).

de recursos para a solução de problemas que afetam a humanidade. Os objetivos da Organização explicitados no artigo 1º, parágrafo 3º são melhor definidos nos artigos 55 a 60, sendo todas estas disposições indissociáveis. A composição da Assembléia Geral é universal, permitindo a interação de países desenvolvidos e em desenvolvimento, num esforço comum para transformar o sistema internacional, tornando-o mais solidário.<sup>139</sup>

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as potências ocidentais delinearam a criação do Plano Marshall, que possibilitou a reconstrução da Europa ocidental, arruinada pela guerra, por meio da transferência de recursos provenientes dos Estados Unidos, beneficiário econômico do conflito, fora do esquema institucional da ONU. Isso leva a uma reflexão a respeito de o quanto pode ser realizado dentro das Nações Unidas no plano da colaboração técnica, financeira, econômica e social.

O artigo 55 da Carta da ONU complementa o artigo 1º, parágrafo 3º e o seu preâmbulo, sendo considerado a principal fonte de inspiração da sua ação efetiva. No contexto da Carta, a cooperação econômica e social é vista como elemento essencial para a manutenção da paz e segurança internacionais. O *desenvolvimento das nações* é uma condição fundamental para que as mesmas construam relações pacíficas. Deve-se considerar que não há desenvolvimento verdadeiro sem paz durável. Paz e desenvolvimento não podem mais ser concebidos como uma relação de causa e efeito, mas como um relacionamento dialético.

A competência da ONU, em matéria econômica e social, abrange questões como nível de vida, pleno emprego, estabilidade e desenvolvimento econômico, recursos naturais, reserva alimentar mundial, relação comercial e financeira internacional, questões fiscais, transporte e comunicação, estatística, política social, questões demográficas, migração, serviço social, saúde pública, cartografia, reconstrução, desenvolvimento industrial, ciência e técnica a serviço do desenvolvimento, meio-ambiente, cooperação cultural e educacional.<sup>140</sup>

A ONU possui ainda uma competência residual de princípio: na ausência de uma agência especializada que cuide de um determinado setor, a Organização deverá fazê-lo. Caso a Assembléia Geral ou o Conselho Econômico e Social entendam que haja necessidade de se estudar mais a fundo uma área específica, podem criar órgãos subsidiários: comissões, comitês ou grupos de trabalho que os auxiliarão.

<sup>139</sup> HENRY, Paul-Marc. Chapitre I - Buts et Principes. Article 1 (Paragraphe 3). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2.ed. Paris: Economica, 1991, p. 58.

<sup>140</sup> PELLET, Alain. Chapitre IX – Cooperation Economique et Social Internationale. Article 55 (Alinéas a et b). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. éd. Paris: Economica, 1991, p. 849.

Ocorre muitas vezes a duplicação de trabalho entre a ONU e as agências especializadas, em virtude da amplitude do domínio de competência da mesma e da dificuldade de coordenação e delimitação dos seus âmbitos específicos de trabalho. Desde muito cedo, a ONU vem se preocupando com a cooperação econômica com vista ao desenvolvimento, sobretudo nos países menos desenvolvidos.

A Assembléia Geral, em uma das suas primeiras resoluções relativas ao assunto, recomendou ao Conselho Econômico e Social e às agências especializadas o exame urgente do conjunto de problemas do desenvolvimento econômico desses países, sob todos os aspectos.<sup>141</sup> A partir de então, empenhou-se em implementar um desenvolvimento integrado.<sup>142</sup>

### 2.1.2 As estratégias de promoção ao desenvolvimento

A Cooperação Econômica Internacional para o Desenvolvimento pode ser entendida como um conjunto de estratégias de caráter internacional, conduzida por atores públicos e privados, em diferentes países, com vistas à promoção do progresso econômico, social e cultural dos países em desenvolvimento, e à consecução de um sistema internacional mais justo e equilibrado.<sup>143</sup> Neste sentido, desde a sua criação, a ONU e seus parceiros têm elaborado, executado e avaliado uma série de planos, programas e fundos internacionais.

Primeiramente, a ONU proclamou, em 1961, a *Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento*, sendo o plano considerado muito vago para constituir uma verdadeira estratégia. A proclamação da *Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento* foi mais longamente preparada, tendo sido adotada uma estratégia internacional de desenvolvimento que sistematicamente apresentou os objetivos a serem atingidos e um método de avaliação contínua dos resultados. Em 1974, adotou a Declaração e

---

<sup>141</sup> Resolução da ONU, A/RES/198 (III), de 4 de dezembro de 1948. (PELLET, op. cit., p. 851).

<sup>142</sup> A ONU é o órgão que mais investe em assistência ao desenvolvimento, desembolsando US\$ 5 bilhões por ano, universalmente, em todos os países em desenvolvimento, e com uma tentativa de neutralidade, tendo poucas condicionalidades para a concessão dos fundos. Os fundos, programas e agências, contudo, precisam priorizar a simplificação dos seus procedimentos e instrumentos, e tomar medidas concretas para melhorar a sua eficiência, evitando, assim, uma burocracia caracterizada por encontros infundáveis e inúmeros documentos, uma carga de trabalho difícil de ser cumprida e um enorme gasto administrativo. (UNITED NATIONS. *Economic and Social Council takes up funding operational activities for development*. Press Release. ECOSOC/5909. New York. 17 July 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001).

<sup>143</sup> AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 5, n. 8, jan. 2006, p. 7.

o Programa de Ação para uma Nova Ordem Econômica Internacional e a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. Posteriormente, adota, por unanimidade a Estratégia Internacional do Desenvolvimento para a *Terceira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento*.<sup>144</sup> Em 1990, a Assembléia Geral aprova a Declaração sobre a Cooperação Econômica Internacional e a Estratégia Internacional do Desenvolvimento para a *Quarta Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento*.<sup>145</sup>

Estavam, assim, os países dispostos a se organizarem conjuntamente para instauração de uma *Nova Ordem Econômica Internacional* que teria como fundamentos: a liberdade, a igualdade, a justiça social e a cooperação de todos os povos, independentemente do seu sistema econômico e social, que corrigiria o profundo hiato entre países ricos e pobres e asseguraria à presente e às próximas gerações um progressivo desenvolvimento econômico, social e cultural. As conquistas ainda estão muito aquém das expectativas, mas o trabalho demanda uma perspectiva a longo prazo.

Os fundos e programas da ONU são os pilares mais importantes da estrutura de cooperação econômica internacional para o desenvolvimento. A comunidade internacional, sobretudo os países doadores, precisa assegurar a viabilidade desses fundos e programas mediante o seu *financiamento* e assumir a responsabilidade de achar soluções para problemas de interesse comum, como erradicação da pobreza, luta contra as drogas, meio-ambiente, assuntos humanitários, desenvolvimento social, paz e estabilidade econômica. Alguns países sugerem, inclusive, uma coordenação mais ampla com o Banco Mundial (Japão e Rússia) e com o setor privado. Entretanto, os recursos do setor privado não poderiam substituir as

---

<sup>144</sup> PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Direitos Humanos e Desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL Jr., Alberto do. PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 181. PELLET, op. cit., p. 851-852. A ONU organizou décadas de desenvolvimento nos anos sessenta, setenta e oitenta. A *Primeira Década do Desenvolvimento* (1961-1970) almejava que os países em desenvolvimento atingissem uma taxa sustentável de PNB de 5% ao ano até 1970. O resultado fora a consecução de uma taxa de crescimento de 4%. A *Segunda Década do Desenvolvimento* (1971-1980) almejava que os países em desenvolvimento atingissem uma taxa de crescimento de 6% ao ano, como um todo, e cada país uma taxa de 3,5% *per capita* ao ano. A taxa de economia/PIB deveria crescer em 20% até 1980. Conseguiu-se uma taxa de crescimento do PIB em países de rendimento baixo ou médio de 4,8% ao ano e de PIB *per capita* de 2,7% ao ano. A taxa de economia/PIB de 25% em 1980. A *Terceira Década do Desenvolvimento* (1981-1990) visava uma taxa de crescimento de 7% ao ano, como um todo, e cada país uma taxa de 4,5% *per capita* ao ano. A taxa de economia/PIB deveria crescer em 24% até 1990. A agricultura e a produção industrial deveriam obter taxas de expansão de 4% e 9% ao ano respectivamente. Atingiu-se uma taxa de crescimento do PIB em países de rendimento baixo ou médio de 2,8% ao ano, agricultura e manufatura 3,3% e de PIB *per capita* de 0,9% ao ano. A taxa de economia/PIB manteve-se estável. (ROBERTS, John. Millennium Development Goals: are international targets now more credible?. Policy Arena. *Journal of International Development*, Chichester, n. 17, 2005, p. 117).

<sup>145</sup> NATIONS UNIES. *ABC des Nations Unies*. New York: Département de l'Information des Nations Unies, 1995, p. 135-136.

contribuições oficiais, provenientes de doações voluntárias dos governos (República Tcheca).<sup>146</sup>

Para a consecução dos seus objetivos, uma série de medidas deve ser tomada pela ONU, dentre elas, o fornecimento de assistência técnica e financeira aos países que a requisitarem. Os conselhos técnicos realizam-se na forma de estudos, treinamento dos cidadãos dos países beneficiários e envio de *experts* para o atendimento das necessidades específicas das nações. Criou-se o Sistema das Nações Unidas para o Desenvolvimento com a utilização de recursos provenientes, em sua maioria, de *contribuições voluntárias*, como fonte de custeio e uma agenda por país das operações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).<sup>147</sup>

O PNUD coordena e orienta o conjunto de programas de assistência técnica dos organismos do sistema ONU, assim como fornece crédito para execução de programas de sua competência. Este fundo fornece aos Estados membros em desenvolvimento uma grande ajuda, muito valorizada pelos beneficiários, sobretudo, em virtude da garantia concedida pela Organização contra as ingerências nos assuntos internos dos países, o que distingue esse sistema daqueles que têm por base a assistência bilateral, que não concedem a mesma liberdade.

Algumas críticas, todavia, são feitas a esse sistema, como, por exemplo, o emprego de financiamentos aleatórios, custos de funcionamento elevados, decisões extremamente rotineiras e a utilização de diversos fundos de assistência técnica paralelos ao PNUD.<sup>148</sup>

Mark Malloch Brown, ex-administrador do PNUD, descreve como notáveis os progressos atingidos pelos programas de estímulo ao desenvolvimento, especialmente o PNUD, nos países menos desenvolvidos, nos últimos cinquenta anos. A taxa de mortalidade infantil é menor, o nível de analfabetismo tem decrescido e as pessoas vivem mais. Entretanto, o suporte financeiro a esses programas vem decaindo.<sup>149</sup> A ONU possui plena competência para a promoção do desenvolvimento dos países, outorgada pelo artigo 55 da sua

---

<sup>146</sup> UNITED NATIONS, op. cit.

<sup>147</sup> Em 1965, surge o PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, resultado da fusão entre o Fundo Especial, criado em 1958, e o Programa Ampliado de Assistência Técnica (PEAT), de 1949, pela Resolução 2029 (XX), de 22 de novembro de 1965. O PNUD oferece serviços, principalmente de assistência técnica, aos países em desenvolvimento. (BOUONY, Lazhar. Chapitre IX – Cooperation Economique et Social Internationale. Article 56. In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2.ed. Paris: Economica, 1991, p. 890).

<sup>148</sup> PELLET, op. cit., p. 855.

<sup>149</sup> UNITED NATIONS, op. cit.

Carta, e, desde a sua criação, tem contribuído enormemente para assegurar a transferência de recursos para o *financiamento do desenvolvimento* sob condições livres e base constante.

Apesar da hostilidade dos países centrais, um Fundo de Desenvolvimento de Capital da ONU<sup>150</sup> foi criado com objetivos e modo de financiamento semelhantes à Associação para o Desenvolvimento Internacional (ADI). Entretanto, o funcionamento pleno e efetivo de tal instituição é dificultado pela falta de recursos. Os fundos e programas das Nações Unidas possuem uma enorme dependência de um limitado número de doadores. Adotou-se, em consequência disso, o sistema de financiamento multi-anual, como um meio mais efetivo de vincular os recursos aos resultados. As agências, os fundos e os programas têm buscado uma maior parceria com organizações multilaterais, como o FMI, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).<sup>151</sup>

Os países em desenvolvimento suscitaram a criação de uma organização mais voltada ao estudo dos seus próprios problemas, e, em 1964, em Genebra, reuniu-se a primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)<sup>152</sup>, sendo institucionalizada um ano depois como um órgão subsidiário da ONU. A sua estrutura permite o agrupamento dos países em quatro grupos: A - para os Estados da África e Ásia, B - para os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), C - para os países latino-americanos (os grupos A e C formam o grupo dos 77) e D - para os países do Leste.

Alguns relevantes princípios foram alcançados no seio desta instituição, destacando-se: o princípio da não reciprocidade nas relações comerciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e a idéia de um tratamento privilegiado aos produtos, principalmente manufaturados, provenientes dos países menos desenvolvidos.

O arcabouço normativo, entretanto, não tendo se consubstanciado em medidas concretas, conduziu os países em desenvolvimento a busca de uma autonomia econômica coletiva, com o intuito de aumentar a cooperação entre eles. Infelizmente, essa autonomia ainda não foi atingida, apesar do encorajamento da ONU. A Declaração Relativa aos Princípios de Direito Internacional sobre Relações Amistosas e de Cooperação entre os

---

<sup>150</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Capital Development Fund (UNCDF)*. Disponível em: <<http://www.uncdf.org/english/index.php>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

<sup>151</sup> UNITED NATIONS. *Economic and Social Council Holds Third High-Level Meeting with Bretton Woods Institutions*. Press Release. ECOSOC/5886. New York. 18 April 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 ja. 2001.

<sup>152</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2068>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

Estados, conforme a Carta da ONU,<sup>153</sup> assegura o dever dos Estados de cooperar uns com os outros para a promoção do crescimento econômico, em todo o mundo, o que se coaduna perfeitamente com o princípio instituído no artigo 55 da Carta. O mesmo artigo estabelece o princípio da igualdade entre os povos que permite um tratamento diferenciado a países em situações econômicas distintas. A ONU poderia contribuir para o amadurecimento decisivo das mentalidades, possibilitando que, talvez, no futuro, os seus objetivos fossem executados de forma mais efetiva.

### 2.1.3 O sistema de cooperação para o desenvolvimento

A cooperação econômica e social, segundo a Carta da ONU, é concebida, politicamente, como garantia à paz internacional. Essa cooperação é tratada no preâmbulo e nos artigos 1º, § 3º, 13, § 1º, 55, 56 e 62. O capítulo IX estabelece os objetivos de tal cooperação e indica as obrigações que os Estados aceitam assumir para cumprir os seus objetivos almejados. Os Estados, conforme o artigo 56, devem agir de boa-fé para atingir os fins a que se propuseram ao adotarem os princípios da Carta.

No que tange ao *caráter jurídico* das resoluções da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social, baseadas nos artigos 55 e 56 da Carta, uma corrente dominante considera esses documentos como não obrigatórios. Os órgãos da ONU teriam como papel o estímulo à cooperação internacional entre os países, e esta seria promovida numa base voluntária, permanecendo a decisão a critério de cada Estado. O seu valor jurídico, porém, não pode ser subestimado, pois a prática nem sempre confirma o posicionamento da doutrina dominante. Bouony defende que a disposição do artigo 56 não é apenas uma questão de interesse nacional, mas uma *obrigação internacional* que deve ser efetivada, sobretudo, quando se tratar de direitos humanos.<sup>154</sup>

Algumas iniciativas foram tomadas no âmbito das Nações Unidas em questões como desenvolvimento econômico, progresso social e direitos humanos. Foram muitas as realizações no domínio econômico, as principais sendo: a criação, pela Resolução 2152 (XXI), de 17 de novembro de 1966, da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), enquanto órgão da Assembléia Geral. Essa resolução teve por base os artigos 1º, § 3º, 55 e 56 da Carta e como objeto central a mobilização de

---

<sup>153</sup> Resolução da ONU, A/RES/2625 (XXV). 24 de outubro de 1970. (PELLET, op. cit., p. 863).

<sup>154</sup> BOUONY, op. cit., p. 889.

recursos internacionais e nacionais para favorecer a industrialização dos países em desenvolvimento, principalmente, a indústria de manufaturas.

Adotou-se, ainda, a Declaração e Programa de Ação para uma Nova Ordem Econômica Internacional, seguida pela Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, aprovada pela Resolução 3281 (XXIX), de 12 de dezembro de 1974, documentos destinados a introduzir novos princípios que regeriam a cooperação sócio-econômica entre os Estados. A Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados tem como corolário a soberania de cada Estado sobre seus recursos naturais e atividades econômicas, e o direito de utilizá-los e dispor dos mesmos.

Por conseguinte, cada Estado regulamentaria os investimentos estrangeiros, as atividades das empresas transnacionais e teria, ainda, o direito de nacionalizar bens estrangeiros. Esses direitos, contudo, não impedem os países de cooperar racionalmente para o melhor aproveitamento dos seus recursos. A ONU, inclusive, tem estimulado tal prática com a adoção das Convenções de Genebra, de 1958 e da Convenção de Montego Bay, de 1982, sobre o direito do mar. Em 1992, foi adotada a Declaração do Rio sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), que introduziu a idéia de *desenvolvimento sustentável*. Este termo abarca o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental.<sup>155</sup>

A crise econômica internacional que se abateu nos países em desenvolvimento na década de setenta dificultou a concretização efetiva dos novos princípios. Projetos que seriam elaborados no seio da ONU tiveram sua negociação bloqueada em virtude da instabilidade internacional. Iniciativas relevantes foram, porém, tomadas na área social.

A Assembléia Geral, por sua resolução 2542 (XXIV), de 11 de dezembro de 1969, proclamou a Declaração sobre o Progresso e Desenvolvimento Econômico no Domínio Social, e determinou a tomada de medidas com o intuito de tornar essa declaração a base comum para a realização de políticas de desenvolvimento social.

Os detalhes a respeito da aplicação da Declaração foram discutidos na resolução 2543 (XXIV), em que a Assembléia Geral recomendou que os governos considerassem os objetivos e métodos estabelecidos na Declaração na elaboração dos seus programas de governo.<sup>156</sup> Os direitos humanos, termo de suma relevância no contexto da Carta, mas de definição nem sempre precisa, têm ganhado, ao longo dos anos, um significado que transcende fronteiras ou

---

<sup>155</sup> PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Direitos Humanos e Desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL Jr., Alberto do. PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 180-181.

<sup>156</sup> BOUONY, op. cit., p. 890-891.

culturas com a sua legitimação progressiva pela comunidade internacional.

Neste contexto, alude-se à contraposição entre os artigos 55 e 56 da Carta e o parágrafo 7, do artigo 2º da mesma. O artigo 56 seria uma norma vazia e desprovida de utilidade se não pudesse ensejar alguma medida, em caso de violação das disposições do artigo 55. Alguns países, transgressores flagrantes dos direitos humanos, desse modo, defendiam a reserva de competência nacional baseada no artigo 2º, § 7º, pois não queriam interferência alguma em seu âmbito interno.

A dificuldade em se efetivar a cooperação internacional residia na falta de um critério comum de valores, na predominância de interesses políticos e na ausência de uma ação coordenada entre os diversos agentes. Todavia, os instrumentos internacionais ilustram a capacidade dos Estados em negociar, sob os auspícios da ONU, e expor suas diversas matrizes culturais, enriquecendo a discussão da comunidade internacional. No que tange à necessidade de coordenação, a ONU tornou-se uma organização propulsora do que viria a ser o *sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento*.<sup>157</sup>

O termo *sistema* origina-se do grego (*systema*) que significa *estar junto*; um conjunto de *partes* coordenadas entre si, formando um todo, ou uma reunião de elementos que se integram para alcançar determinados resultados. Os elementos, objetos, sujeitos, instituições, práticas, métodos, regras e princípios<sup>158</sup> buscam, ao menos discursivamente, uma relação harmônica, a partir de um substrato axiológico que lhes confere coesão.

Em termos gerais, entende-se, acompanhando Ayllón, ser a *cooperação ao desenvolvimento* uma série de intervenções internacionais visando ao intercâmbio de experiências e recursos entre os países do Norte e do Sul, com o fito de alcançar metas comuns, fundamentadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e coresponsabilidade. A sua finalidade primordial deve ser a erradicação da pobreza, do desemprego e da exclusão social, através de melhores níveis de desenvolvimento

---

<sup>157</sup> AYLLÓN, op. cit., p. 9.

<sup>158</sup> O sistema econômico, por sua vez, pode ser entendido como um complexo de instituições sociais e jurídicas, que, em um processo dinâmico, incentivam e coordenam as relações econômicas da sociedade. (PINHO, Carlos Marques; PINHO, Diva Benevides. *Sistemas Econômicos Comparados*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 13-19). O sistema jurídico pode ser entendido como uma *ordem axiológica ou teleológica de princípios jurídicos gerais*. O sistema permite que as normas jurídicas sejam coesas e aglutinadas e não um conjunto desconexo e contraditório. (CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. 2. ed. Trad. Antonio Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, p. 77). No presente trabalho, o *Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* engloba não apenas os princípios e regras do Direito Internacional, Direito Internacional Econômico, Direito ao Desenvolvimento e Direitos Humanos, como também as instituições, os atores, as estratégias, os recursos e as ações que visam, através da cooperação, alcançar o desenvolvimento dos Estados. A abordagem aqui apresentada entende que além do financiamento e da assistência técnica, deve-se buscar uma cooperação verdadeiramente humana.

político, social, econômico e cultural dos países.

No presente trabalho, o *Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* engloba não apenas os princípios e regras do Direito Internacional, Direito Internacional Econômico, Direito ao Desenvolvimento e Direitos Humanos, como também as instituições, os atores, as estratégias, os recursos e as ações que visam, através da cooperação, alcançar o desenvolvimento dos Estados. A abordagem aqui apresentada entende que além do financiamento e da assistência técnica, deve-se buscar uma cooperação verdadeiramente humana.

Com este intuito, firmaram-se acordos com as *agências especializadas*<sup>159</sup> e as *Instituições Financeiras Internacionais*<sup>160</sup>, formando uma grande rede multilateral de financiamento e cooperação ao desenvolvimento.

O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) configura-se como uma grande rede articulada de instituições públicas e da sociedade civil que planejam e executam ações de cooperação em âmbito internacional, com o escopo de promover o desenvolvimento dos países. É integrado por organizações de diversas naturezas, orientações e funções, dentre as quais organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda externa, organizações não governamentais (ONGs), empresas e outras entidades da sociedade civil.<sup>161</sup>

O SICD pode ser entendido em duas dimensões: instrumental e constitutiva. Configura-se como um *instrumento* para a consecução do desenvolvimento humano sustentável e *constitui* o objetivo de atingir um modelo de relação entre os países Norte-Sul mais equânime, sobretudo diante do cenário pós-guerra fria. As organizações que o compõem são muito diversas em seus atributos estruturais e axiológicos e nutrem o mesmo propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países do Sul, com vistas a um

---

<sup>159</sup> Agências Especializadas são organizações separadas, autônomas, com orçamentos e funcionários próprios, e ligadas à ONU através de acordos internacionais. Algumas delas são anteriores a criação da ONU, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), constituída em 1919, e União Postal Internacional (UPU), criada em 1875. O artigo 57 da Carta da ONU delinea um sistema descentralizado, por meio do qual a ONU e as instituições internacionais autônomas associam-se voluntariamente para a consecução de objetivos sociais e econômicos, ditados pelo artigo 55. A coesão do sistema é dada pelo trabalho de coordenação da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social que supervisionam o trabalho das agências especializadas.

<sup>160</sup> As *Instituições Financeiras Internacionais* mais conhecidas são o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial), ambas são objeto deste trabalho e serão abordadas nos próximos tópicos. Há, porém, diversas instituições com caráter semelhante como os Bancos de Desenvolvimento Africano, Asiático e Interamericano e o Banco Europeu de Investimento.

<sup>161</sup> AYLLÓN, op. cit., p. 7.

maior equilíbrio em relação ao Norte.

Em apertada síntese, pode-se dizer que os recursos empregados no sistema ONU têm origem pública, nas Administrações nacionais, regionais e locais de países doadores, e privada, provenientes de indivíduos, empresas e organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD) e outras associações sem fins lucrativos. A sua captação ocorre de forma descentralizada, bilateral ou multilateral, em fundos reembolsáveis ou a fundo perdido. Há também uma diferença quanto ao grau de concessionalidade. Assim, o auxílio pode ser vinculado, que condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador, ou não vinculado.

Impende mencionar, neste mister, que a cooperação ocorre em diversas formas. A *cooperação econômica* que visa ao fortalecimento do setor produtivo, infra-estrutura institucional e desenvolvimento de serviços. Os *acordos comerciais*, com vistas à eliminação total ou parcial de barreiras comerciais às exportações dos países em desenvolvimento. A *ajuda financeira* que visa facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito, inclusive para exportação, e o perdão da dívida externa. A *assistência técnica* que proporciona melhorar as habilidades e capacidades técnicas e o intercâmbio de experiências entre países. A *ação humanitária* que abarca a ajuda alimentar, socorro, prestação de direitos humanos, acompanhamento às vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras, e a *cooperação tecnológica*, com transferência de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento.<sup>162</sup>

Como visto acima, subsistem algumas dificuldades para a concretização da cooperação internacional, prevista no artigo 1º., § 3º., da Carta da ONU, com o desígnio de solucionar os problemas internacionais de ordem econômica e social e de reforçar o respeito aos direitos humanos. A primeira delas é a escassez de recursos disponíveis. A outra se revela na necessidade de aprofundar o diálogo entre as nações, respeitando suas identidades próprias e diversas posturas acerca do desenvolvimento.

Ambas as questões, contudo, convergem no processo de assistência, em que os valores de doadores e beneficiários se chocam, revelando diferentes visões de mundo. Estas divergências ao mesmo tempo em que causam dor, pela incapacidade de olhar o outro com

---

<sup>162</sup> Ibid., p. 8.

respeito e escutar o seu pleito, expõem a importância de uma percepção mais profunda do processo de cooperação, que parte de um imenso sistema internacional baseado em tratados e acordos bilaterais e atinge a vida de famílias que praticamente dependem dos recursos de financiamento externo.

A partir desta reflexão, procurou-se meios que facilitassem a cooperação, tão ostensivamente estatuída na Carta. Dessa forma, a Organização das Nações Unidas buscou o auxílio das *Instituições Financeiras Internacionais* que, da mesma forma, nasceram com o objetivo de alocar recursos para a consecução da prosperidade geral, possível somente mediante o combate à miséria que vem devastando os países menos desenvolvidos. Portanto, os órgãos e agências da ONU têm se esforçado para elaborar programas de parceria com as Instituições Multilaterais de Bretton Woods, o FMI e o Banco Mundial.

## 2.2 FINANCIAMENTO E ASSISTENCIA INTERNACIONAL

Neste tópico, serão abordadas as diversas formas de financiamento ao desenvolvimento, seus paradoxos e críticas. Em seguida, serão estudadas as Instituições Financeiras Internacionais, o FMI e o Banco Mundial, especialmente a sua estrutura, o seu escopo, os seus mecanismos financeiros acessíveis aos países, a sua relação com outras organizações internacionais e as críticas ao seu modo de operação nas últimas décadas.

### 2.2.1 O financiamento do desenvolvimento

O desenvolvimento, como visto no capítulo anterior, seja qual for a sua percepção, necessita de recursos. Estes podem vir do aumento da poupança global interna ou da captação de fundos externos. Em seguida, utilizam-se estes recursos para expandir a capacidade produtiva do sistema e para o investimento na área social. Os mecanismos de financiamento ao desenvolvimento podem ser nacionais ou internacionais.<sup>163</sup> Os primeiros provêm da poupança ou da expansão dos meios de pagamento internos, do desenvolvimento do mercado de capitais, das políticas de comércio e da atuação de bancos de fomento como o Banco

---

<sup>163</sup> “Na verdade, discussões acerca do *financiamento do desenvolvimento* estão agora envolvidas em assuntos políticos mais amplos acerca da governança econômica e do papel da ONU nos assuntos econômicos. Espera-se portanto que o debate global permaneça vigoroso, oferecendo muitas oportunidades para pesquisadores que tentam construir pontes na política na área do financiamento ao desenvolvimento.” (ADDISON, Tony, MAVROTAS, George, MCGILLIVRAY, Mark. *Development Assistance and Development Finance: evidence and global policy agendas. Journal of International Development*, Chichester, n. 17, 2005, p. 832, grifo nosso, tradução nossa).

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os recursos internacionais configuram-se como empréstimos, investimentos diretos estrangeiros (IDE), investimentos de portfólio em ações, títulos e obrigações da dívida, emitidos por empresas privadas ou entidades públicas, Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), e finalmente, assistência fornecida pelas Instituições Financeiras Internacionais.

A poupança interna origina-se do sistema de produção dos países, da renda nacional não canalizada para o consumo. A poupança pode ser estruturada de forma *espontânea*, livremente realizada em depósito bancário, aquisição de títulos de renda, investimento em moradia ou retenção de lucros das empresas, *estimulada* por incentivos oficiais, como isenções fiscais, ou *forçada*, proveniente dos tributos e utilizada para financiar o investimento público.<sup>164</sup>

Os recursos externos integram o capital nacional de diversas maneiras: (i) créditos decorrentes da compra de equipamentos; (ii) empréstimos para financiar projetos internos de investimento; (iii) recursos para instalação de empreendimentos estrangeiros; (iv) empréstimos de governos estrangeiros ou organismo internacional, de caráter bilateral ou multilateral; (v) emissão de título da dívida pública no exterior e (vi) recursos trazido por estrangeiro que passe a residir no país.<sup>165</sup>

Impende salientar que os *empréstimos externos* exigem pesados encargos financeiros com serviço de amortização, juros e despesas contratuais. Por isso, deve-se avaliar o custo-benefício de tais operações, sobretudo, quando visam à diminuição da importação ou o incremento das exportações. Ademais, a criação de transnacionais no país requer além de um controle estrangeiro, a remessa de lucros, juros, dividendos, comissões, despesas de administração, honorário de diretores, assistência técnica, encargos de publicidade e *royalties*.

---

<sup>164</sup> Esclarece o autor que: “Só constituirá poupança quando o produto da arrecadação tiver por finalidade a cobertura de despesas de investimento; de outra forma, caso seja aplicado em despesas de consumo, constituirá simples pagamento ou transferência de renda, nunca poupança.” (VIANA, Cibilis da Rocha. *A dinâmica do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968, p. 119).

<sup>165</sup> *Ibid.*, p.122.

A *Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)*<sup>166</sup>, por seu turno, concerne aos fluxos econômicos que as organizações internacionais e os governos, destinam às instituições multilaterais e aos países em desenvolvimento, buscando promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Os fluxos devem ter caráter concessional e uma porcentagem de doação de ao menos 25%.<sup>167</sup>

A *concessionalidade* é o termo que se refere à concessão de ajuda entre os países. No caso das doações, ela é de 100%; se é um crédito, deve ser de ao menos 25% para os países em desenvolvimento e 50% para os países menos adiantados (PMA), inclusive com condições favoráveis de taxas de juros, período de carência e amortização. Esse critério tem por intuito avaliar a transparência, a quantidade e a qualidade de recursos fornecidos por cada doador.

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 é o 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 assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) como único mecanismo de financiamento. Os empréstimos são um outro recurso bastante utilizado para obtenção de fundos. O ônus da dívida para muitos países em desenvolvimento, no entanto, tornou-se pesado, uma vez que dificulta a sua capacidade de

---

<sup>166</sup> A *Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)* ou *Official Development Assistance (ODA)* é definida pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) como doações ou empréstimos aos países em desenvolvimento que (i) são concedidas pelo setor oficial; (ii) têm como principal objetivo o desenvolvimento econômico e o bem-estar; (iii) possui termos de financiamento diferenciados (o empréstimo deve ter uma taxa de doação de ao menos 25%). Incluem-se não apenas fluxos financeiros como assistência técnica, excluindo-se aqueles com propósitos militares. Além da ODA, a OCDE conta também com a *Other Official Financing (OOF)* e fluxos privados, cujo principal é o investimento direto estrangeiro (IDE). Em suas estatísticas, contabiliza ainda as doações das ONGs. O problema é que os países da África Subsaariana e do Pacífico são incapazes de atrair capital privado, dependendo fortemente na ODA; 90% dos fluxos externos para a região da África Subsaariana provém do ODA, bem como 93% do Pacífico. A assistência oficial ao desenvolvimento cresceu dos anos sessenta aos anos oitenta, sofrendo uma forte queda na década de noventa, após um pico de 58,3 bilhões em 1991, caiu para 43,2 bilhões em 1997. O movimento reverteu-se no ano 2000. Em geral, embora a assistência bilateral conte com mais recursos, a multilateral tem se mostrado mais estável. (ADDISON, MAVROTAS, MCGILLIVRAY, op. cit., p. 824-826; AYLLÓN, op. cit., p. 7).

<sup>167</sup> A aplicação destes recursos focaliza-se basicamente no desenvolvimento rural, infra-estrutura e ajuda sem projeto (financiamento dos déficits orçamentários ou do balanço de pagamento dos países). A ajuda passa por três canais: (i) Organizações não governamentais, 14%; (ii) ajuda multilateral, 22% e (iii) ajuda bilateral, 64%. (TOUSSAINT, Eric. *A Bolsa ou a Vida - a dívida externa do Terceiro Mundial: as finanças contra os povos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 160).

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 são, 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*<sup>168</sup> tem expandido as opções disponíveis para os países que apresentam maior credibilidade. O forte elo de confiança entre poupadores e investidores é condição primordial para a sua organização.

A preocupação com os mecanismos de financiamento do desenvolvimento tem sido objeto de exame das Nações Unidas,<sup>169</sup> com o intuito de incentivar o aumento do fluxo de capitais privados, especialmente de longo prazo, expandir o investimento direto estrangeiro (IDE), 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.

Com efeito, os países em desenvolvimento não estão buscando apenas mais capital privado, e sim procuram atrair investimentos para construir uma estrutura produtiva local. Por conseguinte, é importante ressaltar que diferentes tipos de fluxos de capitais privados podem ter impactos diversos em países receptores de investimento.

Reconhecer estas diferenças é importante, pois assegura políticas adequadas para ambos os países fornecedores e receptores de crédito. O acesso dos países em desenvolvimento, assim como de suas empresas, aos mercados de capitais internacionais e a créditos para exportação, pode ser facilitado pela melhoria das demonstrações financeiras e da divulgação (*disclosure*) de outras informações relevantes para construção da confiança dos investidores. Responsabilidade corporativa, transparência e divulgação adequada são

---

<sup>168</sup> A natureza precária dos mercados de capital, nos países em desenvolvimento, limita o financiamento do investimento privado ao uso de lucros não distribuídos, crédito bancário e empréstimos estrangeiros. As alternativas são outros mecanismos de financiamento como o *project finance*, que mobiliza recursos através de projetos específicos com o compartilhamento de riscos; colocação de títulos no mercado internacional e a parceria público-privada, em que o Estado aluga um serviço para alguma empresa prover, mediante remuneração condicionada ao bom préstimo do serviço. (MENEZES, Ana Maria Ferreira. Esgotamento do padrão de financiamento do desenvolvimento no Brasil e uma análise de alternativas. *Desenbahia*, Salvador, n. 5, set. 2006, p. 177-193).

<sup>169</sup> 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. (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. January 2001. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 17 jan. 2008.

importantes para um amplo grupo de investidores.

A comunidade internacional também recomenda que os países fornecedores e receptores, assim como as empresas e organizações internacionais devam compilar códigos de melhores práticas de *governança corporativa*, com vistas a melhorar o relacionamento entre investidores e empresas locais, possibilitando um maior estímulo ao setor empresarial nos países em desenvolvimento. O governo, por seu turno, atuaria na implementação de medidas para fortalecer a transparência do mercado financeiro. O papel fundamental do governo é estabelecer estruturas políticas e instituições que regulamentem a operação das finanças privadas, contendo seus excessos e complementando-as com fluxos de financiamentos oficiais.

Percebe-se, portanto, a necessidade de um amplo financiamento para que os países possam atingir melhores condições econômicas e proporcionar o bem-estar dos seus cidadãos. A estrutura financeira, contudo, não exaure todas as necessidades do processo.<sup>170</sup>

Como bem expôs Brand, há quase cinquenta anos, “agora, mais do que nunca, conscientes de seu atraso, os países subdesenvolvidos desejam receber assistência técnica e capital, ‘sem compromissos’, a fim de dirigir o seu desenvolvimento à sua própria maneira.”<sup>171</sup>

### 2.2.2 A assistência internacional ao desenvolvimento

A assistência ao internacional pode ser, sob o ponto de vista do beneficiário, obrigacional ou gratuita, e da perspectiva do doador, interessada ou desinteressada. Pode ser ainda bilateral ou multilateral.<sup>172</sup> A sua motivação principal é, supostamente, a justiça e a

<sup>170</sup> “Em certo sentido, o auxílio estrangeiro constitui alternativa entre planejamento e austeridade sem entranhas, de modo a possibilitar a remoção gradual dos obstáculos políticos e sociais restritivos do crescimento econômico, conservando, ao mesmo tempo, os valores humanitários e a liberdade individual. Para tanto, sem a menor sombra de dúvida, é preciso muito mais do que auxílio financeiro.” (BRAND, Willem. *Desenvolvimento e Padrão de Vida*. Trad. Ricardo Werneck de Aguiar. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964, p.413).

<sup>171</sup> Os programas de financiamento, sob os auspícios da ONU, assumem a forma de: “a) envio de peritos para aconselhar os governos sobre problemas técnicos específicos; b) visitas de pessoal dos países subdesenvolvidos aos países adiantados, para aprender como a organização e a eficiência, em campos específicos, podem ser melhoradas em seus países; c) estabelecimento de escolas regionais, ou cursos, onde os nacionais de países vizinhos aprendem como lidar com problemas específicos, de natureza administrativa, econômica e financeira, e d) fornecimento de equipamento para usinas ou projetos-piloto, a fim de mostrar pelo exemplo concreto como se podem integrar as novas técnicas nas economias subdesenvolvidas.” (Ibid., p.158-159).

<sup>172</sup> Os fluxos bilaterais incluem empréstimos, créditos e doações de governos, excluindo doações para cooperação técnica. Os fluxos multilaterais envolvem empréstimos, créditos do FMI, Banco Mundial e bancos de desenvolvimento regionais e outras agências intergovernamentais. Transferências líquidas são desembolso menos repagamento de débitos e juros. (RODRIG, Dani. Why is there multilateral lending? In: BRUNO, Michael, PLESKOVIC, Boris (org). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p. 191). Ressalta-se que os países preferem a assistência bilateral sem condicionalidades. (LEDUC, Gaston. Ayuda internacional y crecimiento. Discusión de la Ponencia del Profesor

solidariedade internacional.<sup>173</sup> A ONU considera *assistência* apenas as doações oficiais e os empréstimos a prazo excepcionalmente longo e com boas condições de reembolso.<sup>174</sup> Há, contudo, empréstimos e créditos a exportação que poderiam ser classificados como assistência. Empréstimos, por exemplo, efetuados pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a juros baixos e longo prazo, com possibilidade, inclusive, de reembolso em moeda local ou de conversão em doação, em determinados casos.

Esclarece Ayllón a terminologia, nem sempre clara na literatura: *ajuda externa* significa *assistência ao desenvolvimento e assistência militar*, ou seja, nem sempre o desenvolvimento é o seu fim, diferentemente da *assistência ao desenvolvimento* cuja conotação envolve sempre um doador e um receptor de recursos para o desenvolvimento. A *cooperação ao desenvolvimento* além de indicar o objetivo do desenvolvimento abarca uma *iniciativa comum entre doador e receptor*.<sup>175</sup>

Existem diversas formas de assistência: (i) *assistência não monetária* e (ii) *assistência financeira*. A assistência não monetária envolve a *assistência técnica, comercial e em espécie*, ou seja, a oferta incompleta de bens e serviços. A *assistência técnica*<sup>176</sup> possui três dimensões: (i) o investimento em capital humano, abrangendo o aprendizado do indivíduo como agente de desenvolvimento; (ii) a formação de especialistas em diversos ramos do saber e (iii) a

---

Leduc. In: ROBINSON, E. A. G (org.). *Problemas del Desarrollo Económico*. Ponencias del Congreso sobre el Desarrollo, de la Asociación Internacional de Economía. Tomo I. 2. ed. Trad. Mario Estartus. Barcelona: Editorial Ariel, 1974, p. 216). Normalmente, a assistência bilateral é vinculada (*tied aid*), o que exige a compra de produtos do doador e permite um maior equilíbrio em seus balanços de pagamentos. As críticas a este modelo expressam que o beneficiário não pode comprar em locais com preços mais competitivos em decorrência da vinculação. O vínculo pode ser a um país ou a um projeto específico. A *Aliança para o Progresso* fora um esforço conjugado de assistência bilateral condicionada, que envolveu dezenove países latino americanos e os EUA, em que comprometeram-se a investir cem milhões de dólares em dez anos. Porém, 80% desse valor deveria vir dos próprios países subdesenvolvidos. (ARNOLD, H. J. P. *Aid for development: a political and economy study*. London: The Bodley Head, 1966, p. 13-14 e 26).

<sup>173</sup> “As nações industriais, parcialmente devido a um crescente senso de justiça social, parecem desejar com sinceridade participar das responsabilidades no sentido de elevar os países mais pobres a um nível mais alto.” (BRAND, op. cit., p. 410).

<sup>174</sup> LEDUC, op. cit., p. 186.

<sup>175</sup> AYLLÓN, op. cit., p. 6. Ver BREUNING, M. Foreign Aid, Development Assistance or Development Cooperation: what’s in a name? *International Politics*, v. 39, n. 3, 2002, p. 369-377. Não obstante alguns autores asseverem que o auxílio militar não configuraria assistência, entende Arnold o contrário, porquanto o montante que seria gasto no setor militar poderia ser empregado na área econômica e o treinamento recebido pelos recursos humanos beneficiaria o receptor da assistência. (ARNOLD, op. cit., p. 8).

<sup>176</sup> Os *trabalhadores do desenvolvimento* devem não apenas fornecer experiência técnica, mas se tornar parte da comunidade local, atuando mais como *conselheiros* que como gerenciadores, além de aprender e compartilhar sua experiência em seu país de origem. Desta forma, despertando o interesse pelas questões do desenvolvimento e estreitando os laços de solidariedade interculturais. (BAAZ, Maria Erikson. *The Paternalism of Partnership: a postcolonial reading of identity in development aid*. London: Zed Books, 2005, p. 23-27).

transmissão de técnicas e *know-how*. A *assistência comercial*<sup>177</sup> refere-se à precificação favorável, a facilidades de pagamento, à concessão de ajuda técnica, aos créditos de exportação, aos benefícios fiscais e à formação de comunidades comerciais. A *assistência em espécie* abarca o fornecimento de bens e serviços gratuitos ou a baixos preços.<sup>178</sup>

A *assistência financeira*, por seu turno, se biparte em: (i) *incentivos para o movimento de capital privado* e (ii) *fundos públicos*. O capital privado movimenta o dinâmico comércio internacional, o investimento estrangeiro direto e em portfólio, além dos empréstimos.<sup>179</sup> Os países receptores de investimento precisam criar um *arcabouço institucional favorável* em termos de controle de fluxos e tributação do capital. A rigor, contudo, tais investimentos e empréstimos não configuram ajuda, embora possam beneficiar o desenvolvimento dos países receptores.<sup>180</sup> Os fundos públicos são a principal fonte financeira de assistência ao desenvolvimento e podem ser transferidos por meio de empréstimos ou doações. A utilização desses valores pode ocorrer em projetos específicos ou em um programa mais amplo de desenvolvimento.

Impende distinguir a *assistência ao desenvolvimento* da ajuda meramente caridosa ou passiva. Aquela visa promover o desenvolvimento, libertando os países dos grilhões da pobreza estacionária. No que concerne ao tempo da assistência, há quem defenda que deve cessar quando os beneficiários puderem promover um desenvolvimento auto-sustentado, recebendo investimentos do setor privado. A sua transitoriedade abriria caminho para o desenvolvimento efetivo dos países, que se tornariam capazes de trilhar as suas próprias vias de ação. Outros defendem que a assistência deve continuar enquanto houver povos em estágio

---

<sup>177</sup> No que concerne à *assistência comercial*, verifica-se um contra-senso quando vultosas doações atingem os países menos desenvolvidos que, ao mesmo tempo, arcam com pesadas barreiras tarifárias e não tarifárias, para exportarem os seus produtos agrícolas ou manufaturados. (ARNOLD, op. cit., p. 15).

<sup>178</sup> LEDUC, op. cit., p.192-197.

<sup>179</sup> Os investimentos privados são: investimento direto estrangeiro (IDE), fluxos de investimento em portfólio, títulos, empréstimos de bancos comerciais e outros empréstimos privados. O nível de investimento privado para um determinado país depende de uma série de fatores, sendo os principais as oportunidades de investimento e as políticas governamentais sob as quais os projetos serão desenvolvidos. Os recursos privados são bastante cíclicos e geograficamente concentrados. No período de 1970 a 1982, a sua concessão era ampla. Entre 1984 e 1989 as transferências líquidas privadas eram negativas. A partir de noventa, voltam a crescer atingindo valores sem precedentes em 1993. No período da crise da dívida da década de oitenta, os empréstimos multilaterais tiveram um papel importante na transferência de recursos. Dentre os países que mais recebem fluxos de capital por vias multilaterais e privadas, o Brasil configurou respectivamente a décima e a quarta posição, em estatísticas do Banco Mundial entre 1990 e 1993. (RODRIK, op. cit., p. 169-172).

<sup>180</sup> Em opinião diversa, Arnold confere um sentido amplo ao vocábulo e entende que a *assistência* incluiu todos os aspectos das relações econômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, não apenas doações e empréstimos, mas investimento privado e comércio. A sua justificativa é que mesmo que as taxas de juros dos empréstimos reflitam os padrões *comerciais* configurar-se-ia assistência, pois os investidores privados jamais enviariam dinheiro a determinados países em virtude do alto risco. (ARNOLD, op. cit., p. 7).

de subdesenvolvimento.<sup>181</sup>

A assistência ao desenvolvimento faz parte da própria dinâmica histórica do sistema internacional contemporâneo: (i) o confronto Leste-Oeste e a bipolaridade mundial; (ii) a descolonização e o conflito Norte-Sul e (iii) a globalização e a integração econômica mundial. A concessão de assistência concretizou-se como um viés de relacionamento entre os Estados mais industrializados e aqueles em vias de desenvolvimento. Neste contexto, fortalece-se a ajuda eminentemente estratégica, baseada em fundamentos de segurança nacional e de influência nos países periféricos, como na ajuda dos EUA a Israel e outros aliados no Oriente Médio. Além da ajuda dos EUA ao Paquistão e ex-Repúblicas soviéticas da região. Ao mesmo tempo, as vésperas da Cúpula de Monterrey sobre Financiamento ao Desenvolvimento, os EUA se recusaram a aumentar o seu aporte no setor.<sup>182</sup>

Uma questão que deve ser colocada em pauta refere-se à necessidade da assistência financeira ao desenvolvimento. Economistas liberais defendem a *teoria do crescimento transmitido*, sustentada na liberalização financeira e comercial e na supressão dos obstáculos ao livre fluxo de capitais e bens, de modo que a prosperidade alcançaria todas as nações. A assistência seria um método de intervenção de um governo em outro, o que geraria distorções na economia e na política de ambos os países. Uma outra linha de economistas filia-se à possibilidade de assistência. Para eles, as relações comerciais livres e a estrutura imperfeita do mercado seriam insuficientes para promover a grande arrancada (*take-off*) e criar condições de desenvolvimento sustentável.<sup>183</sup>

Na esfera da assistência ao desenvolvimento, uma outra questão que merece análise refere-se à efetividade da ajuda financeira. Neste contexto, indaga-se qual a real dimensão da assistência e o seu grau de eficácia, perquirindo-se se existe um grau ótimo de concessão sob a perspectiva do doador e do beneficiário. A adição da assistência ao produto nacional do país beneficiário será efetiva na medida em que os fluxos financeiros se traduzirem em bens de

---

<sup>181</sup> LEDUC, op. cit., p.189-190 e 213-214.

<sup>182</sup> AYLLÓN, op. cit., p. 12. Durante a Guerra Fria, a assistência internacional tinha uma forte motivação de rivalidade entre o bloco capitalista ocidental e soviético. Desta forma, o principal critério de distribuição da assistência não era a necessidade econômica e sim a estratégia militar, sobretudo no caso dos EUA. A Grã-Bretanha e a França, por sua vez, focalizaram a assistência em suas antigas colônias, sendo menos movidas pelos impulsos da Guerra Fria. (ARNOLD, op. cit., p. 10-11). A ajuda bilateral aos países do Oriente Médio e Norte da África é motivada pelo interesse dos doadores. No que concerne ao auxílio multilateral, embora não sofra a mesma influência da ajuda bilateral, tem sua balança desequilibrada pelo poder de voto das nações mais ricas, sobretudo os EUA. Os seus principais receptores foram Argélia, Jordânia, Marrocos, Tunísia e Egito. (HARRIGAN, Jane; CHEGANG, Wang; EL-SAID, Hamed. The economic and political determinants of IMF and World Bank lending in the Middle East and North Africa. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 2, 2006, p. 247-270).

<sup>183</sup> LEDUC, op. cit., p. 191-192.

capital (infra-estrutura), atraindo mais investimentos privados, e não apenas em bens de consumo.

O país doador empreenderá um sacrifício revertendo os tributos dos contribuintes em assistência internacional, o que conduz a uma avaliação dos próprios cidadãos acerca da legitimidade dessas políticas. As doações propriamente ditas não possuem contrapartidas, mas podem vir acompanhadas de assistência técnica. Os empréstimos, embora sejam remunerados com juros, em virtude de problemas nos balanços de pagamentos dos receptores, podem engendrar prejuízos e dificuldade de recuperação dos fundos. O nível de auxílio dos países doadores depende de sua política financeira interna e da sua disponibilidade em efetuar empréstimos e doações.<sup>184</sup>

Ademais, um outro fator que não pode ser desconsiderado é a imagem externa do país na comunidade internacional. Os países nórdicos, assim como Bélgica e Países Baixos promovem um maior volume de assistência internacional proporcionalmente ao seu PIB, em relação a outros países ricos ocidentais, o que demonstra que, além do montante disponível, existe um importante estímulo cultural. Em relação aos beneficiários, deve-se avaliar a sua capacidade de honrar os empréstimos, utilizar honestamente as doações e executar adequadamente os projetos, além da estrutura de sua política econômica interna. Imprescindível, nesse contexto, um arcabouço legal e institucional que forneça segurança e previsibilidade, ou, ao menos, a preocupação em construí-lo.

A capacidade de absorção tende a ser menor no início do processo de desenvolvimento, em que ocorrem as primeiras condições de *arranque*. Posteriormente, com a criação da infra-estrutura, pavimenta-se o caminho para o desenvolvimento sustentado.<sup>185</sup> A globalização alterou as condições de acesso ao capital e o papel da iniciativa privada, com a ampliação de fusões e aquisições de transnacionais e o investimento direto estrangeiro. Nesta

---

<sup>184</sup> Um dos maiores desafios da ajuda externa é o problema da *calibragem*, ou seja, quanto deve ser doado. Dois fatores são considerados, do lado receptor: a capacidade de absorção interna do país receptor (a aplicação da renda recebida em investimento, incrementando o produto nacional) e a capacidade de honrar os serviços da dívida. No curto prazo, esta capacidade depende das reservas internacionais correntes, da liquidez internacional, dos fluxos de capital de curto e médio prazo e da relação entre as receitas correntes de exportação e importação. No longo prazo, depende do potencial aumento das exportações, da atração de investimento direto externo privado e das remessas de lucros e dividendos ao exterior. Em resumo, costuma-se estimar o déficit em conta corrente, avaliado sobre receitas anuais de exportação e como percentual do PIB. Um valor considerado adequado para os países em desenvolvimento seria um déficit em conta corrente, após ajustamento, de 3% a 5%. (ZEBRAL FILHO, Silvério T. Baeta. Notas acerca das políticas adjacentes aos programas de ajustamento apoiados pelo FMI: desafios, racionalidade e críticas. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 213-216).

<sup>185</sup> Cumpre ressaltar, nesta oportunidade, a relevância da mentalidade dos beneficiários em bem utilizar o auxílio internacional. Desta forma, a educação seria um fator fundamental do processo. (LEDUC, op. cit., p. 215).

dinâmica, a ajuda oficial ao desenvolvimento perdeu, de certa forma, sua importância inicial. Não obstante, continua sendo imprescindível aos países, sobretudo àqueles mais pobres, altamente endividados.

Outros fatores, porém, merecem destaque na configuração da melhoria e do desenvolvimento dos países periféricos, como acesso aos mercados, tecnologia, alívio da dívida, boa governança, empoderamento (*empowerment*) e apropriação do processo (*ownership*); enfim um desenvolvimento humano sustentável. A legitimidade da ajuda externa no pós-guerra fria ganha um novo fundamento. Sofreu duras críticas, por um lado, dos liberais, por considerarem que o mercado atenderia mais eficazmente às demandas por financiamento, e não a ajuda oficial dos Estados, e, por outro, dos setores mais socializantes, que argumentavam ser o financiamento uma forma de subordinação aos interesses econômicos e estratégicos dos Estados centrais no seio da dinâmica assimétrica da globalização.

As críticas aos mecanismos de assistência internacional procedem das mais diversas matrizes intelectuais como: neoliberalismo, relativismo cultural<sup>186</sup>, desconstrutivismo e escola do pós-desenvolvimento. Suas abordagens contribuem para deslegitimar a idéia do desenvolvimento e sua potencial ação emancipadora perante as políticas de assistência e cooperação. Questiona-se ainda os marcos institucionais e a eficácia dos instrumentos de assistência.

A política externa dos doadores, se movida apenas pelo auto-interesse, poderia ser contraproducente, tendo em vista os laços de interdependência entre os problemas globais, difíceis de enfrentar sem um critério cooperativo. A assistência oficial ao desenvolvimento tem sofrido forte queda, segundo uma pesquisa do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento

---

<sup>186</sup> A análise inter-cultural (*cross-cultural analysis*) explica o *encontro do desenvolvimento* como uma relação entre culturas distintas, sejam elas parte de um Estado-nação (culturas nacionais) ou de uma civilização. Um exemplo do choque de diferenças refere-se à concepção de tempo e pontualidade. Nórdicos vêem Africanos como não pontuais, pois não apenas dão maior ênfase cultural a esta exigência como sustentam condições materiais de cumpri-la (carro, bom e pontual transporte público). Na verdade, não apenas as suas visões de pontualidade são distintas, como do próprio tempo. Sem deslegitimar o exemplo, a cultura deve ser entendida como algo *transnacional*, ou seja, há similaridades *entre*, bem como diferenças *dentro* de um determinado território nacional. Este *hibridismo* enriquece o debate. (BAAZ, op. cit., p. 96-99). Acrescente-se que o termo *nação* não é apenas uma entidade de caráter político, mas um *sistema de representação cultural*, uma comunidade simbólica com grande poder de coesão e lealdade. A título de ilustração, a própria Europa Ocidental não registra nenhum Estado composto de apenas um povo, cultura ou etnia, pois modernamente o *hibridismo cultural* impera. (HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 7. ed. Trad. Tomas Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 49 e 62). Atualmente, as pessoas circulam em diversas comunidades de idéias e princípios. (BAUMAN, op. cit., p. 19). Sobre o embate entre o Eu (*Self*) e os Outros (*Others*) no contexto do senso de identidade e da dialética cultural, inclusive com incursões na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, ver AMSTERDAM, Anthony G., BRUNER, Jerome. *Minding the Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE), 30% a menos em termos reais entre 1992 e 1998. Em um movimento dialético, ao mesmo tempo em que se reduziu a ajuda, apareceu uma nova agenda de cooperação expandida em âmbitos como liberalização, reforma econômica, democracia e direitos humanos, gestão pública, igualdade entre os sexos, meio ambiente, cultura de paz e tolerância e a luta contra pobreza. O consenso de Washington sofreu declínio como modelo econômico otimizado, dando lugar a um novo consenso sobre o desenvolvimento que, embora não ponha em cheque todos os fundamentos do anterior, inclui o desenvolvimento social e a luta contra a pobreza.<sup>187</sup>

Acrescente-se que, tendo em vista a não consecução de determinadas metas em décadas anteriores, as organizações internacionais sentiram-se pressionadas por doadores para efetuar reformas, cortar gastos e mostrar mais responsabilidade. Ademais, o sistema das Nações Unidas precisa de melhores resultados na esfera do desenvolvimento, pois fora por muito tempo dominado pelos pensamentos e prioridades das Instituições de Bretton Woods.<sup>188</sup>

Neste diapasão, foram adotados os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (*Millennium Development Goals* – MDG) pela Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2000, por meio da *Declaração do Milênio*, assinada por 189 países (Resolução da Assembléia Geral da ONU, A/RES/55/2, de 8 de setembro de 2000). São oito objetivos de desenvolvimento social e econômico, com dezoito metas quantificáveis e quarenta e oito indicadores de progresso para cada uma delas, no período entre 1990 e 2015.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> O Banco Mundial reconhece a necessidade da ampliação da assistência ao desenvolvimento e reconhece sua eficácia. Destaca, porém, um melhor desempenho na Ásia do que na África. (BURKI, Shahid Javed; AYRES, Robert L. Como anda a ajuda ao desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 5, n. 3, dez. 1985, p. 6-10; CASSEN, Robert. A eficácia da ajuda. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 5, n. 3, dez. 1985, p. 11-14). Há quem defenda que a ajuda externa produz crescimento e, por conseqüência, redução da pobreza, se acompanhada de políticas econômicas corretas. (DOLLAR, David; BURNSIDE, Craig. A ajuda produz crescimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 14, n. 3, dez. 1997, p. 4-7). Não há consenso entre pesquisadores de que o crescimento (e a globalização) melhore a situação dos pobres. (SUMMER, Andrew; TIWARI, Meera. Poverty and economic policy: what happens when researchers disagree? *Journal of International Development*, Chichester, v. 17, 2005, p. 791-801).

<sup>188</sup> ROBERTS, John. Millennium Development Goals: are international targets now more credible?. Policy Arena. *Journal of International Development*, Chichester, n. 17, 2005, p. 116.

<sup>189</sup> Note-se que os *Objetivos do Milênio* para alcançar o sucesso almejado devem considerar uma interação com os principais atores sociais, com uma liderança efetiva e seguir o que se convencionou denominar de SMART (specific, measurable, achievable, relevant e time-bound), ou seja, específico, mensurável, atingível, relevante e vinculado ao tempo. As suas fontes são as Resoluções da Assembléia Geral da ONU: A/RES/1710 (1961), A/RES/2626 (1970) e A/RES/35/56 (1980) e Indicadores de Desenvolvimento do Banco Mundial. O problema das metas estatuídas é a sua natureza mais política que científica e a ausência de um fundamento de análise específica acerca da situação social de cada país envolvido. (Ibid., p. 114-117). Vários desses objetivos foram adotados por Declarações e Planos de Ação das Cúpulas da ONU nos anos noventa: Educação (Jomtien, 1990), Infância (Nova York, 1990), Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), Direitos Humanos (Viena, 1993), População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), Mulher e Desenvolvimento (Pequim, 1995), Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), Alimentação (Roma, 1996) e Assentamentos Humanos (Istambul,

Segundo o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, em 1996, países doadores adotaram a maior parte dos objetivos das Cúpulas da ONU, como metas expressas de ajuda externa. Em 25 de fevereiro de 2003, assinaram a *Declaração de Roma sobre Harmonização*, em que expuseram o seu intuito de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, as metas do Consenso de Monterrey de 2002, assim como assistir aos parceiros nos *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), o que significa atingir as prioridades dos países beneficiários.<sup>190</sup>

Entende Ayllón que os objetivos do desenvolvimento da ONU, fortalecidos pela luta contra pobreza, conferem novo fundamento aos mecanismos de financiamento, sem questionar o modelo de liberalização, nem confrontar os interesses de política exterior dos doadores.<sup>191</sup> Neste sentido, em junho de 2000, FMI, Banco Mundial, OCDE e Organização Mundial do Comércio (OMC), comprometeram-se a incentivar maiores e constantes financiamentos, em um *discurso demagógico*, que mantém o sistema em uma aparente reconfiguração, evitando indagações mais profunda acerca de sua estrutura e efetividade.

A maioria daqueles que se desdobra sobre o tema, consoante visto acima, entendem que a assistência internacional é útil e deve continuar, mesmo reconhecendo que o desenvolvimento das nações mais pobres nem sempre é a motivação real da assistência e que esta, muitas vezes, é mal utilizada pelos receptores, sendo os recursos drenados pelos dutos da corrupção.<sup>192</sup> Neste sentido, um gerenciamento de despesas orientado pelo resultado<sup>193</sup> fora

---

1996). ONGs de atuação internacional lideraram cúpulas paralelas, em diversas mobilizações, como a de Seattle, em 1999, ante a reunião da OMC. (AYLLÓN, op. cit., p. 13).

<sup>190</sup> No seio, tanto o Encontro do Milênio como do Consenso de Monterrey, os doadores bilaterais e multilaterais se comprometeram a aumentar o volume de sua assistência aos países mais pobres. O Projeto da ONU do Milênio visa aumentar o volume de assistência oficial de 69 bilhões, em 2003, para 195 bilhões em 2015. Interessante notar que o Banco Mundial e a Grã-Bretanha concentram sua assistência em países de renda baixa, enquanto os EUA, Japão e a Comissão Européia, em países de renda média. A ONU e a Holanda ocupam uma posição intermediária nesse sentido. Assim, deve-se atentar não apenas para o volume de auxílio financeiro, mas para sua eficaz distribuição. Os maiores doadores bilaterais são: EUA, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França e Holanda. Os mais importantes provedores multilaterais são: Banco Mundial, Comissão Européia e ONU. Há também organizações regionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco de Desenvolvimento da Ásia. Grande parte da assistência bilateral, maior em volume, refere-se a doações, enquanto a assistência multilateral tem a forma de concessão de financiamento, empréstimos a juros baixos, que devem ser pagos após um período de graça (25 a 30 anos). Atente-se, contudo, que, apesar da retórica dos pronunciamentos públicos, a alocação da assistência nem sempre respeita os índices de pobreza e privação. (BAULCH, Bob. Aid Distribution and the MDGs. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 6, 2006, p. 933-935 e 944).

<sup>191</sup> A inciativa PARIS 21 (<[www.paris21.org/betterworld](http://www.paris21.org/betterworld)>) promovida pela OCDE, Banco Mundial e PNUD foi lançada em 1998 com o intuito de criar condições, em nível local, para a consecução das Metas de Desenvolvimento Internacional, que posteriormente se tornaram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. (ROBERTS, op. cit., p.126).

<sup>192</sup> Leduc menciona algumas propostas dos economistas para a melhor organização da assistência ao desenvolvimento, como a criação de uma autoridade mundial para o desenvolvimento e a elevação do *status* da Associação Internacional do Desenvolvimento como organismo independente e superior ao Banco Mundial. A

introduzido em muitos países.

No Brasil, por exemplo, a *Lei de Responsabilidade Fiscal*, de inspiração neozelandesa, nasce com este propósito de um controle maior dos gastos, com limites reais orçamentários, responsabilizando aqueles que não a cumprem. Em seguida, perfilhando uma posição mais extrema, entretanto, vislumbrar-se-á um questionamento não apenas acerca da efetividade do sistema, mas de sua própria existência.

### 2.2.3 Paradoxos do discurso do desenvolvimento

A assistência ao desenvolvimento, embora modestamente iniciada antes da Segunda Guerra, começou seus trabalhos seriamente na década de quarenta, motivada pela preocupação acerca da desigualdade social e combate à pobreza. A enorme capacidade de organização aliada à cultura empresarial moderna propiciou o surgimento da assistência internacional como uma verdadeira *indústria*, que movimenta dezenas de bilhões de dólares por ano. A urgência em resolver os complexos problemas tornou o desenvolvimento uma construção focalizada em rígido planejamento e resultados.

Os efeitos colaterais dessa organização, contudo, não podem ser desprezados, como o custo da infra-estrutura, a luta pela manutenção do *poder* e pela preservação das instituições e de seus funcionários. Não obstante algumas instituições de assistência forneçam empréstimos e cobrem juros, a assistência ao desenvolvimento não pode ser vista como um negócio comercial, sobretudo por ser prioritariamente financiada por investimentos públicos, tributos e contribuições de cidadãos de diversos países.<sup>194</sup>

O discurso do desenvolvimento, em linhas gerais, possui uma abordagem *tradicional*, traduzida na *teoria da modernização* (desenvolvimento visto como processo *exógeno*) e um contra-paradigma. Esta oposição transmuda-se para um enfoque de dentro para fora (*endógeno*) e pode ser mais *tênue*, pautando-se na reavaliação da assistência ao desenvolvimento, no sentido de enxergar os problemas do sistema e sugerir melhoras pontuais, sem profundas transformações; ou, *radical*, em que se postula um total rompimento com o discurso dominante. O cerne deste rompimento pode ser *pragmático-liberal* ou

---

invenção de um imposto mundial voluntário canalizado à ajuda internacional em um sistema de distribuição consensual. (LEDUC, op. cit., p. 212).

<sup>193</sup> ROBERTS, op. cit., p. 123-124.

<sup>194</sup> DICHTER, Thomas, W. *Despite Good Intentions: why development assistance to the third world has failed*. Boston: University of Massachusetts Press, 2003, p. 5-6.

*desconstrutivo-discursivo.*

No primeiro caso, profissionais da área da assistência ao desenvolvimento, envolvidos tanto com organizações internacionais, como com organizações não governamentais, reputam a sistemática assistencialista como *de fato* ineficaz, por não mostrar os resultados propugnados. Reconhecem que a intervenção não é adequada, simplesmente por não funcionar na prática. Fracasso este reputado, normalmente, aos beneficiários. Alertam ainda para o perigo da eterna dependência em políticas assistencialistas.

O discurso desconstrutivo parte, em certa medida, da leitura realista das relações internacionais, para demonstrar que o palco da assistência ao desenvolvimento tem, nos *bastidores*, uma atuação hegemônica, manipuladora e euro-imperialista das nações mais ricas aliadas às Instituições Financeiras Internacionais. Deste raciocínio parte o *pós-desenvolvimento*. Nesta concepção, o desenvolvimento não é uma forma de cooperação, mas uma nítida e gritante oposição aos mais pobres.<sup>195</sup>

Ao invés de olharem os subdesenvolvidos como inferioridade-irracional, caracterizam-nos como um local feliz, solidário e com nobres formas de pobreza. O que se vê é o desenvolvimento como destrutivo da solidariedade comunitária e da confiança mútua. Os ocidentais, por este prisma, deveriam se voltar para os aspectos positivos desta cultura, em busca da sua própria *salvação*.<sup>196</sup> Salientam ainda o perigo da dominação ideológica no

---

<sup>195</sup> O *pós-desenvolvimento* tem seu início na década de setenta, com os movimentos *neo-marxistas*, que questionavam as *teorias da modernização* e vislumbravam o desenvolvimento como a destruição das estruturas tradicionais por intermédio da construção da sociedade industrial, atingindo assim o progresso. A sua postura é extremamente radical e quebra com a própria idéia de desenvolvimento, influenciada pelas correntes pós-estruturalistas, feministas, pós-colonialistas e ambientalistas. Neste diapasão, identifica-se três aspectos comuns do pós-desenvolvimento: (i) a problematização da pobreza; (ii) o retrato do desenvolvimento como *ocidentalização* e (iii) a crítica do modernismo e da ciência. O termo foi especificamente cunhado no título do livro, *The Postdevelopment Reader*. (RAHNEMA, Majid Rahnema e BAWETREE, Victoria. *The post-development reader*. London: Zed Books, 2005). Adotam uma abordagem crítica do desenvolvimento, uma *virada discursiva*, que o entende como improdutivo e imbuído em um discurso imperialista. Nesta linha situam-se autores como: Arturo Escobar, Gustavo Esteva, Majid Rahnema, Vandana Shiva, Rajni Kothari, Wolfgang Sachs, Frédérique Apffel-Marglin, James Ferguson, Vincent Tucker, Thierry Verhelst, Gilbert Rist, Jonathan Crush, Peter Worsley, Said, Spivak, Bhabha, Appiah, Mudimbr, Stephen A. Marglin, Jan Nederveen Pieterse e Ray Kiely. (BAAZ, Maria Erikson. *The Paternalism of Partnership: a postcolonial reading of identity in development aid*. London: Zed Books, 2005, p.5 e 29-31, 79-82, 161). Gardner e Lewis sustentam uma abordagem crítica, sem recair na desconstrução absoluta. (GARDNER, Katy; LEWIS, David. *Antropology, development and the post-modern challenge*. London: Pluto Press, 1996). Segundo Celso Furtado, a idéia de desenvolvimento econômico é um mito. As economias periféricas jamais serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias centrais do sistema capitalista. (FURTADO, Celso. *Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 194).

<sup>196</sup> Estas abordagens remetem ao *bom savage* roussauniano, nobre em caráter, mas corrompido pela sociedade. O individualista-egocêntrico ocidental, movido por ambições de conquista versus o *Outro* solidário e espiritual, em harmonia com o corpo e a natureza. A razão versus a sensibilidade. (BAAZ, op. cit., p. 155-157).

sentido de que valores eminentemente ocidentais<sup>197</sup> são transportados como verdades universais, perdendo a autenticidade local.

Uma das críticas sustenta que os direitos humanos são uma *metáfora condenatória*.<sup>198</sup> Subliminarmente, o discurso dos direitos humanos contém uma notável controvérsia na formação do tripé: selvagens-vítimas-salvadores (*savages-victims-saviours* ou SVS). A narrativa dominante se baseia, portanto, na crença de que o selvagem-bárbaro é uma vítima desprotegida a espera do anjo salvador da civilização. O mentor de tal leitura sugere o abandono desta estratégia como inefetiva e a percepção de que a tutela não deixa espaço para a deliberação no diálogo intra-cultural.<sup>199</sup>

Indubitável a constatação histórica dos diversos abusos cometidos em prol de supostos *direitos universais*: desrespeito à soberania, violação aos tratados internacionais, discurso pautado por figurações imaginárias, instinto de vingança ou até mesmo apoio a regimes autoritários e manutenção de prisões em moldes desumanos. Em contrapartida, arrogante acreditar que participação, justiça social e respeito aos direitos do ser humano sejam monopólio ocidental e circunscritas aos seus moldes.

A consolidação dos *direitos humanos* costuma ser vista pelos céticos como ingênua em decorrência dos (maus) exemplos de violações que assolam o mundo. Eles costumam levantar três preocupações. A primeira é a *crítica da legitimidade*<sup>200</sup>: os direitos humanos

---

<sup>197</sup> “Aos olhos das outras culturas, o Ocidente aparece hoje como uma civilização mundial capitalista, apoiada na ciência e na técnica, numa infra-estrutura avassaladora, na qual se materializaram nossas formas de racionalidade, ao passo que, de nosso ponto de vista, as outras culturas não aparecem, em primeira linha, como *sociedades* estranhas, pois as suas estruturas nos fazem lembrar as fases já superadas pelo desenvolvimento de nossas sociedades. As outras culturas aparecem como estranhas, especialmente devido às características próprias de seu núcleo religioso. Aos nossos olhos, a religião é a fonte de inspiração das outras culturas.” (HABERMAS, Jürgen. Jerusalém, Atenas e Roma. In: \_\_\_\_\_ *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p.207).

<sup>198</sup> MUTUA, Makau. Savages, Victims, and Saviours: the metaphor of human rights. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 42, n. 1, winter 2001, p. 201-245.

<sup>199</sup> “Aos olhos das outras culturas, o Ocidente aparece hoje como uma civilização mundial capitalista, apoiada na ciência e na técnica, numa infra-estrutura avassaladora, na qual se materializaram nossas formas de racionalidade, ao passo que, de nosso ponto de vista, as outras culturas não aparecem, em primeira linha, como *sociedades* estranhas, pois as suas estruturas nos fazem lembrar as fases já superadas pelo desenvolvimento de nossas sociedades. As outras culturas aparecem como estranhas, especialmente devido às características próprias de seu núcleo religioso. Aos nossos olhos, a religião é a fonte de inspiração das outras culturas.” (HABERMAS, op. cit., p.207).

<sup>200</sup> Oportunamente, esclarece Tércio que: “Por legitimidade devemos, pois, entender o modo como se estabelece uma *neutralização*, primeira e fundamental, de *justificativa de expectativas constitucionais* contra argumentos desiludidores que, ainda que propostos, são desacreditados. Tendo em vista a aspiração dogmática de que constituições sejam concebidas como princípio de validade das demais normas de um sistema, deve-se dizer que a *legitimidade constitucional* é a pedra fundamental de validade do sistema. Normas e situações normadas infraconstitucionais serão válidas na medida da sua imunização constitucional. Uma expectativa normativa ordinária contra a constituição não pode ser neutralizada, isto é, acatada como válida” (FERRAZ, JR, Tércio. Legitimidade na Constituição de 1988. In: FERRAZ, JR, Tércio Sampaio, DINIZ, Maria Helena e

existiriam na medida em que fossem exigíveis e sustentados pelo ordenamento jurídico dos Estados, com sanções para o seu descumprimento e não inatos ao ser humano ou pré-legais. A *crítica da coerência* enxerga como inconsistente a existência de direitos sem correspondente dever. Os direitos seriam pretensões com deveres correlatos. A *crítica cultural* vislumbra os direitos humanos como parte da ética social e não aceita o seu alcance universal.<sup>201</sup>

A *crítica da legitimidade* pode ser encontrada em Marx (*Questão Judaica*), para quem os direitos sucedem o Estado e, em Bentham, que entendeu a expressão *direitos naturais* como absurda. Para eles os direitos são pós-institucionais e instrumentais e, por isso, rejeitam os *direitos humanos*. Os *direitos humanos*, contudo, representam posições jurídicas e poderes, escorados por juízos éticos e pela consciência histórica.

Aprofundando esta concepção, perfilha-se do entendimento de que os direitos humanos não se reduzem às declarações escritas, nem ao ideário filosófico que almeja fundamentá-los, nem mesmo aos valores que os traduzem ou às instituições que os tutelam.<sup>202</sup> Eles são historicamente delineados, dinamizados construtivamente e ponderados na aplicação concreta, no constante embate das lutas sociais e do valoroso intercâmbio da experiência humana.

Sen difere os *direitos legais potenciais* dos *direitos legais reais*. Cita como exemplo o direito moral de uma esposa participar de decisões familiares importantes e o *direito ao respeito*. Ainda que não exista imposição legal e policial, podem ser reconhecidos como direitos. Conclui ser “melhor conceber os direitos humanos como um conjunto de pretensões éticas, as quais não devem ser identificadas com direitos legais legislados.”<sup>203</sup> A *crítica da coerência*, em uma visão binária, não concebe direitos sem deveres correlatos cumpridos por agentes específicos.

Os *direitos humanos* se apresentariam como um discurso retórico sem efetividade. Entretanto, há uma diferença entre direitos não cumpridos e ausência de direitos, sobretudo porque há direitos que podem ser efetivados por diversas pessoas que sustentem condição

---

GEIRGAKILAS, Ritinha A. S. (Org.). *Constituição de 1988. Legitimidade, Vigência, Eficácia e Supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989, p. 22).

<sup>201</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 263.

<sup>202</sup> SOUZA Jr., José Geraldo de. Movimentos sociais e práticas instituintes de direito: perspectivas para a pesquisa sócio-jurídica no Brasil. *Conferências na Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra, 1999/200, p. 245.

<sup>203</sup> SEN, op. cit., p. 263-264.

para tanto. Questiona-se ainda se os direitos humanos seriam *universais*.<sup>204</sup> A *crítica cultural* enxerga um conflito entre a universalidade dos direitos humanos e os *valores asiáticos*, identificados com a matriz disciplinar confuciana e com governos autoritários, em oposição aos *valores democráticos ocidentais*<sup>205</sup>, que desconsideram a multiculturalidade.<sup>206</sup>

Impende salientar, nesta oportunidade, que o discurso da esquerda anti-(neo)liberal, embora parta de premissas semelhantes não é contra qualquer forma de assistencialismo. Eles criticam ferozmente a postura do FMI e do Banco Mundial, sobretudo no seio das *políticas de ajuste estrutural*, defendem o *perdão da dívida externa*<sup>207</sup> dos países e medidas mais profundas de cooperação e solidariedade. Desta forma, concordam com a premissa do imperialismo (neo)liberal, mas, ao invés de romper com qualquer forma de cooperação, exigem laços mais solidários de combate à pobreza.

Não negam as motivações realistas dos atores sociais, mas almejam uma postura mais cooperativista. Caminhando para uma abordagem mais *tênue*, o desenvolvimento de uma sofisticada metodologia econométrica e uma maior ampliação da base de dados permitiram

<sup>204</sup> As duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos em Teerã, 1968 e em Viena, 1993 visaram superar os entraves políticos à concretização dos direitos humanos, propondo a sua indivisibilidade e universalidade. Expõe o autor propostas que legitimam um *universalismo mínimo* com valores comuns compartilhados por todos, embora reconheça o fenômeno dos direitos humanos como originalmente ocidental. Ademais, o *argumento cultural* muitas vezes não se relaciona com toda a comunidade, mas com *grupos privilegiados e dominadores*; também existe uma diferença entre a força política da proteção aos direitos humanos e o seu caráter universal. Mesmo que não sejam universais, existem grupos políticos, em todas as culturas, que os defendem ou condenam, por motivações humanitárias ou benefício pessoal. Em Viena, postulou-se que a universalidade seria composta e enriquecida pela diversidade. Não se pode esquecer também que nos países ocidentais há opositores aos direitos humanos e nos países não ocidentais pessoas que os defendem. Pode inexistir um consenso não apenas *entre* as civilizações, mas *dentro* delas. (DAUDT, Gabriel Pithan. *Reservas aos tratados internacionais de direitos humanos*. O conflito entre a eficácia e a promoção dos direitos humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 132-142).

<sup>205</sup> Afirma Lopes que, segundo Lee Kuan Yew, os valores confucianos de respeito à ordem e disciplina foram de suma importância para o sucesso de Cingapura. O indivíduo, por este prisma, existe integrado à família, aos amigos e à sociedade, ao contrário das sociedades ocidentais. Por isso, a democracia não poderia ser transplantada aos asiáticos em decorrência da intrusão de uma ruptura da sociedade civil com armas, drogas, crimes violentos e vulgaridade pública. (LOPES, op. cit., p. 201). Note-se que Weber defendeu a ética protestante como principal propulsora do capitalismo de certos países. Da mesma forma, o mérito do grande desempenho econômico do Sudeste Asiático e da China fora reputado à cultura disciplinar confuciana. Atualmente, defende-se a ética Janaísta da purificação e cultivo individual como fator relevante no *boom* indiano. (Ibid., p. 36).

<sup>206</sup> “O ‘multiculturalismo’ é uma resposta mais comum dada em nossos dias pelas classes ilustradas e formadoras de opinião para a incerteza do mundo sobre os tipos de valores que merecem ser apreciados e cultivados e sobre as direções que devem ser seguidas com férrea determinação. A resposta está se tornando rapidamente o cânone da ‘correção política’.” (BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade*. Trad, Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 112).

<sup>207</sup> Alegam, inclusive, fundamentos jurídicos, além dos econômicos para a anulação da dívida: a *dívida odiosa*, contraída de forma ilegítima, contra o interesse da população e para beneficiar a elite dirigente, e a *força maior*, que estabelece, no direito internacional, que uma mudança nas condições do contrato podem anulá-lo ou reformá-lo. No caso da dívida, a situação se agravou em virtude de dois fatores: (i) alta exorbitante das taxas de juros impostas pelo governo americano, a partir de 1979 e a baixa dos preços das exportações, desde 1980, desfavorecendo os termos de troca. (TOUSSAINT, op. cit., p. 314-315).

observar mais atentamente o impacto da assistência no crescimento e redução da pobreza. Assim, há defensores de que a assistência poderia sempre ter sido efetiva, mas com poucos instrumentos que pudessem fornecer uma real mensuração. Desta forma, ela funcionaria em todos os países, porém, funcionaria melhor naqueles com melhores políticas. Firmemente, embora reconheçam pouco crescimento na África Subsaariana e em partes do Pacífico, concluem que não foi um problema da assistência, pois sem ela seria muito pior, sobretudo porque outras espécies de financiamento, como fluxos privados, nestas regiões mais pobres, não substituem a ausência de recursos oficiais.<sup>208</sup>

Há propostas, contudo, de novas fontes de financiamento do desenvolvimento. A mais conhecida é a taxa sobre transações em mercado de câmbio (*currency transactions tax - CTT*), ou taxa Tobin, proposta na década de setenta para reduzir o impacto da desestabilização cambial com o fim da paridade fixa, imposta pelo sistema de Bretton Woods.

Ademais, estudos dirigidos pelo World Institute for Development Economics Research, em Helsinque (UNU-WIDER) discutiu os méritos de uma taxa ambiental global (uso de carbono, por exemplo), de uma taxa sobre combustíveis aéreos, da taxa Tobin e dos princípios do sistema tributário internacional.

Concluíram que mesmo índices baixos de taxação engendrariam fundos significativos para o desenvolvimento: a taxa Tobin geraria de 15 a 28 bilhões de dólares por ano e a taxa sobre uso de hidrocarbonetos, até 50 bilhões de dólares, além do positivo impacto ambiental. Há também diversas propostas de taxar as operações do mercado financeiro: taxas sobre as transações em divisas, impostos sobre grandes fortunas, sobre os 10% mais rico de cada país, e impostos sobre o rendimento do capital.<sup>209</sup>

Há outras propostas como, o Programa Financeiro Internacional (*International Finance Facility – IFF*), cuja arrecadação no mercado de capitais internacional chegaria a 50 bilhões de dólares em cinco anos (2010-2015), a criação de Direitos Especiais de Saque (DES) para o desenvolvimento, com alocação de 25 a 30 bilhões de dólares, a proposta finlandesa de uma loteria global, com perspectiva de 6 bilhões de dólares e a criação de um título de premiação global para o desenvolvimento. A filantropia individual de pessoas físicas e jurídicas com estímulos fiscais também contribuiria com o processo<sup>210</sup>, como ocorreu no

---

<sup>208</sup> ADDISON, MAVROTAS, MCGILLIVRAY, op. cit., p. 821-822.

<sup>209</sup> TOUSSAINT, op. cit., p. 10.

<sup>210</sup> ADDISON, MAVROTAS, MCGILLIVRAY, op. cit. p. 828-830.

caso do Tsunami e do furacão Katrina.<sup>211</sup>

Há algumas medidas já concretamente adotadas. No que concerne à assistência oficial para o desenvolvimento, destaca-se a atuação dos países nórdicos, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. Dados da OCDE de 2003 demonstram que estes países foram os maiores doadores, não em termos absolutos, mas em porcentagem do PIB. Bélgica, 0,6%, Luxemburgo 0,81%, Países Baixos, 0,8%, Dinamarca, 0,84%, Noruega, 0,92% e Suécia, 0,79%. Além da ajuda financeira, alguns deles alteraram a sua postura, permitindo maior apropriação por parte dos beneficiários. Países Baixos reduziram a utilização a longo prazo de consultores estrangeiros. Noruega e Suécia aboliram completamente a cooperação técnica, focalizando-se no desenvolvimento de capacidades locais.

O Reino Unido, por seu turno, optou por fortalecer o apoio orçamentário.<sup>212</sup> O pior problema, contudo, não gira em torno das falhas e sim de um orgulho ingênuo em não reconhecer as próprias limitações do sistema. A questão não concerne ao que poderia ter sido feito melhor. Talvez, sérios esforços tenham se unido na luta em defesa dos direitos humanos e contra a miséria. Porém, a estrutura, a metodologia e a dinâmica da assistência ao desenvolvimento deve ser revista.

Na linha pragmático-liberal, Dichter confessa, após quarenta anos de trabalho no campo do desenvolvimento, que ele jamais conheceu qualquer organização que realmente obteve sucesso na promoção do alívio da pobreza, nem do real desenvolvimento e, pior, que utilizara bem e sabiamente o dinheiro público e filantrópico. Suas duras críticas demonstram não apenas a incorreta metodologia, mas que a assistência ao desenvolvimento, qualquer que seja a sua configuração, e mesmo com remodelações, não funciona como deveria, quando confrontadas com as promessas de progresso e felicidade.

Dentre os seus problemas, destacam-se a ausência de preocupação com as necessidades e talentos dos mais pobres, a permanência de interesses das nações capitalistas mais ricas nas esferas das instituições multilaterais e a administração dos fundos de desenvolvimento por governos corruptos. Por esta razão, o incremento do comércio

---

<sup>211</sup> Em 26 de dezembro de 2004, o maior maremoto que atingiu a Terra, em quarenta anos, irrompeu no Oceano Índico, com ondas de até dez metros, e atingiu diversos pontos turísticos na Indonésia e Tailândia, causando mais de 200 mil mortes. Aqueles que não morreram, sofreram com grandes contenções de água e alimento, além de doenças graves e problemas de saúde pública. Em agosto de 2005, ocorreu o maior desastre natural em território norte-americano atingindo os Estados de Louisiana, Mississippi e Alabamba, contabilizando cerca de mil mortos e muitos desprovidos de suas residências e negócios na região. (ECONOMIST.COM. Hurricane Katrina. *The Economist* 1 set. 2005. Disponível em: <[http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story\\_id=E1\\_QQPNSJ](http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=E1_QQPNSJ)>. Acesso em: 23 jan. 2008).

<sup>212</sup> LOPES, op. cit., p. 78 e 101.

internacional é visto como melhor opção em relação ao assistencialismo. Salienta ele, ser fundamental distinguir o verdadeiro desenvolvimento, com *D maiúsculo*, um conjunto de mudanças que resultam em melhoria real e durável, de uma ajuda humanitária às pessoas necessitadas, sem um impacto, a longo prazo, em suas vidas. O desenvolvimento se efetiva quando as pessoas assumem o controle da sua própria existência.<sup>213</sup> Indo mais além, refuta a tese de que o sucesso de alguns países pode ser atribuído à intervenção ou ajuda internacional. Os Tigres Asiáticos, como Coréia do Sul, Cingapura e Taiwan, obtiveram não apenas crescimento econômico, como melhoria na qualidade de vida, como resultado de políticas governamentais, espaço para investimento da iniciativa privada, localização e *alguma sorte histórica*.<sup>214</sup>

A indústria do desenvolvimento gastou cerca de 1,7 trilhão em assistência, desde 1960, com resultados questionáveis, gerando muitas críticas inclusive dos seus próprios profissionais. Os críticos enxergam a indústria como neocolonialista, mais preocupada com crescimento do que com bem-estar e despreocupada, sinceramente, com os pobres. As críticas internas giram em torno de erros do passado que, segundo eles, fatalmente serão revistos e os procedimentos melhorados.

Apesar disso, as organizações ainda recebem expressivos investimentos. O Banco Mundial reconheceu a sua performance inadequada nos anos oitenta e noventa, propondo maior participação das comunidades locais e a apropriação dos projetos. O número de projetos do Banco Mundial, considerados insatisfatórios, cresceu de 15% em 1981 para 37,5%

---

<sup>213</sup> DICHTER, op. cit., p. IX-X e 6. Em sentido oposto à postura de Dichter, há defensores da eficácia das políticas de assistência, sob o argumento de que, na sua ausência a pobreza seria pior, sobretudo considerando que a queda dos auxílios na década de noventa comprometeu a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Assevera, destarte, a necessidade de um maior fluxo de financiamento para atingi-los, o que é corroborado pela Comissão para África ([www.commissionforafrica.org](http://www.commissionforafrica.org)) e pelo Processo de Helsinque para Globalização e Democracia ([www.helsinkiprocess.fi](http://www.helsinkiprocess.fi)). Reconhece, porém que o impacto da assistência no crescimento econômico e na redução da pobreza é objeto de grandes debates, e que as falhas devem ser assumidas, como a fungibilidade, o insuficiente alinhamento entre doadores e receptores e a incoerência na atuação dos doadores e entre eles. Estes problemas devem ser lidados, o que não significa o insucesso do desenvolvimento. Em suas palavras, “a assistência funciona, portanto, e as críticas ao impacto macro da assistência – ou seja, que é absurdamente prejudicial, uma falha ou contraproducente – não são simplesmente sustentadas pelas pesquisas.” (ADDISON, MAVROTAS, MCGILLIVRAY, op. cit., p. 831).

<sup>214</sup> DICHTER, op. cit., p. 2. O Estado detém grande mérito no sucesso do milagre asiático por ter construído uma estabilidade macroeconômica, com aumento da poupança, investimento em capital humano, crescimento da exportação aliada a uma burocracia baseada em mérito. (LOPES, op. cit., p.124). Em sentido oposto, Claessens, para quem a capacidade dos países do Sul e Leste Asiático atraírem fluxos privados estaria intimamente relacionada ao envolvimento com agências multilaterais. (CLAESSENS, Stijn. Comment on ‘Why is there multilateral lending?’ by Dani Rodrik In: BRUNO, Michael, PLESKOVIC, Boris (org). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p.201).

em 1991.<sup>215</sup>

A chave para o desenvolvimento deve ser buscada em políticas, instituições e no arcabouço axiológico de uma sociedade. O enfoque dos programas de assistência, entretanto, gira em torno *do que fazer e dos recursos* que permitam tais realizações. O desenvolvimento é um processo histórico que não pode ser atacado por assistências pontuais sem um impacto real na sociedade e uma *verdadeira apropriação*. Examinar as experiências alheias e passadas contribui com o aprendizado atual, no entanto, *não se pode deixar governar pelos fantasmas do passado* e sim perseguir grandes oportunidades futuras.

Como sensivelmente conclui Leduc, embora reconhecendo que sempre haverá pobreza no mundo, a conscientização acerca da interdependência internacional e de um destino humano comum conduzirá a percepção de que a assistência ao desenvolvimento, cujo vetor ainda é unilateral, poderá ser redesenhada em uma *cooperação* mútua que vise a superação da miséria e da ignorância em todas as instâncias internacionais.

Para tanto, um diálogo entre pesquisadores e doadores é fundamental. Este diálogo perpassa por uma questão extremamente controversa, a *identidade*.<sup>216</sup> A metodologia da assistência depende da visão que os doadores têm de si mesmos e dos receptores. Esta visão modela os programas e políticas de assistência. Em uma relação dialética, o desenvolvimento dos programas é moldado pelas perspectivas identitárias, bem como as próprias identidades são reconstruídas no seio deles.

O conhecimento e a afirmação das identidades é um assunto complexo e que divide as ciências sociais. Há quem vislumbre um efeito devastador, causado pela modernidade tardia, às identidades, diluindo-as e retirando-as de um espaço sólido que as definia a partir de laços de gênero, sexualidade, etnia, classe, e nacionalidade, um fenômeno denominado *deslocamento* ou *descentração* do sujeito. Por este espectro, fala-se em *identificação*, não identidade, considerando-a um processo contínuo.<sup>217</sup> Há ainda uma íntima conexão entre o fenômeno da globalização e as identidades. As identidades nacionais ao mesmo tempo em que

---

<sup>215</sup> Ver Relatório do Banco Mundial: *Effective Implementation: Key to Development Impact, Confidential Portfolio Management Task Force Report*, Washington D. C., September 22, 1992. (DICTER, op. cit., p. 3).

<sup>216</sup> A identidade é uma convenção socialmente necessária; é algo a ser *inventado* e não descoberto. “As pessoas em busca de identidade se vêem invariavelmente diante da tarefa intimidadora de ‘alcançar o impossível’: essa expressão genérica implica, como se sabe, tarefas que não podem ser realizadas no ‘tempo real’, mas que serão presumivelmente realizadas na plenitude do tempo – na infinitude. (BAUMAN, Zygmunt. *Identidade*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p.16-17). Sistemáticamente, Hall expõe três diversas concepções de identidade: (i) *o sujeito do Iluminismo*: uma concepção racional-individualista; (ii) *o sujeito sociológico*: uma concepção interativa entre o eu real e o mundo exterior e (iii) *o sujeito pós-moderno*: composto de várias identidades, nem sempre definidas, e, às vezes, contraditórias. (HALL, op. cit., p. 9-13)

<sup>217</sup> HALL, op. cit., p. 39.

tendem a uma desintegração, em decorrência do senso cultural homogêneo, reforçam seus laços locais, em uma espécie de resistência às forças globalizantes. Nesta dialética, nascem *identidades híbridas*.<sup>218</sup> No lugar, ocorre a união dos homens pela diferença e pela cooperação, apesar dos conflitos. São formados laços de solidariedade contra o determinismo global. *No* lugar, a globalização se concretiza e *do* lugar é possível entender o mundo em suas dimensões.<sup>219</sup>

A parceria proposta por diversas instituições como meio mais efetivo para as políticas de assistência perpassa pelo diálogo identitário, acerca das definições dos objetivos de doadores e de expectativas dos beneficiários. Não obstante o *discurso* de diversas ONGs, do Banco Mundial e do DAC-OCDE houvesse adotado o termo parceria (*partnership*)<sup>220</sup>, com vistas a implementar um diálogo mais amplo e evitar o paternalismo, não se vislumbra a sua concretização. A parceria poderia funcionar como um instrumento positivo de gerenciamento de projetos e capacitação dos recursos sociais, e assim é vista por operadores e pesquisadores, ou como uma estratégia de manutenção das relações assimétricas de poder.

Uma contradição, contudo é inegável. O discurso da parceria enfatiza a igualdade e abomina o paternalismo, mas a desconfiança em relação ao parceiro, considerado menos comprometido, passivo e instável, reafirma um cerne preconceituoso e uma postura vertical veementemente condenada. Esta disparidade encontra-se no próprio centro da parceria. Os doadores emprestam e ensinam, *pedagogicamente*, os beneficiários a serem responsáveis no uso dos recursos, com receio de que as vítimas não sejam capazes gerenciá-lo.

---

<sup>218</sup> Ibid., p. 69.

<sup>219</sup> Há uma distinção entre espaço e lugar. O espaço é liberdade, o lugar segurança. Se o espaço é movimento, o lugar é pausa. O espaço é o indiferenciado e o lugar a diferença. O desconhecido espaço pode torna-se um lugar conhecido. (FONSECA, Antonio Ângelo Martins da. A emergência do lugar no contexto da globalização. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano III, n. 5, dez. 2001, p. 96-100). Adiciona Hall, ser o lugar fixo, onde se firmam raízes; o espaço, por sua vez, pode ser cruzado por um satélite, avião ou fax. (HALL, op. cit. p. 73). Na modernidade líquida, ao mesmo tempo em que se visualiza uma interconexão global (cosmopolitismo da elite), nota-se o marginalismo local, a insegurança gerada nesse embate resultou em uma volta aos laços comunitários e à criação de barreiras aos *outsiders*. Ao mesmo tempo, os grupos criados tendem a ser *virtualmente* mediados, frágeis *totalidades virtuais*, em que é tão fácil entrar como sair, criando um senso comunitário ilusório. Resume Bauman: “Ligados no celular, desligamo-nos da vida. A proximidade física não se choca mais com a distância espiritual.” (BAUMAN, op. cit., p.33). Os valores da modernidade não se fixam no espaço, nem se prendem no tempo, tornando-a líquida. (BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 8-9).

<sup>220</sup> O DAC da OCDE define *parceria* como: “No seio da parceria, a cooperação para o desenvolvimento não tenta fazer coisas *para* os países em desenvolvimento, mas *com* eles. Deve ser vista como um esforço de colaboração para ajudá-los a melhorar sua capacidade de fazer as coisas por si mesmos. A abordagem paternalista não possui lugar neste quadro. Em uma verdadeira parceria, atores locais devem progressivamente assumir a liderança, enquanto parceiros externos sustentam seus esforços em assumir maior responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento.” (BAAZ, op. cit., p. 3, grifo nosso). A parceria possui dois aspectos: (i) um instrumental vinculado à sustentabilidade dos projetos e (ii) outro desafiador da postura paternalista da assistência ao desenvolvimento. (Ibid., p.153).

Reitere-se que isso não significa que a idéia de parceria não seja positiva, pelo contrário. Reduzi-la a uma conspiração do inimigo seria demasiado simplista, e neste sentido, uma distinção entre intenção e resultados deve ser considerada e não esvaziada por uma análise dicotômica entre parceiros vitimados e doadores imperialistas. A *responsabilidade* deve ser compartilhada, consoante as suas especificidades, pelos sucessos ou fracassos dos programas. Ambos precisam avaliar pontos de acertos e falhas. Sem isso, não é possível se falar em apropriação.

Na prática, no entanto, slogans político-demagógicos, suportados por uma retórica vazia, substituem ações reais. O belo discurso traz uma tentativa de legitimar a presença das políticas assistencialistas e enfrentar as críticas. O manto legitimador encobre ou a impossibilidade de um diálogo igualitário, ou a ausência de uma motivação verdadeira de que ele ocorra.

O sentido mais profundo da parceria requer apropriação e responsabilidade, imprescindíveis a um desenvolvimento verdadeiramente *sustentável*. Outrossim, o relacionamento entre parceiros deve ter como supedâneo o tripé: abertura e transparência, confiança e objetivos comuns. Para tanto, indispensável o conhecimento das identidades recíprocas e dos seus respectivos conflitos. A identidade não é algo anterior ou transcendente, mas é construída dentro de um determinado discurso, atrelado à relação *Eu-Outro*. O sentido desta nasce justamente no discurso<sup>221</sup> que legitima a ação.

Alerte-se que, embora a teoria da modernização tenha sofrido pesadas e justas críticas, por não *ouvir* os beneficiários, a releitura pós-moderna de narrativas desconstrutivistas pode pecar por desconsiderar a persistência das necessidades. Deve-se ter cuidado em excluir a *lógica do desenvolvimento* antes que ele realmente aconteça. Inegável o discurso imperialista-ocidental. Incontestável a miséria e a mutilação da dignidade humana.

Imprescindível o *equilíbrio*. As críticas ao valor do trabalho em torno do desenvolvimento são extremamente positivas e devem ser *ouvidas*; o que não significa a completa ilegitimidade ou a abolição de todo o processo. Talvez, deva ser *legitimado* em

---

<sup>221</sup> Um discurso pode ser definido como “uma estrutura específica de representações ou articulações históricas, sociais e institucionais pela qual sentidos são construídos e práticas sociais organizadas.” Nesta acepção outros significados são desconsiderados em prol daquele escolhido pelo agente discursivo. (Ibid., p. 11). A autora profere uma crítica a análise do discurso do desenvolvimento que, muitas vezes, é *emboscado* pelo relativismo, imobilizado pelo niilismo e incapaz de enxergar as necessidades do desenvolvimento. Diz ela que reconhecer a natureza discursiva do conhecimento e da prática não significa que não haja nada fora dele. Entender o desenvolvimento como discurso não significa que não tem efeito prático, e sim que os discursos são institucionalizados e materializados na prática. Um discurso, portanto, munido do seu arcabouço axiológico, abre diversas possibilidades de ação. Isto implica que a identidade, fruto do discurso, influencia as escolhas da esfera econômica. (Ibid., p. 10-13).

novas bases. Afinal, a legitimidade é um processo contínuo. Enquanto intelectuais se digladiam, os ponteiros da miséria continuam avançando. Neste caminho, surgem paradoxos que devem ser lidados cuidadosa e *humildemente*. Um deles apresenta-se na própria relação entre a natureza da *parceria* e a imagem dos doadores acerca de si mesmos, como superiores, pró-ativos e confiáveis, e de seus parceiros, como inferiores, passivos e não confiáveis.<sup>222</sup> A incongruência é nítida: os *doadores*, que fornecem dinheiro e treinamento, detêm o *poder* e ditam as regras, expondo uma assimetria conflituosa na cooperação para o desenvolvimento.

A realidade, sobretudo na sofrida África Subsaariana, revela países que deixaram de ser colônias, com o fim da Segunda Guerra e passaram a ser instrumentos de estratégias políticas da Guerra Fria, como palco de disputas pela hegemonia de diversos países europeus e dos EUA. A ocupação física foi substituída pela ideológica, com acordos comerciais, muitas vezes desfavoráveis, assistência técnico-financeira sem impacto e acumulação de dívidas. No governo local, uma elite beneficiada pela lógica do sistema que se submetia aos ditames externos por *interesses* próprios, a despeito das *necessidades* locais.

O termo *cooperação* possui grande força persuasiva. Esconde, porém, toda uma rede de conflitos que borbulham sob o tecido social. A cooperação como a justiça é uma contínua construção e deve ser permanentemente perseguida. Fechar os olhos para os conflitos subjacentes não contribui com a sua adequada percepção e tratamento. As redes cooperativas são complexas e, em muitas delas, percebe-se a ausência de articulação. A lacuna entre o *mundo da vida* de doadores e parceiros é tão significativa que votos de intenções não tem surtido efeito na ampliação do diálogo. E aqui o problema não é a falta de esforço. A questão reside na dificuldade de se interagir com *o diferente*, sem considerá-lo, de alguma forma, superior ou inferior.

Um dos requisitos para a assistência internacional é a similaridade de objetivos entre parceiros. E se não houver? E se ambos forem ruins (ditadura, guerra), isso deslegitima o processo? Como entendê-los precisamente, se as diferentes tradições<sup>223</sup> abrem diversas

---

<sup>222</sup> Justifica a autora a adoção do termo, *doadores e parceiros* e não, como comumente se utiliza, *parceiros*, para ambos os lados, pois subestima a desigualdade de poder e a lacuna entre política e prática. Explica ainda que a terminologia antiga, *doador-receptor* deve ser evitada por passar uma imagem passiva dos beneficiários. Preocupa-se, ainda, com o uso, pelos *doadores*, de estereótipos que realizam uma redução simplista daqueles envolvidos no processo e transmitem uma imagem de insegurança e distância daquilo que é considerado inferior. Acrescenta que a mudança terminológica, na verdade, não altera as condições econômicas bem distintas entre ambos. (Ibid., p. 9, 17 e 75).

<sup>223</sup> Utilizada aqui em um sentido gadameriano como pré compreensão e não em seu aspecto negativo empregado pelo Iluminismo. Recentemente, um exemplo retratado pela imprensa expõe o argumento. Uma professora inglesa de 54 anos, que servia como voluntária em uma escola, em Khartoum, Sudão, foi surpreendida por uma denúncia feita por uma colega por ter insultado a religião islâmica. A professora, bem intencionada, fez uma eleição na escola para escolher um nome para um ursinho de pelúcia. O nome escolhido, Maomé, foi

possibilidades de compreensão? Uma pergunta que geralmente se coloca é: por que as pessoas não fazem *o que e da forma* como são exigidas. Não se reflete acerca das escolhas realizadas pelos parceiros e os seus motivos, mesmo que divirjam do *melhor* ponto de vista.<sup>224</sup>

O olhar destoante é o aspecto local da cooperação global. Sem aprofundar em discussões epistemológicas, a cooperação é um princípio e um *dever*, resultado de uma relação jurídica, pautada no concerto de vontades entre Estados soberanos e plasmada em diplomas internacionais. O grande desafio é implementá-la localmente.

Os princípios da cooperação econômica internacional, delineados na Carta da ONU e corroborados por diversos instrumentos internacionais, trouxeram à baila um consenso internacional acerca da importância e da necessidade de cooperação intergovernamental. Esta depende de recursos. Neste sentido, as diversas formas de financiamento tratadas acima são imprescindíveis. Tradicionalmente, os fundamentos jurídicos internacionais e os recursos são direcionados a programas e políticas, desenhadas e executadas pelos doadores *para* os parceiros. E se a preposição “para” fosse alterada para a partícula “com”? Nasceria, então, uma abordagem baseada nos atores sociais. A semântica fornecida pelos instrumentos internacionais ganharia um novo sentido, a partir da pragmática relacional dos agentes.

A solidariedade<sup>225</sup> social confere a textos e cifras uma nova significação. Não mais como passivos receptores, mas como parceiros, co-responsáveis pelas suas escolhas. As escolhas governamentais se refletem em políticas públicas que ganham legitimidade se

considerado uma ofensa religiosa, o que engendrou a sua prisão por quinze dias. Ela pode ser condenada a quarenta chibatadas ou seis meses de prisão pelo seu delito. (ECONOMIST.COM. No picnic: How a row over the naming of a teddy bear in Sudan has stoked interfaith tension. *Economist.com*. Islam and the West. 30 de novembro de 2007. Disponível em: <[http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story\\_id=10233589&fsrc=nwl](http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story_id=10233589&fsrc=nwl)>. Acesso em: 30 nov. 2006).

<sup>224</sup> A linha divisória acerca da avaliação de se intervir e como intervir é muito tênue. Obviamente a abordagem adotada por este trabalho confia no *poder do diálogo* em que as partes devem compartilhar experiências. Há situações, contudo, em que grandes elucubrações filosóficas são desnecessárias. Uma mãe não quer ver o seu filho morrer de inanição e um país, ao menos teoricamente, não quer ver o seu povo fenecer vitimado pela AIDS. Ninguém, se pudesse, escolheria viver em condições absolutamente miseráveis de saneamento básico e saúde pública. Um melhor nível educacional possibilita a amplitude das escolhas: conhecendo diversos métodos de trabalho, o indivíduo pode deliberar acerca de qual seria o melhor. Avançando a discussão, inúmeras constituições em todo o mundo, além de uma série de tratados internacionais asseguram a proteção da *dignidade humana*. Note-se *humana*, referente à humanidade e não há uma casta privilegiada. O respeito à dignidade do ser humano aliado às nítidas condições desumanas em que vivem é uma motivação clara para a *cooperação*; não para a imposição do *modus vivendi* ocidental.

<sup>225</sup> Em uma das entrevistas realizadas por Baaz aos trabalhadores do desenvolvimento, houve quem enxergasse o termo como uma palavra ingênua da década de sessenta e setenta. Inaplicável na realidade, pois significaria dividir o próprio dinheiro no país em que trabalha e no país de origem (entrevista 25). Chega-se ao ponto de expor a verdadeira motivação do trabalho: ao invés de altruísmo e auto-sacrifício, como parece, egoísmo de servir somente ao próprio interesse (entrevista 19). Nas palavras de Baaz, “o que é percebido por alguns como *solidariedade* é experimentado por outros como *hipocrisia*.” (BAAZ, op. cit., p.89-90 e 95).

amplamente debatidas com os beneficiários. Afinal, a *cidadania* não se resume a possuir um título de eleitor, mas refere-se à utilização do *poder* do eleitor para participar. Um poder latente, não é verdadeiro poder, é passividade. Poder é *agir* em conjunto. Isso não esvazia as críticas, pois fracassos vão existir; mas estabelece o *compartilhamento de responsabilidades*.

Uma questão que não pode ser negligenciada, contudo, é que essa cidadania deve ser construída por intermédio da capacitação dos atores sociais. O homem não nasce político, ele se torna, no exercício da política com liberdade. Destarte, imprescindível a expansão das capacidades. A liberdade é resultado e motivador deste processo. Com liberdade, é possível realizar escolhas. Mas, estas devem ser conscientes. A consciência resulta da capacitação constante no seio da política, na interação com a *res pública* e na perfeita articulação entre interesses e necessidades. Havendo conflito (e existirá), busca-se o *consenso* e a percepção do que é melhor para a comunidade, o que não significa sufocar a vontade individual por uma vontade *geral-rousseauiana*, mas conhecendo as outras, pelo diálogo, ponderá-las.

Interessante notar que o crescimento da consciência acerca da sua própria situação é um dos requisitos avaliados pelo manual de algumas organizações que lidam com o desenvolvimento. Além de estimar melhoras em termos de índices sociais concretos, exigem uma percepção mais aguçada dos beneficiários.<sup>226</sup> O entendimento do público, não como algo distante e pertence *ao Estado*, e sim como de *todos*. A *inimização* do Estado pelo liberalismo, embora tenha propiciado a construção dos direitos individuais, estruturou uma fenda agravada, em certo sentido, com o Estado Social. Em ambos, há uma cobrança do Estado, sem entender que este ente político é integrado por pessoas que compartilham responsabilidades. Os direitos humanos e toda a sua positivação são um avanço monumental dos últimos cinquenta anos. Devem ser exigidos e efetivados, não apenas *para todos*, mas *por todos*.

### 2.3 AS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS

O discurso do desenvolvimento emerge dos atores sociais nele envolvidos, como Organizações Não Governamentais (ONGs), Governos e seu povo, e Organizações Internacionais. Neste âmbito, já fora salientado o papel das Nações Unidas na consagração da cooperação econômica internacional. Relevante estudar, nas próximas linhas, as Instituições

---

<sup>226</sup> *MS Annual Progress Report Manual, 3.1. Impact within The Partner Organization; 3.2. Impact among Beneficiaries of the Partnership* avalia o impacto dos trabalhadores do desenvolvimento na organização parceira e com os beneficiários. A pressão por eles sofrida é muito forte e leva até mesmo a situações desconfortáveis com a sua organização. (Ibid., p.107).

de Bretton Woods, que há mais de cinquenta anos vêm sendo objeto de profundos debates. Neste mister, a sua criação, desenvolvimento, escopo e críticas serão delineados neste tópico.

### 2.3.1 Fundo Monetário Internacional

Em 1919, por ocasião da assinatura do Tratado de Versalhes, a cooperação econômica internacional ainda não existia de forma organizada; os empréstimos multilaterais eram apenas esporádicos, antes da criação das Instituições de Bretton Woods. O pós-guerra tornou-se o ambiente propício para o amadurecimento das idéias relativas à cooperação internacional, sobretudo porque a reconstrução das nações não poderia depender apenas de capitais privados. Neste contexto, as Instituições de Bretton Woods ou Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) surgem como pólo catalisador da estabilização macro-econômica e assistência internacional. Conhecer estas instituições, seu escopo e funcionamento, assim como as críticas à sua atuação, é fundamental para uma melhor compreensão do seu papel na dinâmica do desenvolvimento.

A primeira experiência mundial de cooperação financeira ocorreu com o Banco de Compensações Internacionais (BCI), na década de 30, que retomava os planos Dawes (1924) e Young (1929) de administração das dívidas alemãs, contraídas em virtude dos esforços para reparar os estragos da guerra (Tratado de Versalhes, 1919). O seu papel primordial era efetuar a cooperação entre bancos centrais de diversos países.<sup>227</sup>

Após a Segunda Guerra Mundial, surge uma nova modalidade de cooperação, consagrada pela Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods,<sup>228</sup> realizada a convite do governo americano, em New Hampshire, em 1 de julho de 1944, de caráter verdadeiramente global, que contou com a participação de 44 países, inclusive o Brasil.

Este novo modelo cooperativo era caracterizado pela interdependência das políticas comercial e monetária entre os países e buscava, por meio do fortalecimento do comércio internacional, a prosperidade e a paz mundial. Como resultado desta Conferência foram

---

<sup>227</sup> Na década de trinta, a economia global sofreu uma grande recessão, a maioria dos países industrializados desvalorizou suas moedas e adotou políticas protecionistas com intuito de fortalecer suas economias domésticas. O efeito dessas medidas, porém, foi negativo, resultando na alocação menos eficiente dos recursos em nível mundial e na redução do emprego e do volume de negociações comerciais (SWAMINATHAN, Rajesh. *Regulating Development: Structural Adjustment and the Case for National Enforcement of Economic and Social Rights. Columbia Journal of Transnational Law*, n. 1, v. 37, 1998, p. 162.

<sup>228</sup> CARREAU, Dominique; FLORY, Thiébaud; JULLIARD, Patrick. *Droit International Économique*. 8. ed. Paris: L.G.D.J., 1990, p. 331.

criadas duas instituições de Direito Internacional Público, relevantes a este trabalho, o *Banco Mundial* e o *Fundo Monetário Internacional* (FMI).<sup>229</sup> O Fundo, como é simplificadamente denominado, é uma associação multilateral de Estados soberanos. O seu estatuto de criação previu como seus objetivos<sup>230</sup> a proteção das finanças internacionais, a promoção da *cooperação internacional* e da *estabilidade* cambial, e o estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos, para tanto reduzindo a duração e diminuindo a intensidade do desequilíbrio nos balanços de pagamento internacionais de seus membros.<sup>231</sup>

A estruturação do FMI relaciona-se intimamente com a evolução da economia e da política mundial. Na época da sua criação, uma parte significativa dos seus membros era composta por países com economias industrializadas; portanto, a sua atividade concentrou-se no acompanhamento deste tipo de país e no apoio aos mesmos. Porém, nos anos que se seguiram à II Guerra a situação alterou-se profundamente. O movimento de descolonização tomou forma, países como Índia e Paquistão tornaram-se independentes, em 1947, e na passagem dos anos 50 para a década de 60, a maior parte dos países africanos anglófonos e

---

<sup>229</sup> Jocosamente, as letras “IMF”, da sigla em inglês (IMF), significam *É Mais Fiscal* (*It's Mostly Fiscal*). Ironicamente, o FMI, que tem longa reputação de medidas fiscais austeras em países em crise, sofreu uma mudança de rumos, adotando paulatinamente um estímulo ao gasto, ao mesmo tempo em que se depara com as suas próprias restrições orçamentárias. A recessão americana e a ausência de devedores lhe pagando o serviço da dívida colaboraram com estas medidas. Sugere-se, inclusive, a venda de parte de seu estoque em ouro e o corte de pessoal. *ECONOMIST, THE. The IMF downsizes. It's most firing. The dispenser of austerity is forced to tighten its own belt. The Economist. Washington D. C. The 7 fev. 2008. Disponível em: <http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?story\_id=10659240&subjectID=526358&fsrc=nwl>. Acesso em: 10 fev. 2008.*

<sup>230</sup> Em conformidade com o artigo I do Acordo ou Convênio Constitutivo do Fundo, são as seguintes as suas finalidades: (i) promover a *cooperação monetária* entre as nações; (ii) facilitar a expansão e o *desenvolvimento equilibrado do comércio internacional*, contribuindo, dessa forma, para propiciar e assegurar o emprego e a renda real; (iii) promover a estabilidade cambial; (iv) auxiliar o estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos em relação a transações correntes entre os países membros; (v) difundir *confiança* nos países membros, facilitando-lhes a utilização dos recursos do fundo, mediante garantias adequadas, dando-lhes, assim, oportunidade de corrigir os desequilíbrios em seus balanços de pagamento, sem que necessitem recorrer a medidas destrutivas para a prosperidade nacional ou internacional; (vi) reduzir a duração e diminuir a intensidade do desequilíbrio nos balanços de pagamento internacionais dos seus associados. (INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008, tradução nossa).

<sup>231</sup> Os membros originais do Fundo são aqueles países representados na Conferência Financeira e Monetária das Nações Unidas, cujos governos aceitaram esta condição antes de 31 de dezembro de 1945. Os seus membros são admitidos pelo Conselho de Governadores através de critérios baseados em princípios consistentes àqueles aplicados a outros países-membros. Cada membro tem uma quota, estabelecida em seu acordo constitutivo, ou caso o país tenha integrado o Fundo posteriormente, essa quota deve ser determinada pela Assembléia de Governadores. Os membros pagam uma subscrição ao Fundo, cujo montante iguala-se às suas quotas, que são determinadas conforme a situação dos mesmos na economia política global. Assim, cada membro possui 250 votos mais um voto adicional para cada parte da sua cota equivalente a 100.000,00 direitos especiais de saque (DES). Cada um deverá relacionar-se com o Fundo apenas através do seu Tesouro, Banco Central, fundo de estabilização ou outra instituição fiscal semelhante. É permitido a cada membro sacar 25 % de sua cota correspondente. Se o valor for acima deste percentual, deve assinar uma *carta de intenções*, geralmente vinculada a um memorando técnico de entendimento, em que se compromete a controlar e reduzir o déficit fiscal e promover a estabilização monetária. (Ibid., tradução livre).

francófonos conquistou sua independência.

Na configuração do sistema de Bretton Woods<sup>232</sup>, houve uma distinção entre *desenvolvimento e ajuste*. O FMI trataria de problemas nos balanços de pagamentos dos países, vistos como transitórios e o desenvolvimento caberia ao Banco Mundial. Não obstante, a crise econômica posterior ao primeiro choque petrolífero, em 1973-74, desencadeou um verdadeiro desequilíbrio das contas externas e trouxe novas necessidades de financiamento para os países, deixando menos clara a distinção acima. A atenção do Fundo, então, começou a concentrar-se nos problemas de estabilização econômica de curto-médio prazo dos países, a maioria deles em desenvolvimento, que viram aumentada substancialmente a sua fatura petrolífera.

Algumas importantes alterações foram realizadas em seu estatuto.<sup>233</sup> Em 1969, introduziu-se os Direitos Especiais de Saque (DES); em 1974, elaborou o Programa de Financiamento Ampliado (*Extended Fund Facility* - EFFF), que possibilitou a ampliação do período de amadurecimento dos empréstimos de um a três anos que prevalecia nos Acordos *Stand-by*, para um prazo de 10 anos. Em 1978, reconheceu o abandono do sistema de câmbio fixo, ocorrido desde o começo da década de setenta.<sup>234</sup>

O Fundo não concede apenas assistência financeira aos países com dificuldades nas suas contas externas, mas também desempenha funções de aconselhamento técnico e de supervisão financeira nos países membros. Mais recentemente, em virtude do fim do regime

---

<sup>232</sup> O termo *Sistema de Bretton Woods* refere-se às Instituições, criadas por ocasião da Conferência em New Hampshire, Fundo Monetário Internacional e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, como às políticas por eles adotadas no plano multilateral e às suas relações com os países membros. Em um sentido estrito, significa o ordenamento monetário que vigorou no pós-guerra, 1946-1973, com paridades cambiais fixas, baseada no padrão ouro-dólar. A partir de 1973, adotou-se o câmbio flutuante. (ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e o Sistema de Bretton Woods: instituições e políticas, em perspectiva histórica, 1944-2002. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p.31).

<sup>233</sup> O acordo de fundação do FMI sofreu três emendas, respectivamente em 1969, 1978 e 1992.

<sup>234</sup> Os Direitos Especiais de Saque (DES) são um tipo de moeda internacional, utilizada pelo FMI para liquidar transações oficiais. Baseia-se em uma média composta por cinco moedas: dólar, libra, franco, marco alemão e yen. Foi criado no Encontro do Rio de Janeiro, em 1969. Os Acordos *Stand by* de curto prazo (um a dois anos) permitem ao país acesso a *tranche* de crédito superior a porção da sua quota no Fundo, acima da *tranche* de reserva e da primeira *tranche* de crédito. O Acordo *Stand by* é um reconhecimento formal de um *programa de estabilização*, o que introduz *condicionalidades*, pois o membro deve explicitar suas *intenções* em relação à condução da sua política econômica. [A *carta de intenções* expõe as medidas a serem adotadas pelos Estados e o *Memorando de Entendimentos* expressa o ajuste entre as partes destas medidas]. (LANGONI, Carlos Geraldo. *The Development Crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1987, p. 74). Não obstante o Programa de Financiamento Ampliado (*Extended Fund Facility* - EFF) seja considerado ajuste estrutural, nutre um escopo limitado e a ausência de uma avaliação acerca do tempo adequado para implementar as reformas estruturais. Metas estritas de ajuste e tempo exíguo foram fatores que contribuíram para o insucesso de muitas políticas. (Ibid., p. 80). O Estado só tem acesso aos recursos após a remessa da carta de intenção, sendo que o primeiro caso ocorreu em 1952, para atender a Bélgica.” (MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*, v 1. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 692, nota 15B).

vigente nas economias planejadas, as preocupações do FMI voltaram-se também para o apoio à *transição sistêmica*, do socialismo ao capitalismo, dos países do Leste europeu e dos antigos integrantes da União Soviética.<sup>235</sup>

O sistema criado, ainda não finda a Segunda Guerra Mundial, tinha um alcance universal e os seus objetivos tinham repercussão nos planos internacional e interno. No que se refere ao *plano internacional*, segundo o artigo VI, seção 1 do Acordo ou Convênio Constitutivo do Fundo, o objetivo essencial do sistema monetário internacional é fornecer uma estrutura que facilite a troca de bens, serviços e capitais entre os países, e que sustente um crescimento econômico estável. Acrescenta ainda como propósito, o desenvolvimento contínuo das condições subjacentes, que seriam necessárias para a estabilidade econômica e financeira. Cada membro esforçando-se para colaborar com o Fundo e com os outros membros para assegurar planos de troca organizados e promover um sistema estável de taxas de câmbio, o que teria por consequência a expansão e o crescimento harmonioso do comércio internacional.

No *âmbito nacional*, a proposta era contribuir para a instauração e manutenção de altos níveis de emprego, renda real e desenvolvimento dos recursos produtivos dos Estados membros. Enfim, elaborou-se em Bretton Woods um plano que tencionava a prosperidade nacional e internacional.

Ao subscreverem suas cotas e tornarem-se membros do FMI, os Estados adquirem determinadas prerrogativas e obrigações. Essas obrigações são, via de regra, deveras detalhadas e o seu cumprimento é supervisionado com bastante rigor pelo FMI. Este possui, assim, um enorme e permanente poder de controle sobre seus membros.

O FMI tem por atributo examinar profundamente os problemas financeiros e econômicos dos países, assim como a política econômica por eles adotada. No que concerne às taxas de câmbio, exerce um verdadeiro *poder de polícia*.<sup>236</sup> Esse poder aumenta quando os países que atravessam dificuldades necessitam de assistência e recursos.

São dois os meios de controle exercidos pelo FMI sobre as nações: a *priori* e a *posteriori*. Os membros devem fornecer ao FMI informações periódicas e realizar consultas com os seus *experts*, enviados em missões especiais patrocinadas pela instituição. Esses

---

<sup>235</sup> Stiglitz relata como o sistema social em diversos países, que sofreram a transição do comunismo para a economia de mercado, foi estiolado, em uma conjugação de rápidas privatizações, liberalização financeira, inflação, austeridade fiscal, inflação e corrupção. Na Rússia, a expectativa de vida decresceu quatro anos, entre 1990 e 2000, e o sistema educacional de deteriorou. (STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p.107-111).

<sup>236</sup> CARREAU, FLORY, JULLIARD, op. cit., p. 364.

especialistas examinam a situação econômica de cada país detalhadamente. Um relatório é elaborado e discutido pela Assembléia de Governadores do Fundo na presença dos representantes de todos os países. A Assembléia, então, comunica a opinião oficial do FMI através de uma recomendação, que é secreta e que, a rigor, não possui valor jurídico obrigatório. O diagnóstico econômico do FMI é observado sempre que o país tem interesse em receber empréstimos do órgão. Em alguns casos específicos, um membro pode ser considerado inelegível para o uso dos recursos do Fundo, especialmente quando apresentar desvio de finalidade na utilização dos recursos.

O poder de decisão passa do Estado controlado à instituição de controle. Desse modo, o acordo com o Fundo é obrigatório em alguns domínios essenciais. Em virtude desses acordos muitos Estados cedem ao FMI atributos de decisão soberanos. A conduta do FMI é guiada pelo pragmatismo, sendo os recursos por ele utilizados, ou pertencentes ao próprio Fundo, ou provenientes de empréstimos. Os recursos próprios abrangem a quota parte dos Estados membros, e os recursos emprestados envolvem os empréstimos bilaterais, efetuados quando houver insuficiência de capital próprio que o permita ajudar os membros que enfrentam determinadas crises pontuais.<sup>237</sup>

A estrutura orgânica do Fundo Monetário Internacional, definida em seu Acordo Constitutivo, inclui: (i) a Assembléia de Governadores<sup>238</sup> (*Board of Governors*), (ii) o Diretório Executivo<sup>239</sup> (*Executive Directors*) e (iii) o Diretor Geral (*Managing Director*).<sup>240</sup> No sistema adotado pelo Fundo cada país tem um número de votos proporcional à sua cota, o

---

<sup>237</sup> Ibid., p. 340.

<sup>238</sup> A Assembléia é composta por representantes de todos os Estados membros (*Governor*) e seus suplentes (*alternate*). O representante dos Estados, normalmente o Ministro das Finanças ou Presidente do Banco Central, é apontado por cada membro, servindo por um período de cinco anos, podendo ser reeleito. A Assembléia escolhe um dos seus membros como Presidente (*Chairman*) e reúne-se anualmente, de modo geral, no fim de setembro ou princípio de outubro.

<sup>239</sup> O Diretório Executivo é responsável pela condução dos negócios do Fundo, exercendo todos os poderes a ele delegados pelo Conselho dos Governadores. Ele é composto pelos diretores executivos, que elegem um Diretor-Geral (*Managing Director*) que, por sua vez, se torna o chefe das operações e de todo o grupo de trabalho. É composta por vinte e quatro representantes, oito com assentos permanentes (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, China, Rússia e Arábia Saudita) e dezesseis eleitos bianualmente entre grupos de países..

<sup>240</sup> O Diretor Geral é tradicionalmente europeu. O último eleito foi o francês Dominique Strauss-Kahn, que assumiu a chefia em 1º de novembro de 2007. Ele sucedeu o espanhol Rodrigo de Rato. O Banco Mundial é atualmente dirigido pelo americano Robert Zoellick. Há fortes protestos contra o tradicional binômio Europa-EUA na direção das instituições, sustentada por um *acordo de cavalheiros*. As ações do FMI refletem o balanço de poder dos seus principais quotistas, 21 países que tem 58% dos votos. A postura destes países tem sido o mínimo de intervenção interna com o máximo de ajuste. O que na prática traduz-se como uma forma de intervenção. A sua estrutura de poder torna impossível o cumprimento do seu Acordo Constitutivo, que prevê tratamento uniforme aos membros. O Fundo revela uma ausência de poder efetivo, não intervindo, mesmo diante de exemplos como dos EUA, que adotaram uma combinação criticada de política fiscal e monetária, aumentando as taxas de juros nas décadas de setenta e oitenta. (LANGONI, op. cit., p. 89)

que o diferencia da maioria das outras agências especializadas do sistema das Nações Unidas, em que a regra é *um país, um voto*. A cota do FMI representa um determinado volume de *Direitos Especiais de Saque* (DES), que é definido através de um sistema complexo de ponderação de vários elementos, destacando-se: o produto nacional no produto mundial e o peso do país no comércio internacional. O Banco Mundial recorre ao mesmo procedimento.

O Fundo dispõe de uma série de mecanismos de financiamento acessíveis aos Estados membros, concedidos através de acordos celebrados e constantemente supervisionados. A documentação do trabalho do Fundo, outrora não acessível ao público, é atualmente publicada, buscando uma forma de atuação mais transparente e um diálogo mais efetivo com a sociedade civil. O Fundo também deve cooperar, conforme os termos do seu acordo de fundação, com qualquer organização internacional de caráter geral ou responsabilidades especializadas.

Tem trabalhado, conjuntamente com a comunidade internacional, em iniciativas para prevenir crises e para lidar com aquelas que inevitavelmente ocorrem. Tem buscado, ademais, tornar a instituição mais efetiva, levando em consideração, inclusive, as recomendações de reforma fornecidas pelos governos. Em sua parceria com o Banco Mundial e a ONU, a instituição estabeleceu a redução da pobreza como alta prioridade em sua agenda.<sup>241</sup>

Os países membros do Fundo podem ter acesso a uma ou várias das *linhas de crédito* para atender as necessidades específicas pertinentes aos desequilíbrios na balança de pagamentos. Os principais sistemas de auxílio hodiernamente em uso no Fundo são os seguintes:<sup>242</sup> (i) Tranche de Reserva (*Reserve Tranche*)<sup>243</sup>; (ii) Tranche de Crédito (*Credit Tranches*)<sup>244</sup>; (iii) Acordos *Stand-by* (*Stand-by arrangements*)<sup>245</sup>; (iv) Programa de

---

<sup>241</sup> UNITED NATIONS. *United States Treasury Secretary tells Economic and Social Council global development greatest challenge facing humanity*. Press Release. ECOSOC/5893. New York. 5 July 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001.

<sup>242</sup> Dados acerca dos programas de financiamento do FMI são encontrados em seu site. IMF. IMF Board Completes Review of Fund Financial Facilities. Public Information Notice (PIN) No. 00/101. Washington D.C. 30 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2000/pn00101.htm>>. Acesso em 18. jan. 2008.

<sup>243</sup> Um país membro tem o direito de comprar do FMI moeda(s) estrangeira(s) ou de Direitos Especiais de Saque (DES) contra a entrega da sua própria moeda. As divisas desse modo obtidas devem ser repostas em um prazo devidamente acertado com o Fundo. Por meio desse sistema, o FMI concede aos seus membros um acesso irrestrito às suas reservas nele depositadas.

<sup>244</sup> As operações de empréstimo do Fundo ocorrem geralmente no quadro das *tranches* de crédito. Um país membro pode sacar quatro tranches, cada uma delas equivalendo a 25% da sua quota. Não há restrições ao acesso à primeira tranche desde que o país demonstre que precisa dela para enfrentar situações menores de desequilíbrio da balança de pagamentos. As três últimas (75%) equivalem às chamadas *tranches superiores de crédito* e, para sua concessão, os países precisam assinar um *acordo alargado* que estabelece uma série de critérios de gestão da economia, tendo em vista garantir o equilíbrio da balança de pagamentos. Em média, a duração destes acordos, que era de 12 a 18 meses, podendo chegar até 3 anos, é atualmente de 3¼ a 5 anos. Este

Financiamento Ampliado (*Extended Fund Facility*)<sup>246</sup>; (v) Programa de Ajustamento Estrutural (*Structural Adjustment Facility - SAF*)<sup>247</sup>; (vi) Programa de Financiamento Compensatório (*Compensatory Financing Facility - CFF*)<sup>248</sup>; (vii) Programa de Financiamento de Reserva Suplementar (*Supplemental Reserve Facility - SRF*)<sup>249</sup>; (viii) Linhas de Crédito Excepcionais (*Contingent Credit Lines - CCL*)<sup>250</sup>; (ix) Iniciativa a favor dos Países Pobres Altamente Endividados (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative - HIPC*)<sup>251</sup>; Programa de Financiamento para a Redução da Pobreza e Crescimento (*Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF*).<sup>252</sup>

---

alargamento de tempo ocorreu em virtude do reconhecimento, por parte do Fundo, de que os problemas enfrentados pelos seus principais clientes atuais, os países em desenvolvimento, possuem um caráter mais estrutural (o que significa que é exigido mais tempo para serem solucionados) que os de natureza conjuntural mais comum entre os países mais desenvolvidos, com economias mais complexas e estruturadas.

<sup>245</sup> Durante muitos anos, os *acordos stand-by* foram considerados o instrumento privilegiado de financiamento do Fundo. Sua função primordial era conceder um apoio de curto prazo (12 a 18 meses) a países com dificuldades na sua balança de pagamentos em virtude de déficits temporários ou de natureza cíclica. Algumas condições de política macroeconômica devem ser atendidas para a liberação dos fundos. O prazo para o pagamento ao Fundo é de até 5 anos da data do empréstimo.

<sup>246</sup> O Fundo criou, em 1979, uma *linha de crédito* que permite o acesso a recursos com prazo mais alargado, por períodos de três anos, prorrogáveis por mais um, visando enfrentar dificuldades na balança de pagamentos decorrentes, em grande parte, de problemas estruturais. Esse sistema permite que o país-membro possa tomar emprestado até 140% das suas quotas. A devolução dos recursos utilizados precisa ocorrer num prazo de 4 a 10 anos, contado a partir do momento do empréstimo. (SWAMINATHAN, op. cit., p. 162). Esse mecanismo foi criado por se entender que algumas dificuldades econômicas do tipo estrutural (produção, comércio ou preço), que se manifestam em problemas nos balanços de pagamento, têm suas raízes na estrutura econômica social dos países. Percebeu-se, então, que a assistência tradicional do Fundo era inadequada para atender a tais dificuldades. (DI GIOVAN, Ileana. *Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995, p. 205-206).

<sup>247</sup> Criada em 1986, esse instrumento é destinado apenas aos países mais pobres e, em virtude disso, sua taxa de juros era de apenas meio por cento. O seu repagamento ocorre entre 5 e 10 anos. Esse mecanismo tem uma aplicação a médio prazo e é executado com a colaboração do Banco Mundial. O aspecto mais inovador do Programa é oficializar a colaboração das duas *instituições irmãs* de Bretton Woods, o FMI e o Banco Mundial. (CARREAU, FLORY, JULLIARD, op. cit., p. 388). Este Programa é extremamente detalhado e especifica a política que deve necessariamente ser implementada pelo país nos setores monetário, fiscal, externo e estrutural, com o escopo de atingir a estabilidade e o crescimento econômico. No próximo capítulo, este Programa receberá um tratamento mais detalhado.

<sup>248</sup> Esse mecanismo pode ser utilizado em dois casos. Primeiro, em virtude de uma baixa temporária das receitas de exportação devido a quebras das cotações internacionais, e também quando ocorre uma elevação temporária dos preços dos cereais importados, em situações como déficits alimentares.

<sup>249</sup> Criado em 1997 para fornecer um apoio financeiro em caso de problemas de curto prazo de imensa dificuldade na balança de pagamentos decorrente de grandes e inesperados movimentos dos mercados, como a perda de confiança e ataques especulativos. Devem ser pagos em um período de até dois anos.

<sup>250</sup> Essa linha de crédito é destinada a países que, apesar de ainda não estarem em crise, podem sofrer com o contágio do sistema financeiro internacional, como por exemplo, a crise asiática de 1997. Possui, destarte, uma função refratária de evitar a propagação de uma crise.

<sup>251</sup> Em virtude do alto encargo dos países mais pobres do mundo gerado pela dívida externa, criou-se um programa, em 1996, com o intuito de aliviá-los e reestruturar suas economias de modo a saldar seus débitos da melhor forma possível.

<sup>252</sup> Instituída em 1999, configura-se como o principal mecanismo do Fundo para dar apoio financeiro, em condições mais favoráveis, aos países membros de baixa renda *per capita* e com problemas graves e permanentes

O procedimento que deve ser seguido pelo país para receber empréstimos do Fundo, em linhas gerais, é o seguinte. Primeiramente, dirigir ao seu Diretor-Geral uma *carta* (carta de intenções), que deve conter uma proposta de *política econômica* a ser executada durante o período do empréstimo. A negociação desta carta é realizada previamente com técnicos do Fundo e do Banco Mundial de modo a assegurar que o programa proposto seja aprovado e os recursos financeiros disponibilizados.

O FMI monitora, com muito rigor, os resultados desses programas, com o objetivo de garantir que as metas estabelecidas sejam cumpridas. Caso uma falha grave na obtenção de resultados nestes domínios prioritários seja verificada, o FMI pode exigir a renegociação do programa. Durante o período deste empréstimo, o país terá que apresentar documentos anuais que mostrem o enquadramento da sua política econômica, a definição das metas a serem atingidas nos três anos seguintes e a política macroeconômica a ser implementada.

O inadimplemento dos países africanos e latino-americanos levou o Fundo a pressioná-los a adotar uma política de liberalização econômica e restrição fiscal, reforçando as *condicionalidades*<sup>253</sup> impostas sobre eles.

Nesse contexto, o Fundo aliou-se ao Banco Mundial na promoção de intervenções, de médio e longo prazo, na política macroeconômica dos países em desenvolvimento que integram seus quadros. Em 1989, em um *memorandum* elaborado conjuntamente por ambas as instituições, foram delineados os aspectos dessas intervenções. Uma das pré-condições para

---

de déficit na balança de pagamentos. Esse Programa é o instrumento básico no suporte dado pelo Fundo às políticas econômicas que visam proporcionar um ambiente de crescimento sustentável e inclusivo. Oitenta países com baixa renda podem integrar este Programa, cujos empréstimos são desembolsados em um período de três anos, sujeitos ao monitoramento de sua performance. Os seus juros giram em torno de 0.5% ao ano. (UNITED NATIONS, op. cit.; INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The Poverty Reduction and Growth Facility*. A factsheet. October 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>>. Acesso em 18 jan. 2008). Esse mecanismo sucedeu ao Programa Reforçado para o Ajustamento Estrutural (*Enhanced Structural Adjustment Facility* - ESAF), que surgiu em 1987, financiada por contribuições dos países industrializados. Os países tinham acesso a uma linha de crédito muito mais ampla, porém com condicionalidades muito mais estritas.

<sup>253</sup> A condicionalidade é um “conjunto de políticas que um Estado-membro é requisitado a seguir no sentido de estar habilitado a utilizar os recursos do Fundo. Esta trata-se, portanto, de uma consequência da exigência de ‘adequadas salvaguardas’ (*adequate safeguards*) de que os recursos terão utilização temporária e conforme.” A sua previsão encontra-se no artigo 5, seção 3 do Acordo Constitutivo do Fundo. O seu descumprimento, avaliado pelas performances no balanço de pagamentos e políticas públicas, engendra a suspensão do programa supervisionado pela instituição. (CALIENDO, Paulo. A natureza jurídica e eficácia das obrigações financeiras internacionais em direito internacional: a questão da condicionalidade dos acordos do FMI. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p.456). O *poder de decisão* acerca das suas políticas internas é transferido aos tecnocratas das Instituições de Bretton Woods, sem o devido controle democrático. Apesar do discurso calcado em valores democráticos, as instituições esvaziam o poder de escolha da população, modelando uma democracia meramente formal, tornando-as um gerenciamento do livre mercado. A retórica da democracia e direitos humanos pode ser tão emancipatória, como opressiva, ao servir a interesses econômicos e militares. (ORFORD, Anne. Locating the international: military and monetary interventions after the cold war. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 38, n. 2, spring 1997, p. 467).

que o Banco Mundial conceda créditos de ajuste estrutural<sup>254</sup> é que o país também tenha aderido ao programa de estabilização do FMI.<sup>255</sup> As responsabilidades que couberam ao Fundo referiam-se à estabilização de curto prazo e políticas cambiais, enquanto o Banco Mundial encarregar-se-ia da reforma estrutural de médio e longo prazo.

Os países candidatos à utilização dos recursos do Fundo precisam definir os programas de política econômica, que conduzam à estabilização da economia, especialmente quanto à eliminação dos desequilíbrios externos. Estas medidas estão dispostas nas *cartas de intenções* e nos *Policy Framework Papers* (PFP) que os países, normalmente mediante os seus Ministros das Finanças, enviam ao Diretor Geral da instituição ao formalizarem o pedido de concessão de ajuda financeira ao Fundo. Após uma série de negociações entre o FMI, o Banco Mundial e os representantes dos países, um programa de política econômica é elaborado.

Ao retornar a Washington, uma missão procura levar consigo um programa consistente, que possa dar ensejo à aprovação dos seus superiores hierárquicos e que seja conforme os objetivos do Fundo. Se isso não acontecer, corre-se o risco de ser desautorizada, seguindo para o país em questão uma nova missão que irá renegociar o acordo estabelecido. Este processo resulta em um período de consultas, que geralmente pode demandar várias visitas de uma missão ao país.

### 2.3.2 Banco Mundial

Estabelecido na Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, o Banco Mundial começou a funcionar após a assinatura do acordo por 29 países,<sup>256</sup> em 27 de dezembro de 1945. A Assembléia Geral aprovou o acordo entre o Banco e a ONU, em 15 de novembro de

---

<sup>254</sup> Os créditos de ajuste estrutural fornecidos pelo Banco incorporavam medidas a serem implementadas a curto e a longo prazo. Em um curto período, o déficit fiscal e a taxa de inflação deveriam ser reduzidos, assim como a moeda desvalorizada em termos reais, para recuperar o equilíbrio interno e externo. A longo prazo, reformas seriam implementadas visando à sustentação do crescimento econômico. Essas reformas tinham como componentes: a desregulamentação do mercado de bens domésticos, eliminação das barreiras ao comércio internacional, reformas no setor público, remoção de impedimentos à poupança e ao investimento e o fortalecimento das capacidades institucionais, o que significa a habilidade governamental em implementar as políticas recomendadas pelo Banco, facilitando o desenvolvimento do setor privado (SWAMINATHAN, op. cit., p. 174).

<sup>255</sup> Os objetivos do *programa de estabilização do FMI* eram superar as dificuldades de curto prazo nos balanços de pagamentos dos países, e concomitantemente proporcionar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento liderado pelo setor privado. Os países deveriam ainda se disciplinar para manter *políticas fiscais e monetárias* aprovadas pela instituição. No que tange à *política fiscal*, o governo deveria enxugar o orçamento e aumentar seus impostos e receitas. O crédito disponível no mercado seria utilizado pelo setor privado que poderia então crescer gerando dividendos para o país. (Ibid., p.174).

<sup>256</sup> O Grupo Banco Mundial é integrado atualmente por 185 países membros.

1947, permitindo a sua integração ao sistema da ONU.

O Banco Mundial agrupa duas instituições: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>257</sup>, criado em 1944, e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), instituída em 1960. Existem ainda três instituições filiadas, a Corporação Financeira Internacional (CFI), fundada em 1956, a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (AGIM), criada em 1988 e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), instituído em 1966.<sup>258</sup>

Estas instituições, que juntas compõem o *Grupo Banco Mundial*, têm por objetivos comuns encorajar a transferência de recursos com propósitos produtivos para os seus países membros em desenvolvimento, reduzir a pobreza e melhorar o nível de vida da população, favorecendo o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.<sup>259</sup> Como instituição financeira de desenvolvimento multilateral, seu papel mais relevante era o de financiador da

---

<sup>257</sup> “É significativo notar, a propósito, que somente após muitos esforços, sobretudo dos delegados latino-americanos, foi possível fazer com que a denominação do Banco Mundial, originalmente concebido como um Banco de Reconstrução, passasse a incluir, também, a palavra ‘desenvolvimento’ ” (AMORIN, Celso Luiz Nunes. *Perspectivas da Cooperação Internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Gestão da Cooperação Internacional: contexto e estratégia*. São Paulo: Programa de Gestão da Cooperação Técnica Internacional (PROCINT), 1992, p. 82).

<sup>258</sup> A CIF surgiu com o escopo de alocar recursos que visem promover financiamentos mediante empréstimos, garantias e participação equânime a empresas privadas em seus países membros em desenvolvimento. O capital da AID, após as subscrições iniciais, tem sido baseado em contribuições voluntárias que são periodicamente fornecidas pelos membros doadores. Embora possa fornecer suporte financeiro diretamente a empresas privadas, todos os seus créditos têm sido concedidos a governos e, em alguns casos, a agências intergovernamentais. A AMGI estimula os fluxos de investimentos entre os seus membros, especialmente para os países em desenvolvimento. Pode fornecer garantias contra riscos não comerciais aos investidores estrangeiros quando ambos, o país do investidor e o país receptor do investimento, são seus membros. Estas instituições são consideradas a primeira fonte de *financiamento para o desenvolvimento*, pesquisa econômica e informação. (SHIHATA, Ibrahim, F. I. *The World Bank in a Changing World – selected essays*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 10-14). O CIADI é uma instituição internacional autônoma estabelecida pela Convenção de Arbitragem de Disputas sobre Investimentos como um fórum internacional imparcial para resolução de disputas jurídicas entre as partes por intermédio da conciliação e da arbitragem. (WORLD BANK. *International Centre for Settlement of Investment Disputes*. Washington D.C. Disponível em: <[http://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/AboutICSID\\_Home.jsp](http://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/AboutICSID_Home.jsp)>. Acesso em 19 jan. 2008).

<sup>259</sup> Em consonância com o artigo primeiro do seu Acordo ou Convênio Constitutivo, suas finalidades gerais são as seguintes: (i) contribuir com as obras de reconstrução e *desenvolvimento* nos territórios dos países associados, facilitando a inversão de capitais para fins produtivos, inclusive a restauração das economias destruídas ou desordenadas pela guerra, procedendo à transformação dos meios de produção, a fim de satisfazer às *necessidades de paz e estimulando o desenvolvimento* dos fatores de produção e recursos nos países subdesenvolvidos; (ii) promover investimentos privados de capitais estrangeiros; (iii) estimular o crescimento equilibrado do comércio internacional e manter ajustados os balanços de pagamento, mediante o *incentivo a investimentos internacionais para o desenvolvimento* de recursos produtivos dos países associados, contribuindo, desse modo, para aumentar-lhes a produtividade, *e elevar o padrão de vida* e melhorar as condições de trabalho; (iv) coordenar os empréstimos feitos ou garantidos pelo BIRD com empréstimos internacionais obtidos por intermédio de outras instituições; (v) conduzir suas operações tendo em vista os efeitos que as inversões internacionais possam causar sobre a situação econômica dos países associados. (WORLD BANK. *Articles of Agreement of the World Bank*. Washington D.C. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040600~menuPK:34625~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

reconstrução européia. Posteriormente, seu enfoque voltou-se para o financiamento de programas gerais de desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento, especialmente, porque poucos recursos financeiros privados estavam disponíveis. Como organismo fornecedor de crédito a médio e longo prazo, capta recursos internacionais para investimentos produtivos em países subdesenvolvidos. Caso não consiga esses recursos, pode emprestar parte de seu próprio capital.

A partir da década de 60, tem buscado uma abordagem mais ampla, financiando projetos sociais. Em 1980, começou a sustentar reformas políticas com a implementação dos Empréstimos de Ajuste Estrutural (*Structural Adjustment Lending* - SALs), pois percebera que em ambientes macroeconômicos instáveis, iniciativas de projetos pontuais não resolveriam profundas questões estruturais. Elaborou os Programas de Ajuste Estrutural (*Structural Adjustment Programs* - SAPs), que visavam à implementação de projetos, sobretudo no setor de infraestrutura, por meio da canalização de recursos financeiros multilaterais para os países em desenvolvimento.

A crise da dívida latino-americana reduziu consideravelmente a disponibilidade de financiamento externo para os países em desenvolvimento e despontou a necessidade de reformas políticas. Em fins dos anos oitenta, introduziu o empréstimo para o financiamento das dívidas e a redução do seu serviço, e empréstimos voltados para o setor ambiental. Atualmente, há uma colaboração estreita entre o Banco Mundial e o FMI, havendo propostas, inclusive, que visionam sua fusão.<sup>260</sup>

Na verdade, a íntima relação com o FMI se reflete na escolha dos seus membros. Para ser membro original do Banco, um país necessitava estar filiado ao FMI até 31 de dezembro de 1945, ou após esta data ter sido admitido por maioria de votos pela Assembléia de Governadores, sendo membro do FMI. Caso um país deixe de integrar o quadro do FMI, perde sua participação no Banco, salvo se o contrário for disposto pela Assembléia.

Os países mais ricos têm uma forte influência sobre as práticas e políticas do Banco, por deterem a maioria das suas ações, o que implica o seu grande peso nos assuntos econômicos internacionais. Os Estados Unidos, maior acionista, detém o poder de vetar qualquer mudança na base de capital do Banco e nos Artigos do Acordo (85% das ações são necessárias para efetuar tais mudanças). Os outros assuntos, inclusive a aprovação de empréstimos, são decididos pela maioria dos votos registrados por todos os membros do

---

<sup>260</sup> “Considerando os objetivos e o funcionamento de ambos organismos, alguém disse uma vez que ‘o Fundo é o banco – na concepção de um banco central – e o Banco é um fundo’ – para financiar projetos de desenvolvimento.” (DI GIOVAN, op. cit., p. 184, tradução nossa).

Banco. As decisões são preferencialmente tomadas por consenso entre todos.

O Banco possui uma Assembléia de Governadores, Diretores Executivos e um Presidente. A Assembléia de Governadores tem um Governador (*Governor*) e um suplente, (*alternate*) apontado por cada membro, que servem por um período de cinco anos, podendo aquele ser novamente indicado.<sup>261</sup> A Assembléia reúne-se, anualmente, para estabelecer sua política e rever suas operações e negócios. Pode ainda outorgar à Diretoria Executiva autoridade para exercer qualquer poder.<sup>262</sup>

Fornece assistência aos seus membros, concedendo-lhes empréstimos e auxílio técnico. Existem dois tipos de empréstimos. O primeiro é direcionado aos países em desenvolvimento que são capazes de pagar taxas de juros próximas às do mercado. O dinheiro deste empréstimo provém de investidores em todo o mundo que compram *bonds* lançados pelo Banco. O segundo tipo de empréstimo é feito em parceria com a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), cujos tomadores são os países mais pobres, que normalmente não possuem muito crédito nos mercados financeiros internacionais e são incapazes de pagar taxas de juros próximas às do mercado sobre os seus empréstimos.

Os créditos fornecidos pela AID são livres de juros, possuem uma taxa administrativa anual de 0,75% e o seu termo de pagamento é de 35 ou 40 anos, incluindo dez anos de período de graça.<sup>263</sup> No que tange ao auxílio técnico, um grupo de *experts* planeja o desenvolvimento dos países-membros, pesquisando suas reservas naturais, sua estrutura macroeconômica e fazendo recomendações que sustentem um programa de desenvolvimento

---

<sup>261</sup> A Diretoria é composta por 24 Diretores Executivos, cinco nomeados pelos seus maiores quotistas (EUA, Reino Unido, Japão, Alemanha e França) e 19 escolhidos entre os demais. Os Diretores Executivos conduzem as operações gerais do Banco em reuniões mensais em Washington D.C. O Presidente é eleito pelos Diretores Executivos, sendo o responsável pela organização, escolha e demissão dos oficiais e trabalhadores do Banco. Possui ainda um Conselho Consultivo (*Advisory Council*), composto por pessoas selecionadas pela Assembléia, incluindo representantes dos domínios bancário, comercial, industrial, trabalhista e agrícola, com uma maior variedade possível de países. Integra o Banco um órgão independente, o Departamento de Avaliação de Operações (*Operations Evaluation Department – OED*), que revisa os projetos financiados pelo Banco e relata diretamente à Assembléia os resultados dessa avaliação. O Banco estabeleceu um *painel de inspeção independente* com o objetivo de considerar reclamações de que não tem seguido coerentemente suas próprias práticas e políticas.

<sup>262</sup> Todos os poderes exceto o poder de admitir novos membros e determinar as condições de sua admissão; aprovar a revisão de quotas; suspender um membro; organizar-se para cooperar com outras organizações internacionais (o que não inclui arranjos informais de caráter temporário ou administrativo); decidir suspender permanentemente as operações do Banco e distribuir os seus recursos; determinar a distribuição da rede de renda do Banco; decidir apelações a respeito de interpretações do Acordo interpostas pelos Diretores Executivos.

<sup>263</sup> A AID surgiu como a mais importante fonte *sozinha* para o financiamento direcionado ao desenvolvimento de países de baixa renda. (SHIHATA, op. cit., p. 11). No ano fiscal de 2007 (encerrado em 30 de junho de 2007), a instituição totalizou um valor de operações de 11,9 bilhões de dólares, sendo 18% referente a doações. (WORLD BANK. *International Development Association*. Washinton D.C. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21206704~menuPK:83991~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

a longo prazo. Em outros casos, um aspecto específico da economia de determinado país, como o orçamento e a alocação de recursos, é estudado com bastante profundidade e conselhos são fornecidos para o seu melhor desenvolvimento. O Banco preocupa-se com o treinamento de pessoas nos países em desenvolvimento, ensinando-lhes como criar e realizar projetos de desenvolvimento por meio do seu Instituto de Desenvolvimento Econômico (*Economic Development Institute*).

Cada Estado-membro deve negociar com o FMI apenas por meio do seu Banco central, Tesouro Nacional, fundo de estabilização, ou outra agência semelhante; o Banco Mundial negociará com os seus membros através das mesmas agências. O Banco impõe diversas *condições* para a concessão e garantia dos seus empréstimos.<sup>264</sup> Ademais, o uso dos empréstimos realizados pelo Banco ou por ele garantidos deve obedecer a determinados *critérios*.<sup>265</sup>

Em seus discursos, pretende o Banco ser a mais efetiva instituição do mundo a lutar contra a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável,<sup>266</sup> através da melhoria dos seus serviços e do maior volume de produtos oferecidos aos seus clientes. O Banco tem financiado projetos de proteção ambiental, reforma econômica e estimulado a consecução da *boa governança*<sup>267</sup> pelos países. Apóia projetos de reflorestamento, controle da poluição, saneamento básico e extensão agrícola; implementa políticas que estimulem a conservação dos recursos naturais e trabalha com seus parceiros, através do Programa do Meio Ambiente

---

<sup>264</sup> As condições impostas para que o Banco possa garantir ou realizar empréstimos são: (i) garantia do repagamento integral; (ii) condições razoáveis para o receptor; (iii) avaliação e estudo da proposta; (iv) prudência e interesse de todos os membros; (v) compensação adequada pelo risco assumido; (vi) atendimento a projetos específicos de reconstrução e desenvolvimento.

<sup>265</sup> Os critérios são os seguintes: (i) não impor nenhuma condição que obrigue um empréstimo a ser gasto nos territórios de algum membro em particular; (ii) atender a considerações de economia e eficiência, sem se preocupar com influências políticas ou não econômicas; (iii) permitir ao tomador retirar dinheiro da conta vinculada ao Banco, apenas para saldar despesas vinculadas ao projeto; (iv) conceder empréstimos aos Estados-membros, às suas subdivisões políticas, bem como a empresas privadas que possuam negócios em seus países. Se o tomador de empréstimo não for o governo, este deve agir como garantidor.

<sup>266</sup> Os empréstimos do Banco intensificaram-se, sob a direção de Robert McNamara, de 1968 a 1981 (de 2,7 bilhões para 12 bilhões). O ex-Secretário de Defesa dos EUA tornou-se um *missionário anticomunista* e trouxe a pobreza para a pauta do Banco, pois estava convencido de que a desigualdade poderia provocar sublevações populares e colocar em risco as economias capitalistas do centro. Para ele, a justiça social era uma obrigação moral e um imperativo político. (TOUSSAINT, op. cit., p. 180-181).

<sup>267</sup> O auxílio para o desenvolvimento vem sendo vinculado à prática da *boa governança*. Os projetos devem, assim, contribuir para uma nova estrutura nos países que receberão empréstimos, de modo que devam se adequar a determinados critérios, caso necessitem de auxílio técnico e financeiro (MOORE, Mick, ROBINSON, Mark. Can Foreign Aid Be Used to Promote Good Government in Developing Countries? In: ROSENTHAL, Joel H. Rosenthal (Org.). *Ethics & International Affairs: A Reader*. Washington, D.C., Georgetown University Press, 1995, p. 284). O Banco Mundial compôs um índice para calcular a boa governança que, após grande pressão, foi divulgado. Foi muito criticado por apresentar aspectos subjetivos. Notou-se, contudo, uma maior pontuação para aqueles que seguissem o Consenso de Washington. (STIGLITZ, op. cit., p. 35).

Global (*Global Environmental Facility* - GEF), auxiliando no estudo de tópicos como degradação da camada de ozônio e perda da biodiversidade.

Implementa também *Programas de Reforma Econômica*, que buscam, segundo a instituição, o desenvolvimento sustentável dos países. Para atingir esse objetivo, os Estados necessitam re-equilibrar seus orçamentos, investir no ensino fundamental e em assistência médica, e incentivar um setor privado produtivo que gere renda e emprego, beneficiando a população em geral.

A curto prazo, muitos desses programas trazem *mudanças estruturais profundas e negativas*: a diminuição do emprego, em decorrência da privatização de empresas e do corte de gastos do governo, e o aumento da vulnerabilidade de grupos, como mulheres grávidas pobres, crianças carentes e idosos desamparados. Por isso, o Banco adota medidas como *redes de seguridade social* para aliviar o desgaste temporário sofrido pelos mais pobres em virtude das reformas estruturais.

O Banco Mundial, nos anos oitenta, focalizou-se em cinco áreas de atuação: (i) o *ajuste estrutural* nos países tomadores de empréstimos; (ii) o problema da dívida externa; (iii) a performance negativa do setor público e o concomitante desenvolvimento do setor privado; (iv) a deterioração ambiental e (v) a pobreza extrema.<sup>268</sup>

Em 1980, o Banco introduziu como parte do seu programa os *Empréstimos de Ajuste Estrutural* (EAE), direcionados a países que enfrentavam altos déficits em seus balanços de pagamentos. Considerava-se a reconstrução da economia um pré-requisito para a concessão de novos investimentos. A assistência seria não apenas financeira como técnica.

Quatro anos mais tarde, criaram-se os *Empréstimos de Ajuste Setorial* (EAS), cujo propósito era financiar reformas setoriais específicas mediante reformas nas políticas comerciais e fiscais, subsídios públicos e mecanismos de preços, com vistas à utilização mais eficiente dos recursos disponíveis para o país.<sup>269</sup> Passou também a se preocupar com o ônus da dívida, propondo a sua redução a níveis controláveis, sobretudo nos países altamente endividados. A escolha do país beneficiário baseava-se na performance econômica, na

---

<sup>268</sup> SHIHATA, op. cit., p. 26-33.

<sup>269</sup> O Banco realiza empréstimos gerais e setoriais. Os *empréstimos setoriais* para agricultura e desenvolvimento rural, energia, telecomunicação, transporte, serviços públicos urbanos, companhias financeiras de desenvolvimento, indústria, educação, pequena-empresa, saúde e nutrição, assistência técnica e gerenciamento do setor público; *empréstimos para intermediários financeiros*; *empréstimo para investimento* em setores e sub-setores; *operações* para aliviar a pobreza e o desequilíbrio ambiental, aumentar o acesso da mulher às oportunidades econômicas e reconstruir locais assolados por guerras civis e outras situações emergenciais; e, finalmente, os *créditos para ajuste estrutural*, que são empréstimos que financiam a redução do déficit nos balanços de pagamento de um país, com vistas a facilitar a implementação de reformas políticas. (SHIHATA, op. cit., p.43-47).

severidade da dívida, no acesso ao mercado, no plano de financiamento a médio-prazo e nos benefícios do auxílio do Banco. Os recursos poderiam ser usados pelo tomador para comprar de volta (*buy back*) o débito existente, fornecer garantia em valor ou título (para redução da dívida) ou proporcionar o aumento do crédito para pagamento dos juros, sob um programa aprovado de redução da dívida.

O estímulo ao setor privado dava-se por meio de um ambiente macroeconômico estável, pela criação de um sistema legal e regulatório e pelo desenvolvimento de um sistema financeiro internacional<sup>270</sup> eficiente e forte. Estimulam-se os investimentos e a privatização de empresas públicas para assegurar melhor infra-estrutura e serviços. O rendimento resultante do processo de privatização deveria ser depositado no Tesouro e posteriormente utilizado para saldar o débito com credores internacionais. Na verdade, o preço dos ativos dessas empresas era bastante reduzido, caso vários países decidissem privatizá-las, ao mesmo tempo.

Em 1987, criou o departamento do meio-ambiente e uma unidade ambiental em cada uma das suas quatro regiões operacionais. Os seus projetos incluem preocupações com o desenvolvimento sustentável, como o controle da poluição, do reflorestamento, do uso da terra e o cuidado com a exploração dos recursos naturais.

Diante de um quadro mundial de mais de um bilhão de pessoas vivendo em extrema miséria, o Banco estabeleceu como seu objetivo primordial a redução da pobreza. O alívio dar-se-ia em duas fases; na primeira, a promoção do desenvolvimento econômico e, posteriormente, a provisão de serviços sociais, sobretudo, ensino fundamental, saúde pública, planejamento familiar e nutrição, com atenção especial às mulheres, crianças, idosos e minorias étnicas. Os anos noventa iniciam-se com uma evidente diminuição do capital disponível em todo o mundo, limitando, naturalmente, os investimentos nos países em desenvolvimento, em virtude, inclusive, dos altos gastos militares e da redução do crédito comercial. O desafio fundamental do século XXI é a conjugação dos esforços de todas as nações com o objetivo de reduzir a pobreza, um problema que aflige a humanidade.

O estado comum desolador, contudo, não ofusca as diferenças econômicas, históricas, geográficas, políticas e sócio-culturais dos países. Portanto, cada um deles deve ser tratado como um caso específico, com medidas apropriadas e remédios adequados a sua situação.

---

<sup>270</sup> O sistema financeiro internacional é “um conjunto de medidas políticas e jurídicas visando a regulamentação e a institucionalização das relações financeiras entre os Estados da sociedade internacional, para instrumentalizar e viabilizar a relação das economias nacionais com a economia internacional, por meio da conversibilidade das taxas de câmbio das moedas nacionais pela adoção de um padrão monetário com aceitação internacional.” (OLIVEIRA, Márcio Luís. O Brasil e o sistema financeiro internacional pré-Bretton Woods. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 24).

Esta convicção foi sendo, aos poucos, construída no seio do Banco, com apoio de fortes pressões da comunidade internacional.

O desafio do Banco Mundial, no limiar da década de 90, era reverter a tendência de um imenso crescimento populacional aliado à extrema pobreza. O seu objetivo estratégico é promover o crescimento econômico, reduzir a pobreza e melhorar o padrão de vida em todo o mundo. Os meios para a consecução dos seus objetivos orbitavam em torno da necessidade de se firmar como instituição financeira apta a mobilizar recursos no mercado internacional e na comunidade doadora para auxiliar os países em desenvolvimento. Um dos pilares para a consecução da suas metas é a implementação da boa governança (*good government*), moldando as políticas econômicas dos tomadores e avaliando a utilização dos seus recursos.<sup>271</sup>

O posicionamento teórico da instituição, todavia, nem sempre se coaduna com a atuação prática. Os mecanismos retóricos ofuscam, em grande medida, o quadro real de desrespeito aos direitos humanos, seja ativa ou passivamente, vale dizer, não empreendendo todos os esforços possíveis para a sua melhor efetivação. A adoção das *políticas de ajuste estrutural* tornou-se condição essencial para a renegociação da dívida externa com os credores, bem como para a concessão de novos empréstimos aos países em desenvolvimento. Esta forma de atuação causou uma enorme dívida social interna nos países por afetar a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Nos projetos financiados pelo Banco, se houver insatisfação com o modo como os seus recursos são utilizados, pode-se limitá-los ou para de fornecê-los. São tomadas outras medidas como não oferecer mais conselhos e retirar o país do seu grupo de trabalho. Isso não implica que um país deixará de ser membro do Banco ou deixará de participar das suas negociações. A preocupação do Banco com a transparência das suas atividades levou-o a adotar alguns projetos que visam à divulgação de informações relevantes ao público. Projetos em estágios iniciais de desenvolvimento podem ser analisados por meio do Documento de Informação de Projetos (*Project Information Document - PID*). O Centro de Informações Públicas (*Public Information Center*) contém uma enorme gama de documentos que podem ser facilmente consultados pela internet. O Banco produz ainda vários artigos, jornais, comunicados à imprensa, materiais de vídeo e áudio. O sigilo, porém, é mantido no que se

---

<sup>271</sup> WORLD BANK. *World Development Report 1990 (Poverty)*. Washington D.C. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830\\_98101903345649](http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830_98101903345649)>. Acesso em: 7 fev. 2008; WORLD BANK. *Annual Report 2000*. Washington D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep2000/>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

refere a informações confidenciais fornecidas pelos membros.<sup>272</sup>

O artigo X do Acordo Constitutivo do FMI possui o mesmo conteúdo do artigo V (8), do Acordo Constitutivo do Banco Mundial e ambos informam que as instituições devem cooperar com qualquer *organização internacional* de caráter geral ou responsabilidades específicas, considerando seus pontos de vista e recomendações.

O *acordo de cooperação* entre a ONU e o Banco Mundial, datado de 15 de novembro de 1947, marca uma iniciativa conjunta com o propósito de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. Esse acordo reconhece o Banco como uma *agência especializada da ONU*, com caráter independente e também o coloca como membro e observador de muitos órgãos da ONU.

O vínculo entre o Banco e a ONU se dá em três níveis: (i) executivo; (ii) político e (iii) operacional. No que concerne ao *nível executivo*, o Secretário Geral da ONU e o presidente do Banco tratam de assuntos como erradicação da pobreza, estratégias humanitárias, financiamento do desenvolvimento e direitos humanos. No que se refere ao *aspecto político*, o Banco detém uma posição de observador em muitos órgãos da ONU, como a Assembléia Geral, os Comitês e o Conselho Econômico e Social. Mantém também um relacionamento estreito com Estados membros, individualmente, e com blocos político-econômicos, como o G-77 e a União Européia. No que tange ao *nível operacional*, o Banco trabalha com Fundos e Programas das Nações Unidas por meio da implementação de projetos, co-financiamento e assistência coordenada.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional relacionam-se com o sistema das Nações Unidas por meio de *acordos* com o Conselho Econômico e Social, fundamentados no artigo 57 da Carta de São Francisco. Embora se configurem como *agências especializadas da ONU*, constituíram liames mais flexíveis com a organização em virtude da natureza da sua atividade. Acrescente-se ainda que o Banco encoraja os países a manter vínculos estreitos com as *organizações não governamentais*<sup>273</sup> baseadas em seus territórios, para fortalecer a

---

<sup>272</sup> As instituições alegam que se não mantiveram em sigilo as informações, os governos não cederão seus dados. Isso, contudo, torna mais difícil exercer o papel informacional das agências utilizado por pesquisadores e pelo mercado privado. Na crise mexicana, por exemplo, o FMI declarou ter sido muito tolerante por não ter publicado mais cedo as informações necessárias acerca da real situação do país. A escolha nesse sentido reside em expor informações importantes ou, por outro lado, divulgá-las precocemente desencadeando uma crise e uma reação abrupta do mercado. (RODRIK, op. cit., p. 174-175).

<sup>273</sup> As relações entre o Banco e as ONGs podem ser *bilaterais*, em projetos específicos junto à ONGs qualificadas, ou *multilaterais*, centralizadas no Comitê Banco/ONGs. (MASONI, Vittorio. As Organizações Não Governamentais e o Desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 5, n. 3, dez. 1985, p. 38-41).

participação da população nos projetos por ele financiados.<sup>274</sup>

### 2.3.3 Assimetrias e críticas

Diversas críticas são dirigidas ao Fundo Monetário Internacional, dentre elas pode-se mencionar.<sup>275</sup> o Fundo beneficiaria preponderantemente os países desenvolvidos, exerceria uma profunda ingerência nos assuntos internos dos Estados e adotaria medidas austeras e pouco populares. No que concerne à *política monetária*, propugna o aumento da taxa de juros reais para estimular a poupança doméstica e conter a demanda interna, controlando a inflação. A *política cambial* é conduzida por uma taxa de câmbio flutuante, que possibilite o ajuste automático dos balanços de pagamento. A *liberalização dos fluxos comerciais*, com vistas a aumentar as exportações, e de *capitais*, estimulando o investimento, proporcionaria um incremento da integração econômica e a melhor alocação das vantagens comparativas. Uma *política fiscal* contracionista, com corte de gastos públicos, privatização e aumento da receita.

As críticas à instituição concernem à ineficácia de suas medidas, à sua incapacidade de lidar com as crises do sistema financeiro pronta e corretamente e às externalidades geradas por suas políticas, com efeitos adversos sobre o equilíbrio externo, o crescimento e a distribuição da renda. A abertura excessiva aos capitais externos desequilibraria os seus balanços de pagamentos, sobretudo na ausência de reservas e de baixo nível de renda. Atente-se também para a velocidade dos fluxos financeiros na conta de capital em contraposição aos fluxos comerciais. O (de)crescimento sofre o impacto do desequilíbrio do balanço de pagamentos e da inadequada articulação entre políticas de oferta e demanda. A distribuição de renda não é um fator de desempenho nos acordos com o Fundo, ficando a critério dos Governos.

Obviamente que a cesta de políticas adotadas afetará o rendimento dos fatores de produção. Por isso, implementam-se as redes de proteção para mitigar os custos sociais. Em razão do seu programa de estabilização, os bancos vêm nele uma garantia assaz séria e

---

<sup>274</sup> A *participação* não é apenas um fim importante em si mesma, como também um meio de mitigar mais efetivamente a pobreza. O aumento da participação melhora o desempenho das comunidades, segundo o Banco Mundial, que adotou a abordagem participativa em seus projetos, nos anos noventa. A principal responsabilidade dos governos seria envolver os cidadãos nas decisões desenvolvimentistas que afetem suas vidas. Desta forma, os projetos lograriam maior êxito, pelo maior comprometimento dos beneficiários, pela disposição em partilhar custos e pela pertinência dos esforços e estratégias. (SANDTRÖM, Sven. *Redução da Pobreza: aprendendo com a experiência. Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 14, n. 3, set. 1994, p. 33; ADAMS, James; RIETBERGEN-MCCRACKEN, Jennifer. *Desenvolvimento participativo: envolvendo os maiores interessados. Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 14, n. 3, set. 1994, p. 36-37).

<sup>275</sup> CARREAU, FLORY, JULLIARD, op. cit., p. 384.

confiável. O FMI aparece, então, como um *catalyseur d'aide*.<sup>276</sup> Os bancos internacionais, assim, apenas realizariam empréstimos aos países sob condição de estes possuírem um acordo de confirmação (*stand-by agreement*) com o FMI. O re-escalonamento da dívida (externa) pelos Estados foi um processo bastante doloroso, pois o FMI estabelecia um pesado controle para fortalecer a confiança dos credores privados, trazendo conflitos com a sociedade civil.

A inabilidade do FMI em lidar com as crises financeiras encorajou diversos países a aumentar suas reservas em moeda estrangeira, dólar e euro. Dessa forma, não precisam desesperadamente recorrer ao Fundo e às suas condicionalidades. Neste processo de transferência financeira, contudo, desponta um dado interessante: o fluxo de nada menos que 500 bilhões de dólares, em 2006, dos países menos desenvolvidos para aqueles mais ricos.<sup>277</sup>

Os problemas do déficit fiscal e comercial americano se refletem automaticamente no Fundo, por ser o país seu maior quotista e único com poder de veto. Além disso, em decorrência da falta de credibilidade da instituição, muitos países não têm buscado os seus empréstimos, ou visam saudá-los rapidamente, o que diminui sua receita com juros. A Turquia é o único país que ainda sustenta grandes empréstimos com o Fundo, em dados de dezembro de 2007.

A ausência de equilíbrio em relação ao direito de voto também incomoda os países em desenvolvimento. Na reunião de 2006, em Cingapura, aumentaram os votos de México, Turquia, Coréia e China. Os demais, contudo, continuam a protestar, pois grandes montantes destes países sustentaram o fundo por longos anos. A assimetria se reflete na fragilidade em lidar seriamente com questões como o perdão da dívida e o combate aos subsídios agrícolas.

Como já mencionado acima, a presidência do Fundo é exercida por um Europeu e a do Banco Mundial por um americano. Além da ausência de uma representação mais democrática, os maiores quotistas das instituições não têm considerado, muitas vezes, o fator competência. A indicação de Bush do nome de Wolfowitz fora mal visto, inclusive, por funcionários do

---

<sup>276</sup> Ibid., p. 397. Geralmente, o Banco Mundial e o FMI não são os credores primários, porquanto concedem o *signal verde* que pode desencadear o investimento privado. Portanto, sob os programas de estabilização e políticas de ajuste estrutural, o papel das duas instituições, basicamente seria facilitar a reestruturação do débito privado e possibilitar maiores fluxos. (FLOOR DISCUSSION of 'Why is there multilateral lending?' by Dani Rodrik In: BRUNO, Michael, PLESKOVIC, Boris (org). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p. 203). "A existência de um acordo com o FMI torna-se um requisito para qualquer reescalonamento que envolva novos créditos, incluindo empréstimos governamentais no contexto do Clube de Paris (...) O FMI não toma parte direta em negociações entre os bancos e os países. Nem intervém no estabelecimento de custos de empréstimos - taxas de juros, *spreads*, ou despesas de administração." (LANGONI, op. cit., p. 74, tradução livre).

<sup>277</sup> Os países compram letras do Tesouro americano, ou seja, emprestam dinheiro aos EUA. Ao mesmo tempo, estes países recebem empréstimos dos EUA. O problema desta operação reside justamente na diferença da taxa de juros. A taxa de juros recebida pelos países mais pobres é muito menor do que aquela que pagam pelos seus empréstimos. (STIGLITZ, op. cit., p. 23)

Banco, especialmente pela sua atuação como subsecretário de Defesa dos EUA, na Guerra do Iraque. Posteriormente, a sua desastrosa administração comprovou as previsões. A sua inabilidade em lidar com questões étnicas entre xiitas e sunitas demonstra um dos mais graves problemas no que tange à assistência internacional, o desafio das *identidades*.<sup>278</sup>

A inefetividade de seus métodos é um outro problema. A aplicação de um período mínimo de ajuste para qualquer país falha em reconhecer as *diferenças* institucionais e estruturais dos mesmos.<sup>279</sup> O período, ao invés de imposto unilateralmente, poderia ser negociado. Acrescente-se ainda que o FMI vincula os ajustes internos aos externos, rigidamente, e qualquer desvio do programa estabelecido pode engendrar uma constrição da liquidez externa.

A natureza *multilateral* dos créditos do Banco Mundial e do FMI possibilitam: (i) *disseminação de informações*: que permite o conhecimento da realidade do país, o melhor monitoramento dos programas e o aumento da confiança dos investidores privados; (ii) *autonomia*: que conduz a concessão de empréstimos e funciona como executor de condicionalidades, implementando reformas estruturais nos países e fornecendo uma espécie de garantia de manutenção das *regras do jogo* acordadas.

Além de poder coordenar fluxos de diversas fontes, atuar como credor em última instância e gerenciar a inadimplência.<sup>280</sup> Os empréstimos multilaterais exigem confiança na qualidade das políticas e condicionalidades. Não há evidência empírica, contudo, que prove que eles atuem como catalisador de investimentos privados. A pesquisa e o monitoramento das instituições são utilizados nas decisões de investimentos privados para avaliar os riscos políticos e monetários. Por conseguinte, os investidores reforçariam sua credibilidade caso as instituições, além de recomendações, empregassem seus próprios recursos nos países. Em geral, o monitoramento, que permite um amplo espectro informacional, ocorre em programas de empréstimo. Em suma, o selo de aprovação destas instituições tem a forma de *empréstimos*

---

<sup>278</sup> Ibid., p. 25-27.

<sup>279</sup> “Portanto, inadivertidamente, o FMI sustenta um processo distorcido de ajuste, enquanto o déficit de conta corrente de cada país deve se ajustar unilateralmente a determinadas condições de liquidez externa. Este formato descentralizado de negociações agrava objetivos conflitantes entre as partes. É semelhante a tentar resolver um sistema de equações simultâneas por resolver cada uma independentemente. Isto é especialmente verdade sob o ponto de vista da economia mundial, que requer que o interrelacionamento entre o ajuste de cada país e o seu impacto no comércio internacional sejam considerados conjuntamente.” (LANGONI, op. cit., p. 74, tradução livre).

<sup>280</sup> CALVO, Guillermo A. Comment on ‘Why is there multilateral lending?’ by Dani Rodrik In: BRUNO, Michael, PLESKOVIC, Boris (org). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p. 195; RODRIK, op. cit., p. 167 e 175 e 190.

*próprios não de pronunciamentos.*<sup>281</sup>

No que tange às condicionalidades, há quem as justifique pela necessidade de assegurar o pagamento dos empréstimos efetuados pelas Instituições Financeiras Internacionais ou credores privados. O *empréstimo condicionado* é aquele vinculado a certas ações do governo, como, por exemplo, o corte de despesas públicas. Não há, entretanto, provas cabais da sua efetividade, haja vista que os Estados, como entidades soberanas, podem não honrar seus compromissos. O seu exercício não necessariamente deve estar vinculado às Instituições Multilaterais. Na prática, todavia, é uma iniciativa quase exclusivamente multilateral.<sup>282</sup>

O papel principal destas instituições, segundo Rodrik, é fornecer informações, monitoramento e o exercício de condicionalidades e *não* empréstimos multilaterais. Devem, neste sentido, ser mais transparentes na divulgação das informações ao público e à comunidade financeira, reconsiderando sua postura de sigilo com os beneficiários. Acrescenta que o trabalho de análise deve ser integrado ao operacional, de modo que se possa distinguir entre ambientes institucionais ruins ou bons, concentrando-se nestes. Desta forma, poderia exercer o papel de *catalisador* de investimentos privados. Calvo, por sua vez, orchestra seu raciocínio em outro sentido. Para ele, a vantagem das Instituições Multilaterais é a sua capacidade de impor sanções efetivas e com credibilidade, em caso de inadimplência. Salienta a ambigüidade no que tange à sua relação com o setor privado.

Se o empréstimo multilateral é direcionado a bens públicos, espera-se uma associação positiva; caso contrário, um maior peso aos fundos emergenciais, desencorajaria a atuação do setor privado.<sup>283</sup> A seção 10, do artigo IV, do Acordo Constitutivo do Banco Mundial, o

---

<sup>281</sup> RODRIK, op. cit., p. 167-173 .

<sup>282</sup> Curiosamente, até 1945, as *condicionalidades* eram exercidas por *grupos de credores privados ou governamentais* e tinham um caráter mais direto e intrusivo, como a apropriação dos impostos sobre produtos importados pelo serviço de dívida externa do credor. A intervenção multilateral apresenta-se como mais *palatável* para os governos soberanos, com uma aparência menos política e mais técnico-econômica. Inegável, porém, que muitos empréstimos são concedidos, ou negados, com base em fundamentos claramente políticos. Cite-se, como exemplo, a impossibilidade da China e do Vietnã contraírem empréstimos por certo período. Ademais, grupos políticos vislumbram estas instituições como *fantoches do capital ocidental* e, sobretudo, dos EUA. A sua popularidade, entretanto, é baixa entre capitalistas ocidentais e o Congresso americano. Rodrik insiste que os *empréstimos bilaterais são mais fortemente conduzidos por motivações políticas*. Demonstra sua tese por intermédio da distribuição regional da assistência oficial para o desenvolvimento. O auxílio das instituições multilaterais é mais semelhante àquele dos países nórdicos tradicionalmente conduzidos por motivações humanitárias. Ambos concentraram sua assistência, no período de 1990-1991 na África Subsaariana e no Sul da Ásia, áreas absolutamente carentes. Na realidade, apesar dos argumentos exaltados por Rodrik, não se pode negar o caráter político dos programas das instituições, muito menos a influência dos seus maiores acionistas, como os EUA. (Ibid., p. 175).

<sup>283</sup> RODRIK, op. cit., p. 190-191; CALVO, op. cit., p. 194-196.

proíbe de assumir qualquer atividade política.<sup>284</sup> O Banco e seus oficiais *não* deveriam interferir nos assuntos políticos de qualquer dos membros; nem ser influenciados, em suas decisões, pelo caráter político dos membros considerados.<sup>285</sup> Apenas *considerações econômicas* deveriam ser relevantes para suas decisões, e tais considerações pesadas imparcialmente para atingir os propósitos determinados pela instituição.

As decisões das Instituições Financeiras Internacionais, no entanto, têm por base fatores não econômicos como transparência, participação popular nas decisões do governo, orçamentos públicos, distribuição de renda e corrupção. Reconhece-se que a corrupção e o mau governo são obstáculos ao desenvolvimento econômico, assim como a má educação, a falta de infra-estrutura adequada e um sistema de saúde precário.

A efetividade das soluções para as crises dos países em desenvolvimento depende não apenas do *financiamento externo*, intermediado pelo Banco, mas também dos *interesses* e valores peculiares a cada sociedade.<sup>286</sup> Sublinhe-se que os sucessos e as falhas do Banco Mundial mostram que a instituição tem acesso a *recursos financeiros* e à *informação*, mas deveria buscar estratégias que melhor se adaptassem às especificidades dos países e a promoção dos direitos humanos.

A *intervenção estatal* deve atentar para as falhas do mercado, as necessidades dos consumidores (e daqueles que não têm livre acesso ao mercado, em virtude do seu ínfimo poder aquisitivo), o atendimento dos serviços sociais básicos e a maior potencialização das forças produtivas da economia. Um sistema legal confiável e eficiente, políticas que asseguram recursos humanos capacitados e adequada infraestrutura atraem investimentos, e, conseqüentemente, aumentam a oportunidade de negócios em seus países. Um país, contudo, que deseje atrair um maior volume de investimentos precisa conservar sua transparência e investir pesadamente no combate à corrupção. Destarte, apesar da disposição supra mencionada, algumas questões, como a corrupção, possuem caráter nitidamente econômico.

---

<sup>284</sup> O acordo que fundou o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (*Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development*), especificamente, direciona o Banco para promover um ambiente saudável e o desenvolvimento sustentável dos países membros. (HANDL. *The Legal Mandate of Multilateral Development Banks as Agents for Change toward Sustainable Development. American Journal of International Law*, v. 92, n. 4, oct. 1998, p. 43).

<sup>285</sup> Observe-se que houve apoio do Banco Mundial aos países anti-democráticos. O Banco recusou empréstimos ao Brasil, na época do governo João Goulart e ao Chile, no governo Allende. Durante a ditadura militar brasileira, os seus empréstimos passaram de zero a uma média de US\$ 73 milhões por ano, na década de sessenta. Da mesma forma, o Chile tornou-se elegível, sob a administração de Pinochet. Em 1965, uma resolução da ONU proibiu suas agências de fornecer apoio financeiro ao *apartheid* sul-africano. O Banco, todavia, alegou que não seguiria a resolução, em cumprimento ao artigo IV. (TOUSSAINT, op. cit., p. 176-177).

<sup>286</sup> SHIHATA, op. cit., p. 4.

Após anos defendendo um Estado distante que permitisse a plena atuação das forças do mercado, o Banco percebeu a importância de um Estado forte e bem administrado. Portanto, o Banco passou a apoiar governos dando-lhes assistência para prevenir fraude e corrupção no desenrolar dos projetos por ele financiados. Um dos meios utilizados foi a criação de um *sistema legal* e institucional, com maior transparência, previsibilidade e competência na condução dos assuntos públicos e do desenvolvimento econômico. Neste contexto, um elemento específico deve ser salientado, o *devido processo legal*. A existência de corrupção é indiscutível, mas deve ser rigorosamente apurada por intermédio dos instrumentos legais.

A despeito da luta contra a corrupção, os países corruptos recebem tanto quanto ou até mais assistência que outros países de tradição democrática. Com efeito, imprescindível que o próprio Banco se conduza por uma postura ilibada, porquanto como exigir honestidade dos processos e dos governantes se sofre permanentes ataques a sua credibilidade.<sup>287</sup> A corrupção desenfreada pode ser considerada como um dos piores inimigos da cooperação com vistas ao desenvolvimento.<sup>288</sup>

A política de boa governança, divulgada nos discursos do Banco, configura-se como central para a efetividade dos seus projetos. Alguns elementos são tidos como fundamentais para a consecução de um bom governo: a melhoria da administração do setor público, a manutenção da previsibilidade na aplicação de regras jurídicas e a disponibilidade de acesso a informações sobre a real situação econômica dos países ao se planejar um empréstimo. Acrescente-se também a liberdade para as *vozes* dissonantes, que exercem um importante papel de expressão popular local e internacional.

A voz do Brasil e de outros países em desenvolvimento deve ressoar incessantemente nos corredores das Instituições Financeiras Internacionais. Os países credores se beneficiaram dos projetos do Banco, pois as suas empresas lucravam com a venda de produtos e serviços de consultoria. Os valores desembolsados em assistência oficial eram *recuperados* através de

---

<sup>287</sup> O presidente do Banco Mundial foi acusado de promover e aumentar o salário de sua própria namorada, o que violava as regras da instituição. Ela fora cedida ao Departamento de Estado Americano, com um alto salário, superior ao do Secretário, e com promessa de retornar como vice-presidente do Banco. Ademais, ele indicou uma amiga íntima, Suzanne Folsom, para o cargo de chefe do Departamento de Integridade Institucional do Banco, função que avalia a atuação do Banco e de seus gestores. (STIGLITZ, op. cit., p. 29-30).

<sup>288</sup> A Nigéria pode ser citada como exemplo de um bom governo sustentado. Esse país resolveu lutar firmemente contra a corrupção, limitar os gastos bélicos, controlar a inflação mantendo-a em apenas um dígito, investir em projetos para redução da pobreza, melhorar o acesso ao tratamento médico básico e impedir a expansão da epidemia do vírus HIV. A despeito desse bom exemplo, os conflitos étnicos persistem no continente africano, assim como o poder destrutivo do vírus HIV sobre a população economicamente ativa e infantil. (UNITED NATIONS. New York. *Economic and Social Council Holds Third High-Level Meeting with Bretton Woods Institutions*. Press Release. ECOSOC/5886. New York. 18 April 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17/01/01).

contratos empresariais vantajosos. Acrescente-se ainda que o Banco Mundial, juntamente com o FMI, foi duramente criticada por não prever e não lidar de maneira adequada com a crise asiática e as demais que a seguiram, divulgando em seus relatórios a situação saudável e positiva do endividamento.

No que concerne aos países mais carentes, a *Iniciativa a favor dos Países Pobres Altamente Endividados* não logrou os resultados desejados; pelo contrário, apesar da propaganda da ação, o débito destes países aumentou US\$ 10 bilhões, em cinco anos (1996-2001). Um outro fator decepcionante foi o baixo aporte do FMI para o fundo fiduciário (*trust fund*) de redução da dívida externa, inferior à soma necessária para custear seus 2.300 funcionários, no ano 2000. O Banco Mundial desembolsou menos que o seu lucro anual de US\$ 1,5 bilhão. Saliente-se que os valores vertidos por estas instituições são reembolsados, pois não podem renunciar às suas dívidas.

Uma Comissão do Congresso Americano, sob a direção de Alan Meltzer, apresentou, em 2000, um relatório sobre a atuação do Banco Mundial e constatou um índice de fracasso<sup>289</sup> dos seus projetos nos países mais pobres de 65% a 70%. Em decorrência da sua crise de legitimidade, criaram-se duas vertentes, os *abolicionistas*, que sugerem o fim das Instituições de Bretton Woods e os *reformistas*, que advogam uma reforma profunda, no sentido de torná-las mais democráticas, permitindo um voto por país.<sup>290</sup>

Independente dos índices de acerto, o fato é que os países que receberam seu auxílio não obtiveram uma emancipação verdadeira, o que deveria ser o objetivo de uma agência de desenvolvimento. A questão da eficácia das políticas tende a se tornar um jogo, em que o país se vangloria dos sucessos e atribui ao Fundo os fracassos, porquanto, deve-se admitir, não ser

<sup>289</sup> Em relação ao FMI, estudos concluíram, a partir de evidências empíricas, que a instituição falhou em sua missão de promover o crescimento e adotou posturas metodológicas inadequadas. (DREHER, Axel. IMF and economic growth: the effects of programs loans and compliance with conditionality. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 5, 2006, p. 769-788; EASTERLY, William. Examining the IMF Financial Programming. An identity crises? *World Development*, Montreal, v. 34, n. 6, 2006, p. 964-980). O Fundo admite a dificuldade em estabilizar os balanços de pagamento, mas se eximiu, durante muito tempo, da responsabilidade pelo fracasso de seus planos e insistiu no limite à flexibilização da sua fórmula de ajuste, alegando que os *países teriam problemas semelhantes*. Ressaltou ainda o mérito do seu vínculo com o Banco Mundial e o benefício das medidas compensatórias. Argumentou, principalmente, que pior seria um não ajuste ou um ajuste desordenado. (KILLICK, Tony. Entrevista de Tony Killick ao editor de Finanças e Desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 4, n. 3, set. 1984, p. 21-26; TSENG, Wanda. Os efeitos do ajustamento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 4, n. 4, dez. 1984, p. 2-4; ERB, Richard D. Ajuste, crescimento e o papel do Fundo. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 6, n. 1, mar. 1986, p. 2-5; GOLDSTEIN, Morris. Efeitos globais de programas apoiados pelo Fundo. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 6, n. 1, mar. 1986, p. 24-27; HELLER, Peter. Os programas de ajuste apoiados pelo Fundo e a pobreza. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 8, n. 4, dez. 1988, p. 2-4; CHHIBBER, Ajay; VINOD, Thomas. Reformas de políticas em situações de ajuste. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 9, n. 1, mar. 1989, p. 28-31).

<sup>290</sup> TOUSSAINT, op. cit., p.328.

simples segregar os diferentes níveis de responsabilidade. Ademais, a pressão de grupos nacionais pode postergar custos ou adiantar benefícios. A continuidade das políticas das instituições (ditas benéficas) também depende do nível de comprometimento dos governos seguintes, das corporações e da sociedade civil. Importante ainda separar os interesses *da sociedade* dos privilégios de um grupo específico.

Sugere-se a reformulação do FMI a partir de algumas premissas. Primeiro, a instituição deveria concentrar-se na seleção e supervisão das operações realizadas e não no desenho das políticas. Maior diálogo com os países em desenvolvimento no que tange à sua política econômica. Reforçar a assistência técnica, mas não as condicionalidades. Fornecer mais suporte com termos mais flexíveis nos choques externos. Propõe-se ainda um indicador misto de performance para aplicação das condicionalidades combinando variáveis domésticas com o balanço de pagamentos. Posturas mais radicais recomendam que o Fundo limite-se aos empréstimos, deixando aos países a escolha de seus programas de ajuste. Indica-se a utilização das reservas dos Direitos Especiais de Saques como um fundo de combate à pobreza e reequilíbrio de crises externas.<sup>291</sup> Por fim, sugere-se a incorporação efetiva dos direitos econômicos, sociais aos programas e políticas das Instituições de Bretton Woods.

O presente tópico apresentou a organização, a estrutura e os objetivos das Instituições Financeiras Internacionais, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, integrantes do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, bem como críticas direcionadas à sua atuação e estritas condicionalidades. Aprofundando o debate, o próximo capítulo tratará de um dos seus principais mecanismos de empréstimo, as *políticas de ajuste estrutural*, o seu impacto na América Latina e algumas considerações sobre o controvertido relacionamento das Instituições com o governo brasileiro.

---

<sup>291</sup> ZEBRAL FILHO, op. cit., p. 259-260.

### 3 AS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUTURAL

Mas pelo fato de a poesia, em comparação com o pensamento, estar de modo bem diverso e privilegiado a serviço da linguagem, nosso encontro que medita sobre a filosofia é necessariamente levado a discutir a relação entre pensar e poeitar. Entre ambos, pensar e poeitar, impera um oculto parentesco porque ambos, a serviço da linguagem, intervêm por ela e por ela se sacrificam. Entre ambos, entretanto, se abre ao mesmo tempo um abismo, por ‘moram nas montanhas mais separadas’. (Martin Heidegger. *Qu'est-ce que la philosophie?*)

O discurso internacional de assistência ao desenvolvimento soa como *poesia*. A sua base é ética e o seu objetivo é o crescimento dos países e o fortalecimento da democracia, através do respeito às leis e aos direitos humanos. A cooperação é o seu lema. O altruísmo, sua bandeira. A beleza do discurso contrasta com um mínimo de reflexão ou *pensamento*. A necessidade de assistência decorre de profundos desajustes internos, macroeconômicos e políticos, agravados por uma integração financeira que, paradoxalmente, promoveu a crise da dívida externa.

Os credores aproveitaram a liquidez financeira para efetuar empréstimos e não calcularam devidamente as conseqüências. As Instituições Financeiras Internacionais foram chamadas a intervir, negociando os contratos e utilizando recursos próprios. No seio da tribulação financeira, que nada tinha de poética, pensou-se em uma política que pudesse garantir o retorno do serviço da dívida. Abriu-se, então, um *abismo* sem precedentes.

Nascem as *políticas de ajuste estrutural*, que atuam na própria estrutura macroeconômica e nas instituições políticas dos Estados devedores. Com o intuito de legitimá-la, introduziram-se as *condicionalidades* econômicas e políticas, pautadas pelo livre mercado e pela boa governança. O ajuste causou impactos negativos na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, reconhecidos pelas Instituições de Bretton Woods que, diante dos custos sociais, sugeriram redes de seguridade social. A influência do ajuste, embora com repercussões internacionais, será analisada apenas no contexto latino-americano e das reformas constitucionais do Brasil.

Vale ressaltar que a abordagem deste trabalho vislumbra a *co-responsabilidade* das Organizações Internacionais e dos próprios Estados. Portanto, as reformas implementadas no Brasil, não obstante influenciadas pela cartilha dos credores, ganhou independência, especialmente considerando a quitação da dívida, junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em fins de 2005. O país precisa traçar rumos próprios, capacitar sua população a *pensar* sobre o espaço público e refletir acerca de um desenvolvimento realmente livre.

No que concerne à atuação das Instituições de Bretton Woods, analisar-se-á a sua relação com as Nações Unidas e questionar-se-á a sua vinculação aos Pactos sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Por fim, será avaliada a possibilidade de se introduzir uma abordagem ética que fortaleça a cooperação internacional; entendendo-se que, embora imprescindível considerar a *poética* dignidade humana, o capital *pensa* por uma lógica própria. Por isso, os direitos fundamentais, e suas obrigações respectivas, devem ser instituídos e fortalecidos, evitando-se o arbítrio dos belos discursos.

### 3.1 CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E AJUSTE ESTRUTURAL

Existe uma íntima relação entre a liquidez financeira internacional, o aumento das taxas de juro americanas, a crise do petróleo, na década de setenta e a eclosão da dívida externa, nos anos oitenta. Os déficits exorbitantes deram ensejo à elaboração de garantias que permitissem o pagamento do principal e dos juros. Neste contexto, surgem as políticas de ajuste estrutural promovidas pelas Instituições Financeiras Internacionais. Em virtude da sua interferência econômica e política nos Estados, estas políticas causaram um impacto negativo nos direitos econômicos, sociais e culturais.

#### 3.1.1 A integração financeira e a crise da dívida externa

Inicialmente, convém relembrar as raízes da crise que se abateu sobre todo o mundo na década de setenta e oitenta, destacando o abalo sísmico que tomou conta da economia brasileira.<sup>292</sup> Até o meio da década de sessenta, o crescimento brasileiro não sofria o impacto

---

<sup>292</sup> A síntese histórica que se fará a seguir baseou-se, especialmente, nos relatos de Langoni, presidente do Banco Central do Brasil na década de oitenta, que acompanhou as negociações com os credores até 1983, quando renunciou e passou a se dedicar a estudos e pesquisas na área. (LANGONI, Carlos Geraldo. *The Development Crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1987, p. 13 et seq).

de empréstimos externos. As fontes de financiamento eram, sobretudo, governamentais.<sup>293</sup> O país obtinha também fundos de desenvolvimento de *Instituições Multilaterais*, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os empréstimos advindos de bancos comerciais do exterior eram limitados a empréstimos comerciais de curto prazo. Por isso, em dez anos (1960 a 1970) o déficit brasileiro em conta corrente situou-se em cerca de 1% do PIB. Até 1967, a economia crescia sem endividamento, especialmente porque o acesso a crédito externo era bastante limitado.

Os negócios petrolíferos contribuíram decisivamente com a ampliação do crédito dos bancos comerciais. O dinheiro arrecadado nos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) era transferido, pelo *sistema financeiro*, aos países compradores para aquisição de mais petróleo. Os eurodólares (dólares depositados fora dos EUA) atraíram grandes investidores privados. A mediação financeira tinha outro papel: compatibilizar os interesses de credores em busca de liquidez e empréstimos a curto prazo, e devedores a procura de fundos com prazos mais alargados. O mercado financeiro internacional expandiu-se, unindo liquidez, baixa taxa de juros (até 1978) e uma indústria promissora em alguns países em desenvolvimento.

A reforma do sistema financeiro nacional contribuiu sobremaneira para a estratégia desenvolvimento-endividamento.<sup>294</sup> Em 1967, as instituições brasileiras privadas e governamentais obtiveram a permissão de tomar empréstimos no exterior, diretamente ou pela transferência de fundos, através de bancos nacionais. O Banco Central Brasileiro estabelecia limites acerca da maturidade e dos custos. A grande fonte de recursos, especialmente de bancos privados estrangeiros, e a aferição positiva do risco (relação entre o crescimento nacional das exportações e a taxa de juros), contribuiu para o grande crescimento do país. A

---

<sup>293</sup> Desde os anos trinta, o governo brasileiro percebeu a necessidade de aumentar a sua industrialização e que esta responsabilidade cabia aos *Poderes Públicos*. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952, investiu importantes recursos em indústria de base e infra-estrutura. (FURTADO, Celso. *A Economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1986, p. 195). Em contraste, o governo Geisel (1974-1979) optou pelo pesado *endividamento externo* para financiar o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que tinha por escopo concluir a industrialização brasileira e investir em infra-estrutura. A atuação do *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) sobre a economia brasileira pode ser dividida em três fases: (i) *período desenvolvimentista* (1952-1979): contribuiu no suporte aos investimentos públicos em infra-estrutura e investimentos privados no processo de substituição de importações; (ii) *período de crise* (1980-1993): focalizou sua atuação no fortalecimento e saneamento financeiro das empresas e (iii) *período de desestatização* (1994-2002): atuou como gestor do Plano Nacional de Desestatização (PND). (CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Desenvolvimento, crise e desestatização: a atuação do BNDES entre 1952 e 2002*. *Revista Desenhahia*, n. 1, set. 2004, p. 179-201).

<sup>294</sup> A Resolução 63, de 1967, permitiu aos bancos tomarem empréstimos externos e emprestá-los em moeda local (cruzeiro). A reforma do sistema financeiro nacional teve por base a Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962. Contribuíram também a Lei de Reforma Bancária, 4.595/64, com a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, e a Lei de Mercado de Capitais, 4.728/65.

dívida externa brasileira cresceu de 3,3 bilhões de dólares, em 1967, para 12,6 bilhões, em 1973, motivada pela atração de capital estrangeiro.<sup>295</sup>

Os EUA, em 1971, revogaram o sistema de Bretton Woods, com a quebra da paridade entre ouro e dólar, o que permitiu a flexibilização das taxas de câmbio e desvalorizaram sua moeda. Ademais, os países precisaram rapidamente elaborar estratégias para lidar com o desequilíbrio causado pelo aumento dos valores do petróleo em 1973. Neste sentido, países desenvolvidos optaram por menor crescimento, adotando o imediato ajuste e logo reduziram seu déficit em conta corrente. Os países em desenvolvimento, em contrapartida, preferiram financiar o desequilíbrio através do seu acesso ao mercado financeiro internacional a taxas de juros baixas.<sup>296</sup> A obtenção de empréstimos internacionais não mais seria motivada apenas pela aquisição de capital e poupança externa, mas pela necessidade de financiamento do desequilíbrio dos balanços de pagamento.

O problema agravou-se pelo re-direcionamento da política monetária e fiscal norte-americana, liderada pelo presidente do Federal Reserve, Paul Volcker, que contribuiu com o aumento progressivo da taxa de juros para 21,5%, em 1981. Como a maior parte dos contratos era em dólar, novos empréstimos foram contraídos, não apenas para financiar a compra de petróleo, mas para tentar saldar a dívida galopante. A espiral inflacionária piorou o quadro. Em 1979, a desvalorização do cruzeiro fora adotada com vistas a equilibrar a balança

---

<sup>295</sup> O total da dívida externa (curto, médio e longo prazo) dos países em desenvolvimento no fim de 1982 era de 747 bilhões de dólares, consoante dados do Banco Mundial, sendo 62% da dívida de longo prazo de credores privados, 24% de governos e 14% das instituições multilaterais. A dívida concentrou-se em países em desenvolvimento, não exportadores de petróleo, localizados especialmente na África e na América Latina, que deviam 82% do total. (LANGONI, op. cit., p. 33-34). Os altos juros e o baixo preço dos commodities permitiu a reciclagem dos petrodólares, ou seja, o repasse dos prejuízos da crise do petróleo aos países menos desenvolvidos que se tornaram *exportadores de capital*. Os países latino americano desembolsaram US\$ 209,7 bilhões em juros, de 1979 a 1985, ainda assim a sua dívida aumentou para US\$ 368 bilhões. Nos anos oitenta, o pagamento do serviço da *dívida* dos países em desenvolvimento começou a exceder o volume de *novos influxos de capital* (empréstimos, investimentos e ajuda estrangeira), gerando o movimento de recursos dos países pobres para os ricos. A transferência de recursos do grupo dos países de renda média severamente endividados para os credores privados excedeu 160 bilhões entre 1983-1990. (WORLD BANK. *World Development Report 1990* (Poverty). Washington D.C. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830\\_98101903345649](http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830_98101903345649)>. Acesso em: 7 fev. 2008; ARANTES, Aldo. *O FMI e a nova dependência brasileira*. São Paulo: Alfa Omega, 2002, p. 78).

<sup>296</sup> Até o fim dos anos setenta, os países implementavam políticas econômicas de demanda segundo a linha keynesiana. A política fiscal estimulava a demanda interna, sem os rigores de uma política monetária restrita, e, por conseqüência, testemunhou-se o aumento da inflação. Desde então, vislumbram-se duas tendências opostas: uma que enfatiza uma política de oferta e a outra uma política de demanda. Os países anglo-saxônicos e alguns europeus abandonaram o *welfare state*, concentraram-se na redução da carga fiscal, melhoraram a eficiência do governo, flexibilizaram normas trabalhistas e proporcionaram melhores condições para o investimento e inovação. Os outros preferiram manter o Estado do bem-estar, aumentando impostos e despesas governamentais. (DELFIN NETTO, Antonio. O papel do Estado. Coluna Sextante. *Carta Capital*. São Paulo: Ed. Confiança, Ano XIII, n. 454, 25 jul. 2007, p. 23).

comercial e dinamizar as exportações. Mesmo assim, a recessão internacional, as altas taxas de juros e a diminuição do preço das commodities proporcionaram uma queda considerável do saldo de exportação. Não se sabe se por uma cegueira do governo, pelo receio de medidas impopulares, ou por uma ganância desmedida do mercado, o fato é que um ajuste drástico não ocorreu tão logo despontou a crise.

Alguns dos fatores mais relevantes, neste contexto, foram o empréstimo agressivo dos bancos internacionais e a hesitação do FMI<sup>297</sup>, e dos bancos centrais dos países em desenvolvimento, em intervir logo que necessário.<sup>298</sup> Eclodiu a crise financeira, confirmada pela moratória mexicana. A partir de 1982, trinta países submeteram-se a acordos com o FMI para renegociação de suas dívidas.<sup>299</sup> O FMI também pressionou os bancos privados a renegociarem a dívida. Neste contexto, o risco aumentou, a liquidez externa diminuiu e os créditos privados feneceram. Em outubro de 1982, o Brasil anunciou uma série de medidas para diminuir pela metade o déficit das contas correntes; em dezembro, assinou um acordo com o FMI, cujo conteúdo, basicamente constava numa troca de empréstimos de curto prazo informais em créditos de médio prazo, assegurados por acordos formais com os bancos.

Alguns fatores colaboraram para a crise estrutural que assolou os países em desenvolvimento nesta época. Primeiro, a queda expressiva no preço das commodities. Caiu o volume de exportação, a poupança doméstica sofreu grande baixa e a alta taxa de juros, no

---

<sup>297</sup> A declaração do Diretor-assistente de Relações Cambiais e Comerciais do FMI, às vésperas da crise, demonstra claramente este espírito: “No nível agregado, praticamente todos os especialistas têm manifestado a confiança de que, pelo menos para o futuro imediato, os países em desenvolvimento como grupo podem *absorver uma quantidade crescente de débito externo*; mas nestes totais, um país com substanciais obrigações devedoras pode encontrar sérias dificuldades. *A insolvência de um grupo de devedores parece improvável*, mas a insolvência individual de um grande devedor teria graves conseqüências não apenas para o país mas também para o sistema financeiro internacional.” (NOWZARD, Bahram. *A dívida dos países em desenvolvimento: perspectivas para os anos 80. Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 1, n. 1, mar. 1982, p. 14, grifo nosso).

<sup>298</sup> Os países da América Latina eram credores de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento e de instituições governamentais, como a USAID, que concediam empréstimos a taxas de juros fixas. No início da década de setenta, com o aumento da liquidez internacional e a diminuição dos juros, os empréstimos passam a ser obtidos do *sistema financeiro internacional*, com taxas de juros flutuantes, e não mais por instituições governamentais. (ARANTES, op. cit., p. 76).

<sup>299</sup> No dia 20 de dezembro de 1982, no Plaza Hotel, em Nova York, centenas de banqueiros, juntamente com representantes do FMI (Jacques de Larosiére, como Diretor Executivo) se reuniram no processo de renegociação da dívida externa brasileira. Os representantes do governo brasileiro foram o Ministro das Finanças, Ernane Galveas, o Ministro do Planejamento, Delfim Netto e o Presidente do Banco Central, Carlos Langoni. O Brasil refinanciou a amortização de pagamentos e empréstimos de curto prazo sem a presença do FMI. A negociação dos créditos governamentais realizou-se sob os auspícios do Clube de Paris. O total da dívida era de 83,2 bilhões, 84% de médio e longo prazo e o restante de curto prazo (menos de um ano). A maior parte do débito constava de empréstimos de taxas flutuantes dos bancos privados. A freqüência das cartas de intenções, deste período, evidencia as inconsistências do ajuste. As metas inflacionárias do FMI mostraram-se irrealis diante do quadro monetário brasileiro. Em face da rigidez da instituição e do não cumprimento das metas, o FMI, bem como os bancos privados, deixaram de conceder mais dinheiro. Problemas semelhantes atingiram Argentina, Chile e México. No início de 1985, as negociações com o FMI foram suspensas. (LANGONI, op. cit., p. 39, 84 e 86).

começo dos anos oitenta (depois de um período de altos déficits governamentais), restringiu o crédito. A expansão do investimento estava sendo financiada por dinheiro emprestado do exterior e pela emissão de moeda, o que gerou inflação e dificuldade em pagar o serviço da dívida. O resultado desse processo foi o corte dos empréstimos comerciais voluntários para os países em desenvolvimento altamente endividados, especialmente aqueles situados na América Latina. O débito total dos países em desenvolvimento excedeu US\$ 1,3 trilhão ao fim de 1990, chegando a *US\$ 2,1 trilhões* em 2001.<sup>300</sup>

O que agravou a situação dos países de baixa renda foi a sua fraca posição financeira e infra-estrutural, estreita base de exportação<sup>301</sup>, baixos padrões educacionais e nutricionais, e rápido crescimento populacional, o que demonstra uma perspectiva obscura em relação ao pagamento do ônus da dívida. Estes países são extremamente pobres e, geralmente, inabilitados a tomar empréstimos dos credores privados. O pagamento do serviço da dívida de muitos deles tem representado uma alta proporção de suas receitas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e, para alguns, o total do serviço da dívida excedeu o desembolso total de assistência recebida.

Não obstante a constante elaboração de iniciativas com o propósito de reduzir o montante da dívida externa, estima-se que as obrigações do serviço dos países de baixa renda continuarão a exceder níveis razoáveis, possíveis de serem pagos, a não ser que medidas de *perdão* mais efetivas sejam adotadas pelos credores.<sup>302</sup> Note-se que, apesar dos argumentos

---

<sup>300</sup> CHOSSUDOVSKEY, Michel. *A globalização da pobreza: impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999, p. 37; TOUSSAINT, Eric. *A Bolsa ou a Vida - a dívida externa do Terceiro Mundial: as finanças contra os povos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 312.

<sup>301</sup> A pauta de exportação dos países em desenvolvimento geralmente restringe-se a um ou dois commodities altamente vulneráveis a flutuação dos preços no mercado internacional. (ARNOLD, H. J. P. *Aid for development: a political and economy study*. London: The Bodley Head, 1966, p. 19).

<sup>302</sup> O movimento pelo cancelamento da dívida tomou grandes dimensões, tendo irrompido no *Jubileu 2000*, que promoveu uma ampla coalizão entre Organizações Não Governamentais (ONGs), grupos religiosos e artistas, tendo Jeffrey Sachs como conselheiro econômico. Em 1998, recolheram-se 22 milhões de assinaturas em prol da anulação da dívida. (SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 322 e 388). Em Brasília, em 1998, no Simpósio *Dívida Externa: implicações e perspectivas*, foi proposto o *Tribunal da Dívida Externa*, que reuniu, no ano seguinte, mais de duas mil pessoas, no Rio de Janeiro. A conclusão foi dada pelo parecer dos jurados e o veredicto final. Em resumo, defendeu-se o *cancelamento* da dívida para os países mais pobres, a *auditoria* da dívida brasileira, o *controle* democrático sobre o endividamento e o *rompimento* com o FMI. (GONÇALVES, Ronaldo; POMAR, Valter. *O Brasil Endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002, p. 11-12). Em 2005, em Gleneagles, Escócia, o Grupo dos 8 (G-8) concordou em cancelar totalmente a dívida contraída com o FMI e Banco Mundial pelos dezoito países mais pobres do mundo. (STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 77).

contra, o perdão da dívida deve ser levado a sério.<sup>303</sup>

Em 19 de junho de 1999, em Colônia, na Alemanha, os países do G-7 anunciaram o perdão de parte da dívida externa, equivalente a US\$ 70 bilhões. O problema é que, primeiro, a dívida total, em 1998, girava em torno de 2 *trilhões*. Segundo, muitos países endividados não reuniam condições de obter o benefício, pelo menos três anos de ajuste estrutural.<sup>304</sup> Terceiro, os estatutos do FMI e do Banco Mundial proíbem a renúncia de créditos. Quarto, parte da dívida bilateral anulada, do início dos anos oitenta, já não teria qualquer valor real, sendo mera operação contábil.

Os países possuem três opções diante dos estratosféricos débitos: a reestruturação, a partir de um exaustivo processo de negociação com os credores; o calote, que traz o temor do colapso econômico e da perda de credibilidade internacional e o perdão. Juridicamente, argumenta-se que os princípios da proibição da usura e *rebus sic stantibus* ensejariam uma suspensão dos pagamentos da dívida, uma revisão dos seus termos e, até mesmo, uma anulação do débito, pois já teriam sido pagos excessivos valores, correspondentes ao principal e juros.<sup>305</sup> Moralmente, fundamenta-se que as *dívidas odiosas* foram adquiridas por governos

---

<sup>303</sup> Há diversos argumentos tecidos *contra* o perdão da dívida: (i) o risco moral (*moral hazard*): o perdão encorajaria a má gestão e a irresponsabilidade dos devedores em bem gerir sua economia; (ii) o precedente: nem todos os países estiveram na mesma situação financeira; o perdão para um, que realmente precisasse, geraria um precedente a outros países que poderiam adotar outras soluções para a questão; e (iii) a repartição do encargo entre os credores: a necessidade de um acordo entre os próprios credores, em que todos compartilhassem o *prejuízo* e beneficiasse os devedores. (WECK, Philippe de. Expositor do Simpósio Internacional sobre os aspectos éticos da dívida internacional. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). *A dívida internacional: uma abordagem ética*. São Paulo: Pioneira e Fundação FIDES, 1989, p. 22-23). Em contrapartida, algumas soluções foram propostas: a criação de uma Agência Internacional para a Dívida (AID), administrada pelo FMI e Banco Mundial, que avaliaria a dívida dos países, caso a caso, e proporia a recompra dos bancos credores por um preço justo, além de determinar condicionalidades aos países. A outra proposta seria o pagamento dos juros dívida na própria moeda nacional revertida a um fundo de financiamento, que beneficiaria a população mais carente. (Síntese Final do Simpósio Internacional sobre os aspectos éticos da dívida internacional. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). *A dívida internacional: uma abordagem ética*. São Paulo: Pioneira e Fundação FIDES, 1989, p. 93-94).

<sup>304</sup> Excluiria, assim, República Democrática do Congo, Sudão, Libéria, Serra Leoa, Angola e Nigéria, que representam metade da dívida dos 41 países pobres mais endividados. A título de ilustração, em 1998, os países em desenvolvimento pagaram 250 bilhões de dólares aos seus credores e receberam 30 bilhões de Assistência Oficial ao Desenvolvimento. (TOUSSAINT, op. cit., p. 11-12).

<sup>305</sup> BAHIA, Saulo José Casali. As variantes políticas, econômicas e jurídicas na implementação dos acordos do Brasil com o FMI e a atuação do Poder Judiciário. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 206-207; SHIPANI, Sandro. Princípios e regras para a dívida internacional: a perspectiva romano-civilista. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 44, jan/jun. 2004, p. 279-317. Stiglitz propõe cinco medidas para aqueles países que não terão suas dívidas perdoadas pela sua capacidade de recuperação econômica e solvência: (i) políticas adequadas aos países, jamais impostas; (ii) retorno aos empréstimos anticíclicos; (iii) redução do risco, adotando mercados de dívida em moeda nacional; (iv) conservadorismo ao obter empréstimos e aumento da taxa de poupança interna e (v) um mecanismo de falência internacional, que beneficiasse a recuperação dos devedores. (STIGLITZ, op. cit., p. 364-378).

autoritários corruptos, que utilizaram os recursos para oprimir seu povo e se beneficiar, com a conivência dos credores. Seria injusto, destarte, não distribuir os riscos.

Importante enfatizar a *co-responsabilidade* de devedores e credores na crise do *sobrendividamento*.<sup>306</sup> Os bancos credores se beneficiaram dos juros altos dos países industrializados. Os países receptores não tiveram controle sobre o aumento do custo do petróleo, a maléfica política de juros altos e a política comercial desfavorável, o que tornou intolerável o montante da dívida. Ao mesmo tempo, não houve uma fiscalização meticulosa acerca do risco dos débitos, nem pelos bancos privados, nem pelos Bancos Centrais.

Por outro lado, houve má gestão econômica dos fundos e muitos recursos foram adquiridos com objetivos discutíveis. Não obstante, as vítimas deste processo são as populações mais carentes, cujo sofrimento as acossa diariamente. A crise que se abateu após o colapso econômico impeliu medidas restritivas, inicialmente em países como EUA e Inglaterra, com a ascensão de Reagan e Thatcher, denominadas (neo)liberais. Os defensores destas medidas perceberam uma crise no *Estado Social*,<sup>307</sup> cujo modelo deveria ser substituído por um Estado mais leve, que permitisse a fluidez do setor privado e o crescimento, através do controle da inflação, austeridade fiscal, maior autonomia dos bancos centrais, liberalização dos mercados financeiros, integração comercial e ampla dinamicidade dos mercados de capitais.

A eclosão da *dívida externa* está intimamente ligada à *globalização financeira*. Esta se caracteriza pelo maior volume de recursos financeiros, por sua velocidade e pela redução do controle nacional. Os fluxos financeiros são mais expressivos que os comerciais, embora estes tenham aumentado significativamente. Uma das características mais marcantes do atual ciclo

---

<sup>306</sup> WECK, op. cit., p. 17, 25.

<sup>307</sup> “Após a Segunda Guerra Mundial, todos os partidos que chegaram ao governo nos países ocidentais obtiveram, mais ou menos, sua maioria à luz das metas do Estado social. Entretanto, desde meados dos anos 70, tornam-se mais claros os limites do projeto do Estado Social – mesmo que até agora não se desenhe nenhuma alternativa clara.” Países como o Brasil, que ainda não atingiram um nível de desenvolvimento do Estado social, não têm razão para se desviar deste caminho. (HABERMAS, Jürgen. A crise do estado do bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. In: \_\_\_\_\_ *Diagnósticos do Tempo*. Seis Ensaio. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005, p. 16). Os Estados do bem-estar social possuem divergências internas referentes às suas escolhas políticas, que por sua vez são determinadas não por fatores históricos apenas, mas principalmente por um processo histórico de mudança no balanço de poder e preferências. A título de ilustração, sob a bandeira do Estado social, sustentam-se tendências políticas distintas, como os *partidos social-democratas* e *crístão-democratas*, que propuseram políticas de bem-estar mais amplas se comparados aos *partidos de direita ou centro seculares*. (HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. *Development and crisis of welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001, p. 312-345). A crise do Estado social pode ser atribuída ao desequilíbrio crise fiscal, a imensa demanda e proteção trabalhista, e a baixa de produtividade, que gera desemprego e menor arrecadação. (TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 76-77).

agrícola é o preços dos bens, sobretudo das commodities agrícolas e minerais.<sup>308</sup>

Os ciclos financeiro e comercial podem ser divididos em três etapas, nos países emergentes, de 1994 a 2005. Um crescimento até 1997, seguindo de uma fase de decréscimo, que no caso do ciclo financeiro vai até 2002, e no caso no fluxo comercial até 2001. No período seguinte, retoma-se o crescimento dos investimentos e do comércio. Os países asiáticos, especialmente China e Índia se destacam, neste interregno, pela exportação de manufaturados.

A partir de 1994, intensificou-se a incorporação das economias emergentes<sup>309</sup> à globalização financeira, caracterizada por mudanças quantitativas e qualitativas. Estas se referem ao padrão dólar-flexível, desde a derrocada do sistema de Bretton Woods, à liberalização financeira interna e externa<sup>310</sup>, à emergência de novos atores, como os investidores institucionais, ao aumento relativo de participação das finanças de mercado e securitizadas, em relação aos tradicionais fluxos de empréstimos bancários e ao forte predomínio da cultura especulativa.

No que se refere à alteração quantitativa, o volume de riqueza financeira mundial (soma dos depósitos bancários, instrumentos públicos e privados de dívida e participações acionárias) girou em torno de *118 trilhões* de dólares, em 2003, um crescimento de quase 124%, em 10 anos e representando 326% do PIB global. Em 2003, deste estoque, 80%

---

<sup>308</sup> O bom momento das commodities está relacionado às condições favoráveis monetárias e financeiras da economia mundial. Na análise de Biancareli, “A despeito de todas as transformações em curso, parece um pouco precipitado decretar um ciclo longo de crescimento (quicá, de desenvolvimento), com base apenas nos fenômenos que vêm ocorrendo recentemente.” Explica o economista que as características intrínsecas dos fluxos de capital e a organização do sistema monetário e financeiro internacional não fornecem elementos otimistas, especialmente aqueles países com cujos ativos oferecem maior risco e que sofreriam as conseqüências negativas de uma mudança de liquidez no ciclo financeiro. (BIANCARELI, André Martins. Países emergentes e ciclos internacionais. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 128). No governo Lula, a inserção financeira foi propiciada por três fatores: o ciclo de liquidez para os países periféricos, o regime de câmbio flutuante e a gestão da política cambial. (PRATES, Daniela Magalhães. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 135-136).

<sup>309</sup> O termo *mercado emergente* fora cunhado em 1986 por um burocrata da Corporação Financeira Internacional (CFI), como uma alternativa aos termos, *Terceiro Mundo, país menos desenvolvido, subdesenvolvido, retardatário ou periférico*, menos atraente aos investidores. Posteriormente, o termo tornou-se amplamente utilizado pela imprensa e pela academia, referindo-se a países periféricos capitalistas e às economias em transição (Leste Europeu e ex- URSS). Nota-se, contudo, uma imensa assimetria entre os principais expoentes da economia asiática, China, Índia e Coréia e latino-americana, Brasil, Argentina e México. A média de crescimento da economia brasileira no ciclo entre 1994 e 2005, foi de 2,56%, classificando-se como a quarta menor dentre os países emergentes. (BIANCARELI, op. cit., p. 97).

<sup>310</sup> Conforme expõe Prates “a abertura financeira diz respeito à facilidade com que os residentes podem adquirir ativos e passivos denominados em moeda estrangeira e do acesso de não-residentes ao mercado financeiro doméstico, envolvendo, assim, tanto a *liberalização* dos movimentos de capitais quanto à permissão de transações monetárias e financeiras em moeda estrangeira no espaço nacional.” (PRATES, op. cit., p. 136).

concentrava-se na Europa, Japão e EUA, este responsável por 37% do total. A China representou 4%, enquanto toda América Latina 2%.<sup>311</sup>

Nos *exuberantes anos noventa*<sup>312</sup>, a retomada do crescimento dos fluxos externos para a América Latina aliou fatores internos e externos. Dentre os primeiros, destacam-se o compromisso com as reformas liberais e programas de estabilização. Com relação aos fatores externos, as baixas taxas de juros dos países centrais e a busca por maiores lucros, em áreas periféricas de maior risco. Há ainda uma distinção entre a absorção dos recursos financeiros na América Latina e na Ásia. Na América Latina, a abertura e a absorção de capital financeiro resultaram na viabilização de *programas de estabilização*, baseados na âncora cambial sustentada por fluxos e estoques de reservas.<sup>313</sup> Na Ásia, ao contrário, decorreu da concorrência produtiva regional, especialmente no setor de eletroeletrônicos, que por excesso de oferta e queda dos lucros, demandou maior financiamento externo.

Esta fase durou até 1997, quando se abateu sobre a economia global a crise asiática, com forte fuga de capital e ataque especulativo às taxas de câmbio controladas, desvalorização cambial e adoção de câmbio flutuante. A crise atingiu Tailândia, Filipinas, Indonésia, Malásia (Tigres Asiáticos), Hong-Kong e Coréia. Em 1998, a Rússia; o Brasil, em início de 1999, a Turquia, em 2001 e a Argentina, na transição para 2002. Em suma, os emergentes se interligaram à desregulamentação das finanças internacionais e, por via de consequência, amargaram os efeitos da integração. Contribuíram, no caso brasileiro, a crise energética de 2001 e as eleições presidenciais de 2002.

Observou-se, posteriormente, nos países receptores um bom ambiente macroeconômico interno (fundamentos), com indicadores positivos de inflação e contas públicas, além de uma melhora na administração da dívida externa e fontes internas de financiamento, o que resultou na elevação de alguns países à categoria de *investment grade*,

---

<sup>311</sup> BIANCARELI, op. cit., p. 101-113.

<sup>312</sup> Os anos noventa testemunharam as *megatransações* e o *megacrescimento*, o *boom* das empresas de tecnologia, o enriquecimento no mercado de capitais e o reino das finanças, ao mesmo tempo em que presenciaram as grandes crises financeiras, os escândalos contábeis e empresariais, enrijecendo a necessidade de fiscalização governamental e de melhores práticas de governança corporativa. (STIGLITZ, Joseph E. *Os exuberantes anos noventa: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. Trad. Sylvia Maria S. Cristóvão dos Santos et al. São Paulo: Companhia das Letras, 2003).

<sup>313</sup> Stiglitz adverte que, embora as reservas sirvam como amortecedor contra mudanças bruscas e inesperadas no custo da dívida externa, o sistema global de reserva é um dos principais responsáveis pelas mais de cem crises que abateram o sistema financeiro mundial nos últimos trinta anos. Propõe uma reforma neste sistema, com melhores custos de oportunidades, e que proporcionaria recursos para o desenvolvimento, o combate à pobreza e a melhoria dos índices sociais. A solução keynesiana partiria da adoção de um papel-moeda sem lastro, *cédulas globais*, que seria trocado por moedas dos países em situações de crise. (STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 381 et seq).

que permite financiamento mais estável e de longo prazo. O cenário, contudo, não é tão positivo. As dívidas públicas permanecem altas, as reformas estruturais ainda não foram profundamente realizadas e o investimento no setor de infra-estrutura e social estão aquém do necessário para sustentar o crescimento.

As crises dos anos noventa revelaram a necessidade de uma governança global mais forte e um gerenciamento mais eficiente das finanças nacionais e internacionais. Em virtude disso, a solução proposta tem sido melhorar o *equilíbrio na cooperação internacional*, por meio de arranjos institucionais inovadores, aumentar a vigilância, fortalecer os padrões e códigos de conduta internacionais e firmar um sério compromisso com o multilateralismo.

As *reformas estatais* devem ser realizadas sob medida, ou seja, de acordo com as especificidades dos países, com cautela e intervenção oficial, pois uma reforma no sistema financeiro envolve uma série de medidas de políticas públicas que precisam ser revistas cuidadosamente. Destarte, a aplicação das reformas deve ser flexível e, ao mesmo tempo, harmônica entre os Estados. Nesse contexto, governos e bancos centrais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, formaram vários comitês e grupos de trabalho, como o Grupo dos 20 e o Fórum para Estabilização Financeira. A iniciativa destes grupos representa um esforço concreto para desenvolver um consenso internacional sobre reformas políticas na área financeira.<sup>314</sup>

Além disso, o desenvolvimento de um sistema econômico global deve ser baseado em um conjunto de regras de combate efetivo à lavagem de dinheiro e à evasão fiscal e no compromisso de assegurar que o ônus da dívida, insustentável, não impeça que os países se desenvolvam economicamente. Sugere-se, inclusive, o cancelamento da *dívida externa* dos países em desenvolvimento e a *write-down*<sup>315</sup> das dívidas públicas dos países desenvolvidos. Deve-se ainda fiscalizar as atividades das Instituições Financeiras Internacionais e dos Bancos Centrais. As soluções técnicas precisam se aliar a uma *persistente luta social*. Um olhar retrospectivo sobre a crise da dívida que se abateu no mercado financeiro internacional

---

<sup>314</sup> UNITED NATIONS. *Strengthening international financial arrangements and addressing poverty*. E/2000/8. New York, 5 April 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001. Segundo o ex-Secretário do tesouro norte-americano, Lawrence H. Summers, o novo *consenso global* poderia ser definido a partir de alguns elementos relacionados à atuação dos países e da comunidade internacional. Primeiro, políticas orientadas pelo mercado e *apoiadas por seus cidadãos*. Segundo, instituições efetivas e respeito às regras jurídicas (orçamento transparente, juízes independentes e funcionários públicos íntegros). Terceiro, a integração dos países em blocos regionais e globais. Quarto, investimento maciço em educação, sobretudo de jovens mulheres. Quinto, melhoria do serviço de saúde. (UNITED NATIONS. *United States Treasury Secretary tells Economic and Social Council global development greatest challenge facing humanity*. ECOSOC/5893. 5 Jul. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001).

<sup>315</sup> O termo *write-down* é empregado para designar a reavaliação de títulos da dívida, sempre que o seu valor de mercado for mais baixo que o seu valor escritural. (CHOSSUDOVSKY, op. cit., p. 22).

demonstra não apenas a *responsabilização* de diversos agentes, governos, bancos internacionais e instituições multilaterais, como a interação de fatores, *internos*, políticas domésticas inadequadas, e, *externos*, relacionados especialmente à assimetria no intercâmbio comercial, às altas taxas de juros e ao declínio nos investimentos estrangeiros. Neste quadro, desenharam-se políticas de boa governança, sustentadas sobre instituições estáveis e bem geridas, que possibilitariam a atração de investimentos estrangeiros, o respeito aos contratos e à propriedade privada, com mercados bem organizados, produtivos e a mão de obra qualificada. Um contexto em que o *direito* possui um papel fundamental, pois se valoriza o acesso a mecanismos arbitrais eficientes e uma legislação internacionalmente harmônica.

O *ordenamento jurídico* torna-se um instrumento de implementação de políticas que garantam não apenas o *equilíbrio* entre o Estado e o mercado, como também o desenvolvimento econômico e social.<sup>316</sup>

Os países em desenvolvimento, contudo, além de abarcarem problemas estruturais internos, sentem o grande impacto de fatores externos, que, constantemente, fogem ao seu controle. Os investimentos privados domésticos sofreram uma significativa queda, chegando a zero ou menos em alguns países. Notou-se também um declínio do investimento público, especialmente, naqueles países que seguiram medidas de estabilização e ajuste. Por duas décadas, o fluxo de investimento direto estrangeiro caiu, a despeito de um crescimento em escala mundial.<sup>317</sup>

O advento da revolução tecnológica revela uma diminuição da dependência das indústrias em trabalhadores e commodities primárias, o que resulta numa perda de vantagem comparativa para os países mais pobres. Afinal, eles são uma imensa fonte de matéria-prima e possuem uma vasta gama de trabalhadores mal remunerados e de baixa escolaridade. Ao mesmo tempo, a questão ambiental ganha nova força com a conscientização dos países em

---

<sup>316</sup> Há uma distinção entre o desenho das *constituições liberais e sociais*, neste sentido. As constituições dos Estados do Bem-estar social revelam um significativo caráter intervencionista, cujo cerne é um direito que transforma e modela as relações econômicas. (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 33). A necessidade de *reformas constitucionais*, no início dos anos noventa, para adotar um modelo econômico com tendências (neo)liberais demonstra claramente esta simbiose entre questões jurídicas e econômicas, a partir da mudança da escolha de um padrão plasmado constitucionalmente. Orlando Gomes alude à dinâmica entre direito e desenvolvimento: “Direito e desenvolvimento têm, com efeito, íntima conexão -, eis que o processo desenvolvimentista se desdobra, afinal, numa série de substituições do proibido pelo permitido e na incorporação de maior número de pessoas ao círculo de proteção jurídica. A ação estatal em prol do desenvolvimento há de constituir, em suma, na promoção de reformas que ampliem a liberdade de ação dos indivíduos e facilitem o aproveitamento das oportunidades econômicas” (GOMES, Orlando. *Direito e desenvolvimento*. Salvador: Universidade da Bahia, 1961, p. 28).

<sup>317</sup> SHIHATA, Ibrahim, F. I. *The World Bank in a Changing World – selected essays*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 19, p. 19.

promover o desenvolvimento sustentável, notando-se uma interdependência entre desenvolvimento e preservação do meio-ambiente.<sup>318</sup>

### 3.1.2 As Políticas de Ajuste Estrutural

No seio das Políticas de Ajuste Estrutural (PAEs), os empréstimos das Instituições Financeiras Internacionais aos países são acompanhados perfunctoriamente e impostas uma série de condições político-econômicas que devem ser cumpridas, sob pena de interrupção das concessões. Em linha gerais, o FMI se encarrega de negociações chaves estruturais, como política cambial e déficit orçamentário, enquanto o Banco mundial participa da reforma estrutural pelas suas missões técnicas no país, junto aos Ministérios.

O ajuste estrutural contempla duas fases: (i) *a estabilidade econômica a curto prazo*: implementada por medidas como desvalorização monetária, austeridade fiscal, cobrança de serviços públicos (educação e saúde), liberalização dos preços (eliminação de subsídios e controle de preços), fixação de preços do petróleo e serviços públicos, e desindexação dos salários; e (ii) *o ajuste estrutural propriamente dito*: que envolve a liberalização do comércio e do sistema bancário, a privatização de empresas públicas, a reforma tributária e previdenciária, a desregulamentação do mercado de trabalho, a promoção de redes de seguridade social e boa governança.<sup>319</sup>

Inobstante assumam diferentes aspectos, as políticas de ajuste sustentam alguns objetivos comuns: o crescimento macroeconômico dos países, estimado pelo seu PIB; o aumento do grau de abertura da economia, 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; a desregulamentação do mercado de trabalho e a privatização de empresas públicas. Pode-se resumir as políticas de ajuste em dois tipos<sup>320</sup>: (i) ao primeiro tipo aplicar-se-ia estritamente os princípios do liberalismo econômico, sendo seu caráter mais doutrinário e puro; (ii) o outro,

---

<sup>318</sup> A consecução do *desenvolvimento sustentável* requer uma convicta defesa do meio ambiente. No caso brasileiro, o Estado exerce intervenção no domínio econômico e coíbe atividades que ultrapassem os limites razoáveis de exploração ambiental, com vistas a alcançar uma qualidade de vida saudável aos seus cidadãos. (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 9. ed., 2004, p. 313).

<sup>319</sup> TOUSSAINT, op. cit., p. 203-213.

<sup>320</sup> GONZALEZ apud SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 27-29.

tendo uma abordagem mais pragmática, suportaria as metas de abertura da economia e estabilização, condicionando-as à obtenção concomitante de outros objetivos de justiça social e crescimento econômico. Nesse sentido, notam-se três diferenças entre os tipos supra mencionados. Primeiro, a estratégia de desenvolvimento a longo prazo, especialmente a industrialização; segundo, a intensidade e o ritmo dos objetivos das políticas citadas acima. Por fim, as diversas concepções sobre a atuação do Estado e do mercado na distribuição dos recursos produtivos.

Ao se realizar uma comparação entre os modelos, constata-se que no *modelo doutrinário*, o enfoque na competitividade permite o desmantelamento de setores produtivos incapazes de concorrer com os bens similares importados, ainda que estejam fortemente arraigados na economia. Postula-se o livre jogo do mercado sem um mecanismo de proteção e promoção de novos setores industriais. O mercado deve isoladamente determinar a destinação dos recursos, e as funções do Estado são aquelas do Estado *gendarme*, limitando-se à supervisão do mercado. Portanto, concede-se uma menor relevância à função social do Estado. Na esfera política evidenciou-se a necessidade de governos mais autoritários, sendo menor e/ou mais lento o processo de abertura política.

O modelo *pragmático*, em contrapartida, permite a realização de ajustes graduais e parciais, com a atuação complementar do Estado e do mercado na distribuição dos recursos produtivos. A consolidação de *processos democráticos* é mais factível, na medida em que se amenizam ou se evitam algumas das causas fundamentais de tensão política e social. Em síntese, a idéia inicial de *ajuste estrutural* tinha por meta o rápido restabelecimento do equilíbrio das principais variáveis macroeconômicas. Os custos sociais seriam imensos, porém, por um curto prazo, pois o investimento logo seria restaurado, uma vez que o Estado resolvesse sua crise fiscal e saldasse o serviço da dívida externa. Alguns grupos seriam pontualmente compensados: os extremamente necessitados ou aqueles com maior poder de pressão.

A implementação desta espécie de ajuste não atingiu a estabilidade econômica idealizada pelos seus proponentes. Vários países empenharam-se em cumprir as metas do ajuste recessivo, encontrando-se, entretanto, em maiores dificuldades. O maior prejudicado, nesse contexto, foi o setor público, pois fora obrigado a cortar gastos essenciais com drásticas repercussões no âmbito social.

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. Num segundo momento, percebeu-se que seriam

necessários não apenas um melhor gerenciamento macroeconômico, mas também novas estratégias de desenvolvimento, calcadas em profundas mudanças institucionais. A transformação dar-se-ia a médio prazo, pois algumas deficiências do setor público deveriam ser tratadas com a devida cautela e com auxílio de profissionais qualificados.

O objetivo desse ajuste, segundo o FMI, era equilibrar os balanços de pagamento. As políticas anti-inflacionárias e a desregulamentação do mercado financeiro, no entanto, têm levado à sobrevalorização cambial, com entrada de capitais de curto prazo e provocando desequilíbrio nos balanços de pagamentos. Os juros altos têm limitado fortemente o crédito interno. A instabilidade financeira e cambial pode levar à insolvência no sistema bancário, exigindo que o mercado financeiro sofra intervenções, ou seja, uma forte atuação estatal. O ajuste incorpora elementos estruturais e reflexões éticas, que merecem uma abordagem mais crítica nesse trabalho. Em seguida, discorrer-se-á acerca das *condicionalidade* e da política da *boa governança*, aspectos fundamentais dos programas de ajuste estrutural.

Os países endividados recorrem ao Fundo como último meio de adquirir recursos.<sup>321</sup> Isso justifica o fato de que, desde o começo dos anos oitenta, apenas os países menos desenvolvidos requisitaram empréstimo do Fundo, entre eles, o Brasil. A aprovação do FMI é essencial para aumentar a credibilidade dos países junto a credores internacionais oficiais e privados. Existe uma expressiva inter-relação entre a política do FMI e a ajuda concedida pelo Banco Mundial, em virtude da dependência dos países. Os credores emprestam dinheiro aos Estados para capacitá-los ao pagamento dos juros incidentes sobre débitos adquiridos anteriormente com os mesmos credores! Nos acordos de empréstimo constam as *condicionalidades políticas*, que, uma vez *aceitas*, permitem a rolagem da dívida.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> 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, n. 1, v. 24, 1992, p. 108.

<sup>322</sup> As condicionalidades impostas pelo FMI podem ser divididas em três fases: (i) entre 1946 e 1982, a condicionalidade básica era o *equilíbrio dos balanços de pagamentos*, pelo aumento do quociente exportação/importação e o crescimento do superávit primário. As divisas acumuladas seriam revertidas no pagamento dos encargos da dívida; (ii) entre 1982 e 1989, as condicionalidades tornam-se ampliadas e mais rigorosas por exigência dos credores internacionais e as renegociações foram efetuadas por bancos privados e pelo Clube de Paris. Algumas metas tornam-se parâmetro nas cartas de intenções do FMI: o livre fluxo de comércio e investimento, a eliminação do protecionismo, a reforma do sistema financeiro e a conversão da dívida em investimento e (iii) de 1990 até hoje, as condicionalidades estruturais surgiram a partir da crise do México, em que os países do G-7 se reuniram e, em 1995, criaram o *emergency financing mechanism* (EFM). O FMI assumiu o papel de impulsionar a estabilização econômica e a reforma estrutural, influenciando a política monetária, fiscal, tributária, comercial e financeira. A consequência é um alto custo pelo corte de investimentos e gastos sociais, para gerar superávits para o pagamento dos serviços da dívida. (ARANTES, op. cit., p. 81-86).

Em termos éticos, as condicionalidades trazem duas reflexões para os credores.<sup>323</sup> Primeiro, a violação do *princípio da não-interferência* nos assuntos internos dos países. O argumento dos credores é que os empréstimos têm por intuito o desenvolvimento e a melhoria da condição de vida da população, por isso deveriam assegurar o uso adequado do dinheiro emprestado. Os recursos, assim, não seriam desviados para outros fundos ou interesses pessoais de governos corruptos. A violação da norma da não-interferência em assuntos internos seria legitimada pelo princípio da boa-fé. O problema é que, na realidade, as agências multilaterais e os credores efetuam empréstimos a governos anti-democráticos e corruptos.

Neste ponto reside a segunda questão. A atitude dos credores seria pautada pela boa-fé? Indaga-se se doadores almejavam realmente promover a democracia liberal ao redor do globo ou se atuavam para assegurar a dominação política no interesse do capital transnacional. Indubitavelmente estas questões não são simples, mas a ausência de boa-fé aparece em algumas situações, como, por exemplo, na falta de vontade política das nações em reduzir a proliferação de armamentos em regiões subdesenvolvidas. Adicione-se que, embora não haja uma definição clara, objetiva e pacífica acerca do termo *boa governança*, alguns elementos lhe são reputados como essenciais.

O auxílio técnico e financeiro para o desenvolvimento vem sendo vinculado à prática da boa governança, e os projetos devem assim contribuir para uma nova estrutura nos países receptores. Sob uma perspectiva ideológica, esta seria uma brilhante maneira de espalhar os ideais ocidentais de democracia e liberdade, uma espécie de *imperialismo cultural*. Verifica-se uma coincidência cronológica entre o fim da Guerra Fria e a ascensão desse novo modelo de atuação.

Um bom governo deveria ser conduzido por princípios democráticos, respeito aos direitos humanos e diminuição do seu gasto em armamentos. O que parece contraditório é que muitas nações sustentam um discurso e agem em sentido diametralmente oposto. No início da década de noventa, o FMI realizou uma grande campanha contra os gastos militares no Terceiro Mundo e os EUA, seu maior quotista, são grandes exportadores de armamentos, sustentando guerras no Oriente Médio.

O enfoque nos direitos humanos é legítimo, pois existem vários instrumentos de direito internacional (tratados, declarações e resoluções), neles calcados e adotados universalmente. As agências especializadas em direitos humanos poderiam auxiliar na

---

<sup>323</sup> MOORE, Mick, ROBINSON, Mark. "Can Foreign Aid Be Used to Promote Good Government in Developing Countries?" Joel H. Rosenthal (org.). *Ethics & International Affairs: A Reader*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1995, p. 284.

formação dos acordos entre as Instituições Financeiras Internacionais e os países devedores.

A *condicionalidade política*<sup>324</sup> na observância dos direitos humanos pelos países, embora pareça um critério efetivo e legitimado pela sociedade civil dos receptores, suscita alguns problemas. Primeiro, a discussão acerca da prioridade entre direitos econômicos e sociais ou civis e políticos, um grande embate que culminou na instituição da sua interdependência na Conferência de Viena, em 1993. Segundo, a sua execução encontraria óbices políticos, como se percebe nas guerras civis, na África Central.

Partindo deste debate, vêm à baila algumas reflexões acerca de que nível de abuso aos direitos humanos ensejaria uma base aceitável para ligar condições políticas à promoção do desenvolvimento, e que ações diplomáticas poderiam ser tomadas pelos credores antes de reduzir ou terminar o auxílio como meio de exercer maior pressão para que os governos cumprissem as cláusulas estatuídas. Os embargos econômicos contra Cuba, Irã e África do Sul (na época do *apartheid*) partem deste pressuposto. Estas ações, contudo, são promovidas bilateralmente, sendo sua efetividade ampliada se ocorresse em âmbito multilateral, com maior debate, como no cerne da ONU; não obstante se argumente, em contrapartida, que isto comprometeria a sua neutralidade.<sup>325</sup>

A implementação das condicionalidades políticas é questionável, apesar da aparência de profusão ética. Não há um consenso a respeito do que seria uma boa governança, variando a sua abordagem ao arbítrio dos países e agências. O reconhecimento e a observância dos direitos humanos é um critério que sustenta apoio de grande parte da comunidade internacional e o suporte jurídico dos tratados internacionais. É um critério, porém, que deve ser examinado com cuidado por estar intimamente atrelado ao estabelecimento da economia de mercado. Difícil, então, distinguir uma preocupação verdadeiramente ética de uma conduta pautada por interesses próprios. Veja-se, por exemplo, que as intervenções no Oriente Médio e no Afeganistão convivem com a timidez ou ausência de intervenção em países da África Subsaariana.

A credibilidade desta agenda é, portanto, veementemente contestada. Há um conflito alarmante entre planos e realidade (*stated policy and realpolitik*). Os termos têm apelos eticamente universais, mas, na prática, cedem aos interesses econômicos e diplomáticos dos doadores, que deveriam se focalizar em medidas efetivas como a diminuição da venda de

---

<sup>324</sup> A condicionalidade política (*political conditionality*) ou agenda da boa governança (*good government agenda*) refere-se a uma série de medidas políticas que devem ser consideradas pelos doadores antes de contraírem empréstimos e durante a sua execução. São considerados fatores como respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos.

<sup>325</sup> MOORE, ROBINSON, op. cit., p. 301.

equipamentos bélicos, o aumento dos esforços para combater a corrupção na política e nos negócios internacionais e aliviar a pobreza.

### 3.1.3 O impacto do ajuste nos direitos econômicos, sociais e culturais

O processo de reestruturação econômica delineado pelos credores internacionais para os países em desenvolvimento, a partir da década de oitenta, culminou com as *políticas de ajuste estrutural*, um mecanismo intervencionista, pautado por reformas macroeconômicas no processo de acumulação capitalista.<sup>326</sup>

O sistema econômico capitalista encontra no lucro o seu cerne. Por conseguinte, uma das medidas para sua consolidação é a diminuição das despesas com mão-de-obra e matéria-prima. O que se pode notar no cenário internacional é o decréscimo da qualificação e renda dos trabalhadores e o aumento do desemprego. Por outro lado, buscam-se incessantemente novos e extensos mercados *consumidores* para atender às ofertas das corporações transnacionais. O que tem ocorrido é a desestruturação da economia doméstica, incapaz de concorrer com os preços competitivos destas empresas.

O regime *democrático*, caracterizado pela escolha das políticas públicas pelos cidadãos, diretamente ou por representantes eleitos, tem perdido sua força real na medida em que surge um *consenso* acerca da mais adequada política econômica a ser adotada. Uma espécie de *tutela econômica*,<sup>327</sup> desenhada pelas Instituições Financeiras Internacionais, é instaurada, de modo a ofuscar a atuação da sociedade.

Os acordos de Bretton Woods nasceram com o objetivo de reconstruir a economia e estabilizar as taxas de câmbio dos países. A implementação das políticas de ajuste trouxe, todavia, instabilidade econômica. Um dos seus ingredientes, o liberalismo econômico, sustenta, por trás da *mão invisível*, instrumentos macroeconômicos capazes de influenciar as decisões políticas dos Estados soberanos.

Os programas de estabilização e ajuste implementados pela parceria FMI-Banco Mundial têm gerado uma grande polêmica na comunidade internacional dedicada ao desenvolvimento. Existem argumentos contra e a favor, bem como posicionamentos mais cautelosos que reconhecem os seus efeitos, mas entendem as dificuldades de implementação

---

<sup>326</sup> “A globalização da pobreza neste final do século XX não tem precedente na história mundial” (CHOSSUDOVSKY, op. cit., p. 21).

<sup>327</sup> Ibid., p. 28.

dos direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>328</sup> As estatísticas muitas vezes são díspares, o que dificulta a avaliação do nível de pobreza mundial e a determinação da exata conexão entre as políticas de ajuste e a degradação das condições sociais.<sup>329</sup>

Desde fins da década de oitenta, as críticas direcionadas às políticas de estabilização e ajuste estrutural têm crescido a ponto da ONU, por intermédio do Conselho Econômico e Social, ter criado um grupo de trabalho acerca do impacto das políticas de ajuste estrutural sobre os direitos econômicos, sociais e culturais.

O Banco Mundial e o FMI reconhecem os insucessos decorrentes das políticas de ajuste; assumem, porém, que a dor sofrida a curto prazo (custos sociais) resultará em benefícios a longo prazo (estabilização macroeconômica).<sup>330</sup> O problema é que a dor tem se mostrado infundável e os remédios configuram-se como meros paliativos. As Instituições Financeiras Internacionais argumentam que a situação seria pior sem o ajuste.

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, a longo prazo, tende a ser positivo, mesmo havendo um custo inicial. Os que mais sofrem são, evidentemente, os mais vulneráveis e desprotegidos, e que encontram nos mecanismos de proteção aos *direitos humanos* uma salvaguarda.

No que concerne especificamente aos *direitos econômicos, sociais e culturais*, não há um uníssono doutrinário. Há quem defenda a sua aplicabilidade imediata, pois direitos são perfeitamente justiciáveis. Outros vislumbram diversos problemas em sua aplicação, sublinhando a dificuldade de se definir o conteúdo destes direitos e o seu modo de execução<sup>331</sup>, além da sua natureza de *norma programática*.<sup>332</sup>

---

<sup>328</sup> SWAMINATHAN, Rajesh. Regulating Development: Structural Adjustment and the Case for National Enforcement of Economic and Social Rights. *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, p. 175.

<sup>329</sup> LUCAS, op. cit., p. 112.

<sup>330</sup> Um exemplo de sucesso mencionado é o Chile. Na década de oitenta e começo dos anos noventa, o país adotou uma política fiscal de estabilização, política monetária restrita e estimulou a privatização de empresas públicas e do sistema de seguridade social, o que gerou um progressivo aumento do seu PIB. (SWAMINATHAN, op. cit., p. 175-176). Na verdade, o Chile não seguiu estritamente a cartilha (neo)liberal, como se propugna comumente. Manteve o controle estatal da produção de cobre, responsável por grande parte da receita do país com exportação e investiu seriamente no sistema educacional.

<sup>331</sup> Segundo Saulo Casali Bahia, a disposição do artigo 5º, parágrafo 2º, também alcança os direitos sociais, não apenas os direitos individuais e coletivos. (Saulo Casali. *Tratados Internacionais no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 124). Posicionando-se pela aplicabilidade imediata dos direitos materiais diversos atores. (CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 41; PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004; SARLET, Info Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado,

Justifica-se a não efetivação das normas programáticas pela impossibilidade do Judiciário de concretizá-las, sem ferir a separação de poderes, pela inexistência de obrigação direta do Estado de cumprir os programas consagrados constitucionalmente e pelo argumento do necessário respeito à reserva do possível, ou seja, a disponibilidade orçamentária dos governos.<sup>333</sup> Impossível consolidar um direito sem recursos existentes e priorizados.

No Brasil, a legislação acerca da responsabilidade fiscal limita os gastos. Neste mister, o operador do direito deve aprofundar-se no conhecimento dos instrumentos fiscais e no entendimento do mecanismo de gastos dos recursos. O Ministério Público precisa atuar como fiscalizador efetivo dos gastos governamentais associados às exigências constitucionais. Certamente, reconhece-se a dificuldade financeira de muitas regiões. Há municípios que sobrevivem com os repasses do governo federal e cujo consumo interno é sustentado pelos beneficiários da previdência social. O mal uso do dinheiro público e a corrupção colaboram com a inexecução dos preceitos constitucionais.

Alerte-se, porém, para o perigo de, não obstante a consideração da discricionariedade administrativa, decisões essencialmente políticas não darem o devido valor à normatização constitucional. Na Constituição Brasileira, os direitos sociais estão previstos no artigo 6º, “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” É um imenso rol que almeja preservar um mínimo existencial.<sup>334</sup>

---

2001). Em sentido contrário. (SWAMINATHAN, op. cit., SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1996).

<sup>332</sup> Luis Roberto Barroso caracteriza como *normas programáticas àquelas* que conferem ao cidadão diversos direitos, como se opor judicialmente às regras que não se coadunem ao preceito constitucional e obter jurisdicionalmente interpretação e decisão que assegurem a efetividade de tal disposição constitucional. Canotilho defende que as normas que instituem os direitos econômicos, sociais e culturais podem ser vislumbradas como normas programáticas. Em sentido diametralmente oposto, Edvaldo Brito considera que todas as normas constitucionais irradiam efeitos jurídicos, não havendo, sob esta perspectiva, *norma programática*. Destarte, todas as normas do texto constitucional têm juridicidade e são constitucionais. (BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 122; BRITO, Edvaldo. *Limites da Revisão Constitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 56-57; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002, p. 117). Conclama-se a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais. Ressalva-se que os direitos sociais demandam conformação legislativa; para que a norma não fique sem aplicação, porém, pode ser integrada pela interpretação judicial. Assim, o aplicador poderá, no caso concreto, efetivar o direito não esvaziando o texto constitucional. Um outro recurso é o mandado de injunção. (MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV. Direitos Fundamentais. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 105; FERRAZ, Anna Cândida Cunha. Aspectos da Positivização dos direitos fundamentais na constituição de 1988, p. 115-181. BITTAR, Eduardo, FERRAZ, Anna Cândida Cunha (Org.). *Direitos Humanos Fundamentais: positivação e concretização*. São Paulo: EDIFIEO, 2006, p.154).

<sup>333</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 88-89.

<sup>334</sup> Ampliando o sentido deste mínimo existencial, Adam Smith justifica: “Artigos de necessidade são, no meu entender, na *só os bens indispensavelmente necessários* para o sustento da vida, mas tudo o que os costumes do

O cumprimento dos direitos sociais não é uma obrigação moral, mas jurídica<sup>335</sup>, cujo fundamento assenta-se na Constituição e nos Tratados Internacionais. O argumento do *custo* dos direitos sociais é míope à realidade. Mesmo os direitos civis e políticos demandam prestações positivas do Estado. Na verdade, a segurança pública, a garantia dos direitos político-eleitorais e a organização do aparato judicial também exigem pesados custos e políticas públicas apropriadas. A garantia deve ainda ser progressiva e proibitiva do retrocesso. Não se trata de caridade, mas de direitos. Portanto, a questão financeira não obstante de suma relevância, não pode ofuscar o entendimento dos direitos sociais e a reflexão sobre medidas para efetivá-los. Este entendimento é o que melhor se coaduna com a *força normativa da constituição*, pois o pensamento oposto esvaziaria o seu conteúdo e se distanciaria de sua vontade, tornando-a mera *folha de papel*.<sup>336</sup>

Os direitos sociais são chamados por Alexy de *direitos a prestações em sentido estrito* (direitos sociais fundamentais), tendo por sujeito passivo o Estado e por objeto um bem que o indivíduo poderia obter dos próprios particulares no mercado, se detivesse meios financeiros suficientes.<sup>337</sup> Carl Schmitt enxerga nos *direitos sociais* uma diferente estrutura dos *direitos*

---

país consideram indecente uma pessoa respeitável, mesmo a mais humilde, não possuir. Uma camisa de linho, por exemplo, não é, rigorosamente falando, uma necessidade da vida. Os gregos e os romanos, suponho, viviam confortavelmente mesmo sem ter linho. Porém, nos tempos presentes, na maior parte da Europa, um trabalhador diarista respeitável sentiria vergonha de aparecer em público sem uma camisa de linho, supondo-se que não a denota o desonroso grau de pobreza ao qual, presume-se, ninguém pode sucumbir sem má conduta externa. O costume, da mesma maneira, tornou os sapatos de couro uma necessidade da vida na Inglaterra. A mais pobre das pessoas respeitáveis de qualquer dos sexos se envergonharia de aparecer sem eles em público.” (SMITH, Adam. *Uma Investigação sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações*. Trad. Curitiba: Hemus, 2001, 452).

<sup>335</sup> “No seu sentido técnico, a obrigação consiste na relação jurídica por virtude da qual uma pessoa pode exigir, no seu interesse, determinada prestação de uma outra, ficando esta vinculada ao correspondente dever de prestar.” (VARELA, Antunes. *Direito das Obrigações: conceito, estrutura e função da relação obrigacional*. Fonte das obrigações. Modalidade das obrigações. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 57). O Relatório da OEA sobre direitos humanos salientou a obrigação assumida pelo Brasil internacionalmente de combater a pobreza e a má distribuição de renda. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Americana de Direitos Humanos. Washington D.C., 29 set. 1997. In: CENTRO DE DIREITOS HUMANOS (CDH). *A Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. São Paulo: Universidade de São Paulo, mar./jun. 2000).

<sup>336</sup> Em apertada síntese, pode-se diferenciar o conceito de *constituição essência* e de *constituição jurídica*. A primeira refere-se à expressão dos *fatores reais de poder* no seio de cada sociedade e que correspondem a uma *força* não apenas ativa como eficaz que informa as leis e instituições jurídicas válidas. A constituição jurídica, a seu turno, é a *expressão escrita* desses fatores. (LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*, 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 11) A constituição escrita seria mais do que uma folha de papel ao ser sustentada pelos fatores reais e efetivos do poder. Na lição de Konrad Hesse, a Constituição adquire força normativa ao lograr a realização desta pretensão de eficácia, em que procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social (HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 16).

<sup>337</sup> “Los derechos a prestaciones en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado a algo que – si el individuo poseyera medios financieros suficientes y se encontrase en el mercado una oferta suficiente – podría obtenerlo también de particulares. Cuando se habla de derechos sociales fundamentales, por ejemplo, del derecho a la previsión, al trabajo, la vivencia y la educación, se hace primariamente referencia a derechos a

*fundamentais em sentido próprio*. Consoante seu entendimento, os direitos sociais *não podem ser ilimitados*, pois demandam uma prestação do Estado e pressupõem uma organização estatal a que se incorpora o sujeito titular do direito.<sup>338</sup>

Canotilho visualiza uma separação entre os direitos fundamentais garantidos como direitos a *atos negativos* e a *atos positivos*. O primeiro desdobra-se em três: (i) direito ao não impedimento por parte dos entes públicos de determinados atos; (ii) direito à não intervenção dos entes públicos em sistemas jurídicos objetivos; (iii) direito à não eliminação de prestações jurídicas. No que concerne aos atos positivos, podem ser direitos a uma ação positiva de natureza fática ou normativa.<sup>339</sup>

A implementação dos direitos sociais envolve preponderantemente atos positivos. Saliente-se o caráter universal e indivisível dos direitos humanos, o que resulta em uma interdependência entre direitos civis, políticos e sociais; violação de um deles reflete nos demais.<sup>340</sup> A violação dos direitos sociais torna a pessoa vulnerável às outras liberdades civis e políticas. A pobreza ameaça a estabilidade mundial. Os direitos civis e políticos são vetores que equilibram a democracia e os direitos econômicos, sociais e culturais, o mercado.

Na ordem internacional, as limitações e derrogações permitidas ao exercício dos direitos humanos estão previstas nos próprios tratados e devem cautelosamente cumprir determinados requisitos: estar previstas em lei, ter uma interpretação restrita, obedecer ao *princípio da proporcionalidade* e às exigências de cada situação, visando ao interesse geral da coletividade. Ocorrem em situações muito peculiares, como o estado de sítio ou de emergência, ou seja, quando se configuram distúrbios internos. Deve-se ter em mente, como princípio que, a despeito da clássica polêmica entre monistas e dualistas<sup>341</sup>, o direito interno e

---

prestaciones en sentido estricto” (ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC, 2002, p. 482).

<sup>338</sup> Define Schmitt os direitos fundamentais em sentido próprio: “Los derechos fundamentales en sentido propio son, esencialmente, derechos del *hombre individual* libre, y, por cierto, derechos que él tiene frente al Estado” (SCHMITT, Carl, op. cit., p. 170). Posteriormente, os diferencia dos direitos sociais: “Según su estructura lógica y jurídica, tal derecho se encuentra en contraposición con los auténticos derechos fundamentales y de libertad, siendo por eso erróneo el hablar indistintamente de ‘derechos fundamentales’ (Ibid., p.174).

<sup>339</sup> CANOTILHO, op. cit. p.1126-1127.

<sup>340</sup> Note-se que Robert Nozick defende a prioridade de alguns direitos libertários (liberdades formais, direitos políticos e de propriedade) sobre os objetivos sociais. Esses direitos jamais poderiam ser violados por constituírem *restrições colaterais* e prioridades absolutas, a despeito dos resultados que possam engendrar. As necessidades e privações econômicas, assim, não podem comprometê-los. (NOZICK, Robert. *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books, 1974).

<sup>341</sup> Cf. BAHIA, op. cit., p.82-83; REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. Curso elementar. 10.ed. ver. E at. 3. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007, p.4-5; GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Constituição Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.9-72. Para uma análise minuciosa do conflito entre os tratados internacionais e o direito interno ver, FRAGA, Mirtô. *O Conflito*

o direito internacional relacionam-se de forma dinâmica, devendo prevalecer a norma mais favorável aos seres humanos em caso de conflito.

Na comunidade internacional entende-se que existe uma responsabilidade solidária pelo pleno cumprimento das normas a respeito dos direitos humanos entre as organizações internacionais, os Estados, as entidades da sociedade civil e o próprio setor privado. Como visto nos capítulos anteriores o sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento retém parte desta responsabilidade compartilhada pela ONU e pelas Instituições de Bretton Woods. Da mesma forma, como já se viu, o Estado nutre responsabilidade em relação à legislação e execução de políticas públicas que implementem os direitos fundamentais e a boa governança orçamentária e pessoal.

Reitere-se, nesta oportunidade que os Estados quando ratificam *tratados de direitos humanos* contraem obrigações convencionais de assegurar o respeito aos direitos nele consignados, o que implica medidas positivas para adequar o ordenamento jurídico interno às normas internacionais de tutela aos direitos humanos, seja mediante a harmonização entre legislação internacional e interna, seja por meio da adoção de normas que possam tornar a legislação internacional efetiva.<sup>342</sup>

A ratificação de um tratado de direitos humanos pelo Estado é um ato soberano, que implica obrigações de caráter não apenas executivo, adotando medidas que impeçam sua violação, a punição dos responsáveis e a reparação das vítimas, como legislativo, adequação do arcabouço legislativo interno aos tratados internacionais, e judicial, efetivando os direitos no seio de um devido processo legal, em tempo razoável.<sup>343</sup>

---

*entre Tratado Internacional e Norma de Direito Interno – estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira.* Rio de Janeiro: Forense, 1998.

<sup>342</sup> No embate entre a prioridade das normas internacionais de proteção aos direitos humanos (supraconstitucional, constitucional ou infraconstitucional), há quem entenda inexistir prevalência das normas convencionais relativas a direitos individuais sobre as normas constitucionais anteriores e mesmo legais posteriores. Tal posição que equipara o tratado internacional à lei federal, fora corroborada pelo STF, no julgamento do RE 80.004-SE/77 e reiterada no julgamento do HC 72.131-RJ/95. (BAHIA, op. cit., p. 114). Em sentido oposto, as normas internacionais sobre direitos humanos seriam um complemento ao próprio artigo 5º, nutrido natureza constitucional, em virtude da natureza materialmente constitucional dos direitos fundamentais (*bloco de constitucionalidade*), da necessária máxima efetividade das normas constitucionais, da força normativa da constituição e da prevalência da norma mais favorável aos direitos humanos. (PIOVESAN, op. cit., p. 75-90; GALINDO, op. cit., 2002, p. 410; SARLET, op. cit., p. 133). A constituição brasileira integra as normas internacionais de direitos humanos ao direito interno em nível constitucional, desde que os tratados sejam aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, tornando-se equivalentes às emendas constitucionais. Tal alteração, fruto da Emenda Constitucional nº 45/04, inseriu o parágrafo 3º ao artigo 5º da constituição.

<sup>343</sup> LOUREIRO, Silvia Maria. *Tratados internacionais sobre direitos humanos na Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p.121-122; SOUZA, Wilson Alves. *Acesso à justiça e responsabilidade civil do Estado por sua denegação: estudo comparativo entre o direito brasileiro e o português*. 2006. Tese de Pós-Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra. Coimbra: 2006, p. 256.

As obrigações vinculam os Estados-Parte<sup>344</sup>, não apenas os seus governos, o que significa que a responsabilidade internacional de zelar pelos direitos humanos se transfere a governos sucessivos. Cabe a cada um dos poderes executar na sua esfera de competência as disposições convencionais. O Poder Executivo deve tomar medidas administrativas e outras para fielmente cumprir essas obrigações. Ao Poder Legislativo, incumbe a função de regulamentar os tratados de direitos humanos com vistas a conceder-lhes eficácia no plano interno. A aplicação efetiva das normas de tais tratados no plano interno e o seu respeito caberia ao Poder Judiciário.<sup>345</sup>

Aos Estados, por sua vez, cabe a responsabilidade primária pelo devido cumprimento das normas pertinentes aos direitos humanos. A ratificação dos tratados implica uma obrigação dos Estados de harmonizar o seu ordenamento à normativa internacional de proteção. O resultado desse processo é a aplicação pelo Judiciário nacional dos tratados sobre direitos humanos.

Recorde-se que o Brasil ratificou não apenas o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como também o Protocolo de San Salvador, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, no âmbito regional, em vigor desde dezembro de 1999. A garantia destes direitos é fornecida pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento de 1986, que consagra a pessoa humana como sujeito central, ativa participante e beneficiária do desenvolvimento.<sup>346</sup> No seio deste debate, algumas interessantes questões vêm à baila. Primeiro, a natureza da relação jurídica entre a ONU e as Instituições Financeiras Internacionais. Segundo, a existência de um dever de obedecer aos princípios estatuídos no

---

<sup>344</sup> Note-se que o Direito Internacional *obriga* e autoriza os Estados, como sujeitos do Direito Internacional. Assumem, portanto, uma obrigação ao ratificarem tratados internacionais. Pontua-se, no entanto, que o direito exige um mínimo de eficácia e as normas internacionais são observadas na medida em que os Estados desejem evitar males maiores advindos das sanções internacionais. (KELSEN, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. Trad. Florencio Acosta. México: Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 107-107). Observa-se que as normas de direito internacional são comumente cumpridas, ou seja, são eficazes. Por esta razão, quando violadas, os Estados apresentam justificativas e a existência de princípios conflitantes, (necessidade, interesse vital, razões humanitárias versus não interferência, auto-determinação) para legitimar suas ações. O seu cumprimento pode ser motivado pela inércia, coerção ou interesse mútuo. Nas relações internacionais, a abordagem racionalista cumpre as obrigações internacionais em virtude da máxima, *pacta sunt servanda*; a realista, ao contrário, segue o princípio *rebus sic stantibus*; a revolucionária, por fim, o *cum haereticis fides non servanda*. (BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. New York : Columbia University Press, 1977, p. 136-139; WIGHT, Martin. *International Theory: Three Traditions*. London: Royal Institute of International Affairs, 1992, p. 238-239).

<sup>345</sup> CANÇADO TRINDADE, op. cit., p. 33.

<sup>346</sup> O Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução 2200-A da ONU, de 16 de dezembro de 1966, a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, Resolução 41/128 da ONU, de 4 de dezembro de 1986, o Protocolo de São Salvador (Adicional à Convenção Americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos sociais e culturais), adotado pela XVIII Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), aos 17 de novembro de 1988.

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto), considerando que os seus acordos<sup>347</sup>, que impõe as políticas de ajuste estrutural, são inconsistente com o seu conteúdo. Terceiro, havendo violação do Pacto, que medidas vêm sendo tomadas para coibi-la.

As Instituições Financeiras Internacionais são *agências especializadas* do Sistema das Nações Unidas. As agências especializadas não são órgãos da ONU. São organizações internacionais e sustentam personalidade jurídica de direito público internacional, pois são criadas por meio de *acordos* entre os Estados e assumem responsabilidade nos campos de cooperação econômica e social. Devem ser vinculadas à ONU, consoante o artigo 57 da Carta da instituição.<sup>348</sup>

O relacionamento entre a ONU e suas agências sustenta-se no artigo 63 da Carta da instituição.<sup>349</sup> Esta norma confere ao Conselho Econômico e Social, órgão da ONU, e às agências liberdade na negociação de acordos, cabendo à ONU coordená-las e não controlá-las. O Conselho Econômico e Social é um fórum universal para discussão de assuntos sócio-econômicos e possui o mandato de promover melhores condições de vida e desenvolvimento.

---

<sup>347</sup> Entende-se que os acordos firmados pelo Brasil com o FMI, *não são tratados internacionais*, não se enquadram nas categorias do Direito dos Tratados e dispensam aprovação das duas Casas conjuntas do Congresso Nacional. Não são também registrados no Secretariado da ONU. Tampouco são *acordos executivos*, pois necessitam da autorização exclusiva do Senado Federal, consoante a regra constitucional do artigo 52, inciso V. (MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do art. 52, inc. V, da Constituição Brasileira de 1988 à luz do direito internacional. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 121). Saliente-se que o FMI não considera os seus *stand-by arrangements* como acordos internacionais, mas como composição ou arranjo, configurando uma linha de crédito de auxílio ao Estado membro. Primeiro, por não haver *animus contrahendi*; segundo, por não serem tais instrumentos registrados no Secretariado das Nações Unidas, como os demais tratados. (MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 65-72, grifo nosso).

<sup>348</sup> GOODSPEED. *The Nature and Function of International Organization*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1967, p. 408-409. REUTER, P. A., *Institutions Internationales*, 8. ed., Paris: Presses Universitaires de France, 1975, p. 335.

<sup>349</sup> O instrumento internacional que solidificou a proposição do artigo 63 da Carta da ONU foi a Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas da Organização das Nações Unidas, aprovada pela Assembléia Geral, em 21 de novembro de 1947. No Brasil, esta Convenção foi incorporada pelo Decreto Legislativo 10/59 e promulgada pelo Decreto 52.288/63.

O Pacto é um tratado internacional de direitos humanos,<sup>350</sup> fonte de obrigações jurídicas para os Estados que o ratificaram; para os demais, que não o fizeram e para as organizações internacionais que não configuram como parte, ele fornece um relevante suporte normativo.

Estatui duas previsões que sustentam uma obrigação dos Estados signatários a prover assistência aos Estados mais pobres incapazes de cumprir com os ditames do Pacto: (i) o artigo 2º (1): que demanda ações individuais e cooperação técnica e econômica (ii) o artigo 11 (1 e 2): que estabelece a cooperação internacional baseada no livre consenso que engendre medidas para assegurar o direito a um adequado padrão de vida.<sup>351</sup>

O FMI é um sujeito de direito internacional<sup>352</sup> e uma agência especializada da ONU, e todos os seus membros (185) são parte das Nações Unidas (192).<sup>353</sup> Destarte, partindo-se do pressuposto de que o Pacto foi criado com o propósito de interpretar e complementar os dispositivos da Carta da ONU, as instituições a esta vinculadas deveriam aderir às disposições do Pacto. Sob este raciocínio, se o FMI está ligado à Carta da ONU, deveria respeitá-lo o Pacto.<sup>354</sup>

---

<sup>350</sup> A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, estatui, em seu artigo 1º., que um tratado significa “um acordo internacional celebrado entre Estados em forma escrita e regida pelo direito internacional, que conste, ou de um instrumento único ou de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.” Posteriormente a Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados Entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais, de 1986, em seu artigo 2º., delineou o conceito de tratado como: “um acordo internacional, regido pelo Direito Internacional e celebrado por escrito entre um ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais; ou entre organizações internacionais, quer este acordo conste de um único instrumento ou de dois ou mais instrumentos conexos e qualquer que seja sua denominação específica.” Os elementos do tratado internacional são: (i) o consentimento, sem ele haveria ato unilateral; (ii) a personalidade internacional dos acordantes (iii) a regência do direito internacional pois os seus efeitos não são ordenados pelo direito interno dos Estados. (BAHIA, op. cit., p. 3). Não obstante a ausência de uma terminologia uniforme, pode-se dizer que o tratado é um termo geral referente a uma acordo de vontade entre pessoas do direito internacional regido pelo direito das gentes, enquanto acordo, ajuste ou convênio concerne a um tratado que figura o campo cultural, comercial, financeiro ou econômico. A convenção seria um tratado do tipo normativo que estabelece normas gerais em determinado campo (Ibid., p. 8-9).

<sup>351</sup> PIOVESAN, Flavia. Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos e o Sistema Financeiro Internacional. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais*: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI. São Paulo: RT, 2003, p. 391-412.

<sup>352</sup> DI GIOVAN, Ileana. *Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995, p. 12; HERDEGEN, Matthias. *Derecho Económico Internacional*. 1.ed. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1994, p. 77.

<sup>353</sup> Os únicos membros da ONU que não integram o Fundo são Andorra, Cuba, Liechtenstein, Mônaco, Nauru, República Democrática da Coreia e Tuvalu. UNITED NATIONS. *United Nations Member States*. Disponível em: <<http://www.un.org/members/list.shtml>>. Acesso em: 09 fev. 2008. IMF. *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>>. Acesso em: 9 fev. 2008.

<sup>354</sup> LUCAS, op. cit., p. 115.

Estritamente, contudo, consoante o Direito dos Tratados, como o Fundo não aderiu ao acordo, não estaria por ele obrigado. As organizações internacionais e as Instituições Financeiras Internacionais poderiam relutar em aceitar obrigações, provenientes de um tratado ao qual não deram seu consentimento. Coerente a esse posicionamento é a afirmação de que essas instituições não estariam subordinadas a um tratado apenas porque os seus membros são partes do mesmo. Se houvesse um compromisso, este deveria, então, ser expresso.

Uma outra questão refere-se ao próprio conteúdo do Pacto. Rajesh Swaminathan, ao analisar a relação entre os programas de estabilização e ajuste e os direitos econômicos, sociais e culturais, desenvolve uma cautelosa argumentação; reconhece as conseqüências das políticas, porém, questiona a violação do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto).<sup>355</sup> O seu primeiro argumento reside na vagueza das provisões do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, enfatizando que o conteúdo destes direitos está aberto a uma série de interpretações.

Cita o artigo 11 do Pacto como exemplo da sua afirmação, que garante o direito a um apropriado padrão de vida, o que inclui adequados vestuário, alimentação e habitação. Não define exatamente o termo *padrão de vida*, sugerindo apenas alguns de seus elementos; além disso, não esclarece o termo *adequado*. Em seguida, traz uma série de definições doutrinárias, que, apesar de úteis, não são conclusivas. Destarte, percebe-se que uma vez que o seu conteúdo não é especificado, dificilmente pode-se afirmar categoricamente a sua violação.

O Pacto, por sua vez, para ser implementado necessita da atuação dos Estados individualmente ou em cooperação com outros no cenário internacional. O seu artigo 2º declara que os Estados devem utilizar ao máximo seus recursos disponíveis para realizar progressivamente os direitos estatuídos no Pacto, através de todos os meios apropriados. Tendo em vista que a efetivação desses direitos se daria de forma progressiva, a atuação conjunta do Banco Mundial e do FMI, mesmo trazendo dificuldades a curto e médio prazo, poderia ser justificada, pois, em tese, traria benefícios futuros, cumprindo, portanto com as disposições do Pacto.

Em seguida, levanta o seu segundo argumento, que tem como núcleo o silêncio do Pacto no que tange aos meios para a realização dos direitos nele proclamados. Desse modo, os programas de ajuste poderiam ser reputados como a escolha adequada, especialmente em decorrência das limitações de meios adequados disponíveis. O Pacto não determinou um mecanismo judicial individual ou interestatal efetivo para a implementação dos direitos nele

---

<sup>355</sup> Ibid., p. 182-185.

estatuídos. O que este documento exige é a elaboração de relatórios, entregues ao Secretário-Geral da ONU pelos Estados, sobre as medidas adotadas e o progresso realizado em relação à observação dos direitos estipulados. Cópias dos relatórios são encaminhadas para o Conselho Econômico e Social e para as agências especializadas integradas pelos membros emissores dos relatórios. Salienta ainda a inabilidade da ONU em solucionar controvérsias como uma corte internacional, não possuindo, portanto, poder de ação de fato diante das violações dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Uma hermenêutica sistemática e axiológica, no entanto, demonstra que ao vincular-se ao Sistema das Nações Unidas, o Fundo deveria conduzir suas decisões pelos princípios aduzidos na Carta de São Francisco, como a cooperação econômica internacional e o respeito aos direitos humanos.<sup>356</sup> Atente-se que as Instituições de Bretton Woods são instituições multilaterais, o que semanticamente remete à cooperação entre os seus membros. O multilateralismo supõe uma organização em bases universais.<sup>357</sup>

Argumenta-se ainda que a ONU, segundo o acordo firmado com o Fundo, deve observar a sua autonomia em assuntos como empréstimo e política de financiamento. Pode-se asseverar que a relação entre a ONU e o FMI é, portanto, de *subordinação*, em virtude do acordo de ligação que o classifica como agência especializada e de *coordenação*, em decorrência da sua autonomia. O FMI não é parte integrante do Pacto, ainda assim a instituição deveria levá-lo em consideração antes de implementar seus projetos. Os países que ratificaram o Pacto e integram a Assembléia do FMI deveriam obviamente respeitá-lo, orientando as políticas do Fundo neste sentido. Um dos problemas nesse caso é a não ratificação deste instrumento por países como os EUA que têm poder de veto no FMI e exerce grande influência nas suas decisões.

Quanto à relação entre as políticas do FMI e o Pacto, o artigo primeiro do seu Acordo Constitutivo estatuiu que um dos propósitos do FMI é auxiliar na promoção e manutenção de altos níveis de emprego e renda, e do bem estar geral. Assim, o seu escopo inicial estava em consonância com o Pacto. Na condução das políticas de ajuste estrutural, contudo, o Fundo

---

<sup>356</sup> KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations*. New York: The London Institute of World Affairs, 1951, p. 27. O artigo 103 da Carta da ONU estabelece que havendo conflito entre as disposições da Carta e outras obrigações decorrentes de acordos internacionais, deve-se observar a preponderância daquela. EM contrapartida, o Acordo Constitutivo do FMI determina que em qualquer questão entre o Estado-membro e o Fundo deverá ser dirimida pelo Diretório Executivo da instituição, podendo-se recorrer, dentro de três meses da data da decisão à Assembléia de Governadores com autoridade para decisão final. As questões de interpretação serão apresentadas diante de um Comitê sobre a Interpretação da Assembléia de Governadores.

<sup>357</sup> CAPORASO, James. International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, v. 46, n. 3, summer 1992, p. 603.

priorizou medidas austeras com grandes custos sociais. Reconheceu, porém, a acusação de que as suas políticas de estabilização e ajuste causavam um impacto degradante sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e como resposta incorporou cláusulas sociais aos seus programas.<sup>358</sup>

O Banco não possui uma política articulada de direitos humanos, pois se viu, por um lado, atrelado ao seu artigo 4 e por outro pressionado internacionalmente para adotar medidas neste sentido. A sua atuação sobre políticas públicas sociais é um indício da ampliação do seu escopo para atender aos direitos humanos. Como agências especializadas da ONU devem se submeter axiologicamente aos seus princípios mestres, incorporando a agenda dos direitos humanos nos planos local e global.

O artigo V, seção 8 (b) do Acordo do Banco Mundial estatui que a instituição deve levar em consideração as recomendações das organizações internacionais ao decidir a respeito de empréstimos e garantias pertinentes a matérias que sejam da competência de qualquer organização internacional de caráter geral ou organizações públicas internacionais, tendo responsabilidades especializadas. Essa cooperação é fundamental para a realização das atividades do Banco. Outrossim, pretende ser a mais efetiva instituição do mundo a lutar contra a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. O Banco tem financiado projetos de proteção ambiental, reforma econômica e estimulado a consecução da *boa governança* pelos países.

Deve-se ter em mente, por outro lado, o compromisso firmado entre a ONU e os Estados membros de cumprir de boa-fé as obrigações assumidas de acordo com a Carta (artigo 2º parágrafo 2º) e a obrigação de cooperar com a Organização (artigo 56). Outrossim, os Estados devem fornecer à Organização os relatórios sobre as condições de aplicação das suas recomendações (artigo 64, parágrafo 1).

O Direito Internacional tem por fundamento a cooperação internacional em direção a 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 jurídica de, ao realizar empréstimos, levar em consideração fatores não econômicos.<sup>359</sup> Afinal, não se pode desvincular a proteção dos direitos humanos das questões econômicas.

---

<sup>358</sup> LUCAS, op. cit., p. 130.

<sup>359</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*, v 1. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 651.

No âmbito do sistema da ONU, os poderes do Conselho Econômico e Social em relação às agências especializadas limitam-se ao exame de seus relatórios e à coordenação de suas atividades mediante consultas periódicas às instituições e elaboração de recomendações. As recomendações dirigidas às agências especializadas, infelizmente, adquirem valor de simples proposição, pois os acordos que as vinculam à ONU dispõem apenas que devem tomar todas as medidas para cumpri-las. Complementando, os cidadãos cujos direitos são violados não têm acesso a um mecanismo de petição e recursos, como o Protocolo de San Salvador, que possibilite a sistemática de petições em âmbito global e um maior acesso à justiça internacional. Portanto, a ONU, sem instrumentos mais amplos, torna-se incapaz de efetivamente concretizar as obrigações do Pacto.

Em suma, apesar de não ter aderido ao Pacto expressamente, pode-se entender a vinculação das instituições por duas razões. Primeiramente, por serem agências especializadas da ONU devem ser regidas pelos mesmos princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos que fundamentam a sua atuação. Segundo, os seus Acordos Constitutivos estatuem como objetivos primordiais a prosperidade e a paz universal, metas inconcebíveis sem o respeito aos direitos fundamentais do ser humano.

A partir de uma forte pressão da sociedade civil e do Sistema das Nações Unidas, reconhecendo a sua ligação com as Instituições de Bretton Woods, como suas agências especializadas, e diante do insucesso de suas políticas no tratamento da pobreza internacional, as instituições mudaram seu discurso, adotaram novas estratégias e estabeleceram a redução da pobreza como alta prioridade em sua agenda. Em 1999, o FMI e o Banco Mundial concordaram em agregar esforços conjuntos pela erradicação da pobreza.

A pobreza é um estado de necessidade em que não há liberdade, pois submete às suas vítimas a escolhas trágicas ou a falta delas. A realidade do combate à pobreza revela um quadro decepcionante ao se constatar que, em muitas regiões do planeta, ela não está diminuindo, a despeito da cooperação internacional para o desenvolvimento ter como bandeira principal a sua erradicação.

A apropriação (*ownership*) consubstanciou-se como uma das medidas adotadas com este fim. A sua ausência, todavia, contaminou diversos projetos de cooperação técnica e financeira, especialmente os empréstimos para ajustes estruturais. Nos anos noventa, doadores buscaram rever suas práticas e estreitar *diálogos* com receptores, agências governamentais e não governamentais. Recentemente, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao menos em seu discurso oficial, têm revisto os programas de ajuste estrutural, implementados verticalmente, com vistas a adotar um processo mais participativo junto à

população local.<sup>360</sup> O Banco Mundial declara ser seu objetivo primordial a redução da pobreza e o FMI também vem voltando a sua atenção para a questão.<sup>361</sup> Em setembro de 1999, o FMI e o Banco Mundial concordaram em agregar esforços conjuntos pela erradicação da pobreza em seus diálogos políticos com países de baixa renda. Após os reconhecidos insucessos das políticas de ajuste estrutural, lançaram as Estratégias de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers* - PRSPs), base para a concessão de financiamento para o alívio da pobreza e desenvolvimento sustentável.<sup>362</sup>

As PRSPs foram criadas para serem uma estrutura de programação apropriada pelo país, assim como uma base para empréstimos do FMI e do Banco Mundial. Devem ser conduzidas pelos Estados, permitindo que sejam desenvolvidas de forma transparente com a participação da sociedade civil, de instituições eleitas e de doadores chaves, incluindo bancos de desenvolvimento regionais, com assistência do Banco Mundial e do FMI. A aprovação final das PRSPs está sujeita ao parecer dos conselhos do FMI e do Banco Mundial (*Joint IMF-WB Staff Assessment – JSA*).

A exigência de aprovação dos conselhos do FMI e do Banco Mundial poderia ferir a autonomia e a escolha dos próprios países. Se o país se apropria do programa, questiona-se a necessidade das estritas condicionalidades.<sup>363</sup> Os diálogos participativos devem permear todo tecido social, setor privado, associações, sindicatos e não apenas o governo. Sem esquecer das

---

<sup>360</sup> LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Unesp, 2005, p. 82-83.

<sup>361</sup> “O que se defende aqui é uma maior inserção dos assuntos sociais nas discussões econômicas, ou seja, uma maior participação da perspectiva dos direitos humanos na busca de uma solução para a ordem econômica contemporânea.” (PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros* São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 91).

<sup>362</sup> O processo dos PRSP foi inspirado pelos documentos de políticas de estratégia de redução da pobreza em Uganda e Tanzânia, no fim dos anos noventa. Inicialmente, eram apenas aplicados aos países extremamente pobres (*Highly Indebted Poor Countries* - HIPC) e, posteriormente, também conduzidos em países que tinham acesso aos recursos da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O processo envolvia o compromisso de doadores de se empenharem com uma assistência de redução da pobreza e formular condicionalidades menos intrusivas, bem como os receptores comprometiam-se a seguir as estratégias de erradicação da pobreza, inclusive com consultas ao público local e com revisão crítica das Instituições de Bretton Woods. A duração dos programas é de cerca de três anos, pois são conduzidos por prioridades locais a curto prazo. Embora não houvesse ligação direta com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, muitas das ações no seio destes programas poderiam propiciar melhorias estruturais, especialmente nas áreas de educação e saúde. O problema, contudo, não é apenas atingir metas específicas a curto prazo, mas manter a qualidade e continuidade dos serviços, o que envolve conscientização da população e responsabilidade nos gastos governamentais. (ROBERTS, John. Millennium Development Goals: are international targets now more credible?. *Policy Arena. Journal of International Development*, n.17, 2005, p.119-121). Os PRSP enfatizam três estratégias: (i) geração de renda para os pobres e desenvolvimento sustentável *com e para* os pobres; (ii) desenvolvimento social e (iii) boa governança, com inclusão de grupos vulneráveis. (ZAFARULLAH, Habib; HUQUE, Shafiqul. Understanding development governance: concepts, institutions, and processes. In: *International Development Governance*. London: Taylor and Francis, 2006, p. 25/14-50)

<sup>363</sup> LOPES, op. cit., p. 144-145.

minorias, mulheres, idosos, deficientes, dentro outros, comumente excluídos do processo. A participação de todos assegura um processo durável e sustentável. Preocupa, contudo, a promoção de um diálogo simbólico e não efetivo, ou seja, um consenso aparente que na prática não concretiza políticas realmente participativas. O pêndulo que pendia para políticas impositivas, com prazos curtos e monitoramento analítico não pode partir para a ausência de planejamento em nome de uma ampla participação. O *equilíbrio* é a palavra de ordem.

Primeiro, os agentes devem ter acesso à informação, às políticas, aos projetos e aos contratos. A tradução dos documentos em idioma local é um passo essencial. A Estratégia para a Redução da Pobreza do Camboja sofreu prejuízos pelas discussões terem sido em língua estrangeira. Os participantes precisam de uma estrutura adequada em que possam expor seus valores e demandas, além da imprescindível motivação que engendra o diálogo efetivo. A motivação advém de um processo transparente e justo. Infelizmente, pouco tem sido concretamente realizado em termos de planejamento estratégico para assegurar uma participação eficiente.<sup>364</sup>

A *transformação* não ocorre por imposição interna e sim a partir da construção de convicções próprias. A resistência à atuação das Instituições Financeiras Internacionais advém justamente da tentativa de se impor mudanças externas. As *condicionalidades* criam um ambiente de desconfiança por parte dos beneficiários e dificultam o desenvolvimento de capacidades, mantendo a tradicional assimetria. O seu cumprimento é prejudicado pela ausência de responsabilização interna e de fortes instituições.

Acreditam as instituições que as condicionalidades tornaram-se um elemento relevante nas reformas políticas e redução da pobreza, pois assegurariam a adequada utilização dos valores emprestados. A apropriação, por seu turno, representaria o compromisso de melhorar políticas e instituições com vistas à consecução de um desenvolvimento sustentável. Argumentam que as condicionalidades são decididas conjuntamente e não *impostas*. Mas, havendo um consenso e a disposição do país em cumprir o que acordara, não faria sentido impô-las.

O diálogo é real se existem opções na *escolha* das políticas. Se estas são inicialmente lançadas e apenas durante o processo abre-se possibilidade de interferência, não se vislumbra uma verdadeira participação, haja vista ser a elaboração uma etapa deveras relevante. O binômio *condicionalidade-apropriação*, assim, ao invés de construir um relacionamento positivo e estratégias bem sucedidas de erradicação da pobreza, pode engendrar um efeito

---

<sup>364</sup> Ibid., p. 149.

destrutivo de desconfiança dos beneficiários locais ao enxergarem exigências externas enrustidas em diálogo apenas simbólico. Os diferentes valores e perspectivas de governança, refletidos nos embates das *identidades*, deveriam reforçar e não dificultar um processo mais democrático.

As Instituições Financeiras Internacionais estão vinculadas à ONU e demonstram este enleio, mesmo que frágil, através da celebração do acordo de cooperação e da adoção de medidas como os PRSPs, que destoam das suas práticas originais. A eficiência de tais medidas, porém, ainda é questionada. O Sistema da ONU continua na busca de um equilíbrio com suas agências especializadas.

### 3.2 AJUSTE ESTRUTURAL NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

O ajuste estrutural, descrito acima, causou expressivo impacto na América Latina, influenciando, inclusive, as reformas constitucionais brasileiras, desde o início da década de noventa, nas áreas econômica, administrativa, tributária e previdenciária. Existe, no entanto, uma *co-responsabilidade* entre as Instituições Financeiras Internacionais e os governos na gestão política e macroeconômica e nos prejuízos sociais advindos. Neste mister, a análise transitará historicamente pelos acordos entre o Brasil e o FMI, desde a sua fundação até o pagamento da dívida brasileira.

#### 3.2.1 Globalização: fábula e perversidade

Na América Latina, os indicadores sociais tiveram grande retrocesso,<sup>365</sup> as taxas de desemprego e subemprego permanecem altas, os salários reais se reduziram e, em todos os países da região<sup>366</sup>, o percentual da população em situação de *pobreza* aumentou significativamente junto à imensa desigualdade social. As conseqüências da pobreza são drásticas, especialmente para as crianças, grupo mais vulnerável. Na América Latina, um

---

<sup>365</sup> O processo de urbanização acelerado na América Latina não foi acompanhado por uma organização de serviços de educação e saúde compatível com a necessária capacidade técnica e intelectual. (TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 68; LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_ (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 151).

<sup>366</sup> A taxa de desemprego só não foi maior pelo papel amortizador do *setor informal*, que trouxe também uma forte queda nas remunerações. Os indicadores globais de *distribuição de renda* pioraram significativamente na maioria dos países. (SOARES, op. cit., p. 31-40).

milhão e quinhentas mil pessoas morrem por ano, em virtude da sua calamitosa situação de pobreza, agravada pelas estruturas assimétricas de distribuição de renda e pela redução dos investimentos na área social. A grave situação, muitas vezes, é justificada pelos escassos recursos. Verifica-se, contudo, que muitos países com expressivo crescimento econômico não distribuem eqüitativamente sua renda, demonstrando a ausência de compromisso político. A Costa Rica, por exemplo, tem taxas de esperança de vida e alfabetização muito superiores às do Kuwait, apesar da sua renda per capita ser quatro vezes menor.

O *desenvolvimento* tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida, e, para medi-lo, são computados fatores como esperança de vida, escolaridade, participação social, assistência médica, saneamento básico e habitação. A política econômica deve sustentar um crescimento, com agressiva política social, que possa distribuir eqüitativamente os rendimentos. Isto significa que os países submetidos às políticas de ajuste estrutural não deveriam reduzir, nem eliminar os programas de desenvolvimento humano.

Uma das mais árduas críticas às políticas de ajuste diz respeito ao seu efeito negativo no *processo de desenvolvimento econômico nacional endógeno*. As medidas austeras determinadas pelas Instituições Financeiras Internacionais alteram o quadro político-econômico do Estado em que são aplicadas. A produção nacional, especialmente de commodities, 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. Outrossim, muitos países em desenvolvimento não podiam recorrer a uma outra alternativa diferente daquela imposta pelas Instituições Financeiras Internacionais.

A exclusão social cresce na medida em que a concentração dos recursos e da renda determina a apropriação de bens e serviços apenas pela parte mais privilegiada da população. As incongruências observadas operam obviamente em detrimento dos mais pobres, que sofrem arduamente o impacto do ajuste. Basicamente dois fatores são indicados pelos governos e pelas agências de financiamento internacional como responsáveis pela redução do gasto social na América Latina. O primeiro deles é a *crise econômica internacional*<sup>367</sup>, ampliada pelo processo de globalização, e o segundo, a *crise do modelo do Estado de bem-*

---

<sup>367</sup> O período entre 1982 e 1985 caracterizou-se pela manifestação do primeiro impacto da *crise da dívida* e do ajuste econômico. Diante disso, os Estados tinham como alternativa o financiamento inflacionário ou o ajuste econômico. Optando pelo ajuste, o Estado seria avaliado e far-se-ia uma análise acerca da melhor forma de ajuste para o setor público. O plano era controlar o déficit por meio do ajuste nas receitas e corte nos gastos. Ocorreu, contudo, a escassez do crédito externo e o recurso do setor público a fontes de financiamento internas (dívida interna e emissão monetária), provocando pressões inflacionárias. Este quadro apresentou-se em uma série de países latino-americanos, inclusive o Brasil.

*estar social*, reputado como ineficiente no gerenciamento dos seus recursos.<sup>368</sup>

A *globalização* trouxe um estreitamento das fronteiras, interconectando diversas esferas mundiais, sobretudo através do rapidíssimo avanço das telecomunicações e da informática. O seu efeito é *pluralizante* sobre as identidades e fluido sobre o capital, que jamais respeitou limites nacionais. Atribui-se três características marcantes ao fenômeno da globalização: (i) a *homogeneização das identidades globais*, em um processo assimétrico entre as regiões do globo e com marcas do *imperialismo ocidental*,<sup>369</sup> (ii) o *reforço das identidades locais*, unidas por semelhanças étnicas, religiosas e pela luta política, como o nacionalismo na Europa Oriental e os movimentos fundamentalistas e (iii) a *produção de novas identidades*, em um *hibridismo*, que envolve, contudo, diferenças internas, como os *não-brancos*. Percebe-se, assim, uma forte *infiltração cultural* e a flutuação de uma grande *aldeia consumista*, no sentido de que a própria globalização estrategicamente explora as diferenças locais.<sup>370</sup>

Um feixe de fatores supostamente esvazia o poder do Estado nacional: (i) a perda da autonomia reflete-se na incapacidade de controle pelo Estado de decisões externas que afetam seus cidadãos, como questões ambientais, criminais e epidêmicas; (ii) o progressivo déficit de legitimação nos processos decisórios, tendo em vista que os que participam das decisões não

---

<sup>368</sup> SOARES, op. cit., p.41.

<sup>369</sup> Interessante notar que enquanto o *ocidente* exporta mercadorias, imagens, estilos, formando uma *identidade consumista* em todo o mundo, a *periferia* migra, legal ou ilegalmente, para o centro, em decorrência de problemas como pobreza, fome, subdesenvolvimento, dívida externa, guerras civis e distúrbios políticos. São efeitos das diásporas pós-coloniais que integram o processo de globalização. (HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 7. ed. Trad. Tomas Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 81 e 89).

<sup>370</sup> *Ibid.*, p. 75-77. A globalização é um processo dialético, em que o local e o global determinam-se reciprocamente, às vezes de modo congruente, outras descontraído, e a universalidade e a singularidade se tencionam e complementam, intensificando, assim, as relações sociais em todo o mundo. (IANNI, Octavio. *Globalização: novo paradigma das ciências sociais. Estudos Avançados*, São Paulo, n. 8, v. 21, 1994). Neste sentido, o mundo presencia dois vetores: as forças *centrípetas*, que tendem a consolidar a globalização, conduzindo a integração em grandes blocos regionais e as *forças centrífugas*, que afastam os países centrais dos periféricos, prejudicando especialmente América Latina e África. (LAFER, Celso. Reflexões sobre a inserção do Brasil no Contexto Internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, jan/jun. 1990, p. 33-43). Utiliza Humbert o termo *glocalização* que significa utilizar as dinâmicas locais para alimentar as globais, aproveitando-se do conhecimento tecnológico das transnacionais para desenvolver os países. (HUMBERT, Marc. *Globalização e glocalização: problemas para países em desenvolvimento e implicações para políticas supranacionais, nacionais e subnacionais*. In: LASTRES; Helena M. M.; CASSIOLATO, José E., ARROIO, Ana (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Trad. Ana Arroio. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 260). A idéia de *des-localização* encontra-se no cerne da globalização e se refere à desvinculação de relacionamentos e ações das origens e culturas locais. (GRAY, John. *O falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Trad. Max Altman. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 79). “Globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival.” (SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 48, jun. 1997, p. 13).

são os mesmos atingidos por elas<sup>371</sup> e (iii) a impossibilidade de organização e de direção eficaz, diante da movimentação volátil de capitais, do erário esgotado e do desemprego galopante. Luta-se, porém, para se manter o relevante papel dos Estados como atores centrais das relações internacionais e como promotores dos direitos humanos.<sup>372</sup>

Os desafios da globalização podem ser enfrentados sob duas perspectivas: (i) os partidários de uma globalização *desterritorializadora*, que, calcados na ortodoxia (neo)liberal, submetem os Estados à lógica do sistema econômico transnacional,<sup>373</sup> e (ii) os avessos ao processo em nome da territorialidade.

A liberalização completa põe em risco os processos democráticos que permitem aos cidadãos se auto-determinarem legitimamente e não existe um equivalente supra-nacional que venha a sanar este descompasso local. Um outro temor é o esvaziamento das promessas eleitorais pela impossibilidade de seu cumprimento, por causa da interferência externa. Em contrapartida, o protecionismo excessivo fecha os olhos para um importante intercâmbio, impossibilitado pela ausência de canais de comunicação. O *enclausuramento* das fronteiras é motivado por argumentos etnocêntricos, de segurança nacional, proteção cultural e social. Diante da dicotomia imposta por estes dois paradigmas, vislumbra-se um terceiro, que se bifurca em dois.

Um *defensivo* que acredita em um *capitalismo amenizado* e em um Estado que deve treinar pessoas para assumir responsabilidades pessoais e desenvolver iniciativas empreendedoras, que as libertem de uma dependência do seguro social estatal através de um trabalho, mesmo que informal, e sem a proteção das leis trabalhistas e previdenciárias.

E uma vertente *ofensiva* que perpassa pela via de uma política deliberativa agressiva integrada por eixos políticos que transcendem o território nacional. Uma política sustentada pelo princípio do discurso, legitimada democrática e inclusivamente. Um Estado que, ao mesmo tempo em que se abre cosmopolitamente, coopera com outras nações e respeita às

---

<sup>371</sup> “Entretanto, quanto mais freqüentes e importantes as matérias reguladas por meio de negociação interestatal, tanto mais decisões serão subtraídas a uma *formação democrática da opinião* e da vontade, as quais normalmente dependem de arenas nacionais.” (HABERMAS, Jürgen. A Europa em transição. In: \_\_\_\_\_. *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 107, grifo nosso).

<sup>372</sup> HALL, op. cit., p. 73. “O Estado nacional é, foi e será, durante muito tempo, o principal ator político. Nem seria possível eliminá-lo tão cedo.” (HABERMAS, Jürgen. De Bonn a Berlim. In: \_\_\_\_\_. *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 25).

<sup>373</sup> Em sua crítica, Habermas ironiza, “É necessário, pois, perguntar: quanto tempo será necessário para atravessar este ‘vale de lágrimas’, e quais serão os sacrifícios exigidos até lá? Quantos destinos marginalizados permanecerão à beira do caminho e quantas conquistas da civilização serão engolidas por esta destruição criadora?” (HABERMAS, Jürgen. A Europa em transição. In: \_\_\_\_\_. *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 111).

diferenças, sobretudo considerando as interposições e *conflitos identitários*.<sup>374</sup>

Esta posição apresenta o respeito aos valores internos, a partir da coesão democrática, em que mesmo as vozes das minorias são ouvidas, ao mesmo tempo em que reconhece a importância da integração e do intercâmbio proporcionados pela globalização. O desafio que persiste é *equilibrar* os dois fatores, em um mundo corroído pelo medo do terror e da miséria.

Em síntese, Milton Santos propõe uma tríade na análise da globalização: (i) *o mundo como fábula*: uma ideologia que erige como verdade uma série de fantasias, como a *aldeia global* e a morte do Estado; *o mundo como perversidade*: um trágico cenário de pobreza, desemprego, doenças, analfabetismo, corrupção, egoísmo e cinismo e o *mundo como possibilidade*: uma perspectiva que sugere a utilização da técnica e do conhecimento para solidificar uma outra globalização, apoiada na *sociodiversidade* (mistura de povos e culturas).<sup>375</sup>

### 3.2.2 A desigualdade social na América Latina

Na América Latina, as políticas sociais defendidas pelos diferentes países têm aspectos muito peculiares, havendo, contudo, na maioria deles, uma legislação que tutela os direitos sociais e a adoção de um sistema público de seguridade social, como forma institucional de garantir aposentadoria, assistência à saúde e compensações por doenças, maternidade e perda de emprego. As reformas de cunho (neo)liberal atingiram fortemente os programas sociais, que, em muitos países, tinham ampla cobertura. Mesmo naqueles Estados com limitada política social, o ajuste não alargou o espectro de assistência, mas sim diminuiu.

A assistência social passou, então, a tomar nova forma, desenhada com contornos redistributivos na concessão dos benefícios, o que implicou um sistema de proteção de seguridade social com caráter contributivo, excluindo os não-contribuintes. Alguns programas sociais tinham um aspecto predominantemente suplementar e emergencial, e outros não ofereciam uma proteção econômica em caso de desemprego. A assistência social deve operar dois sistemas, de prevenção e de inclusão. No Brasil, privilegiou-se a prevenção dos riscos

<sup>374</sup> HABERMAS, Jürgen. De Bonn a Berlim. In: \_\_\_\_\_ *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 35. “A política somente poderá ‘ganhar terreno’ diante dos mercados globais, quando, a longo prazo, for possível criar uma infra-estrutura capaz de sustentar uma política interna voltada para o mundo, a qual não pode estar desvinculada dos processos democráticos de legitimação.” (HABERMAS, Jürgen. A Europa em transição. In: \_\_\_\_\_ *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 115).

<sup>375</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 17-22.

sociais, sem uma política de inclusão extensa.

Neste contexto, seria interessante mencionar os postulados (neo)liberais na área social.<sup>376</sup> Primeiramente, o bem estar social pertence ao âmbito privado, o Estado interviria apenas quando estritamente necessário, provendo serviços que não poderiam ser fornecidos pelo setor privado, ou por falta de interesse, ou por impossibilidade decorrente da natureza do serviço. O discurso visa abolir os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, a igualdade e a gratuidade dos serviços sociais. Focalizam-se os gastos nos grupos *indigentes*, extremamente pobres.

O desgaste político é também expressivo. A supressão dos direitos sociais, provocada pela recessão agrava o conflito social, sobretudo em países em que esses direitos são garantidos constitucionalmente, como no Brasil. O pensamento (neo)liberal considera que o gasto social é a causa da crise fiscal do Estado, sendo, portanto seu corte uma necessária terapia. Em contrapartida, pode-se argumentar que a crise fiscal dos Estados não advém do gasto social excessivo, mas do grande problema da dívida pública. Para garantir o pagamento da dívida externa<sup>377</sup>, foram impostos *programas de ajuste*, acompanhados pelo objetivo central de redução do déficit nacional, a partir de cortes do gasto público.

Considerando que o problema da pobreza agravou-se com a crise econômica e com as políticas de ajuste estrutural, as Instituições Financeiras Internacionais elaboraram programas de caráter emergencial para lidar com situações mais drásticas. O FMI se propôs a combater a pobreza, sem comprometer o processo de ajuste. A instituição criou o *Serviço Financeiro de Ajuste Estrutural* e o *Serviço Financeiro Reforçado de Ajuste Estrutural*, cujos objetivos eram apoiar programas de reformas nos países mais pobres com taxas de juros e prazos de amortização mais favoráveis. Estes programas têm dado margem ao clientelismo político, pois os seus recursos são, muitas vezes, utilizados discricionariamente pelo governo.

O pagamento dos juros da dívida externa<sup>378</sup> continuava sendo realizado com grande custo e aumento progressivo do déficit público. Determinados países absorveram a dívida externa privada pelo setor público por meio de taxas de câmbio preferenciais, garantias de

---

<sup>376</sup> SOARES, op. cit., p. 43-44.

<sup>377</sup> Pode-se dizer que os países da América Latina sofreram quatro crises da dívida: (i) em 1820, que coincidiu com o processo de independência; (ii) em 1870, com impacto especial na Venezuela, que, inicialmente, se recusou a pagar sua dívida, sendo depois forçada pelas potências imperialistas; (iii) na década de trinta, com títulos e obrigações emitidos nos mercados financeiros das metrópoles, com a expectativa de crescimento das exportações; (iv) na década de oitenta. (TOUSSAINT, op. cit., p. 118).

<sup>378</sup> “Na América Latina, o *sobrendividamento*, com proporções importantes do serviço da dívida, constituiu um fator que freia o crescimento econômico, provoca a regressão social e profundas frustrações psicológicas. A transferência de recursos para os credores é operada em detrimento do investimento. (WECK, op. cit., p. 20.

risco cambiário e assunção das perdas dos devedores privados financeiros. Percebe-se, portanto, um nítido vínculo entre a questão da dívida e a instabilidade macroeconômica.

Sugeriu-se, como outra proposta para lidar com o gasto público, a introdução do pagamento pelos serviços públicos.<sup>379</sup> Defendeu-se que o erário público não deveria pagar por um bem consumido por indivíduos, ou seja, *privado*, como, por exemplo, serviços de saúde<sup>380</sup> e educação. Dessa forma, o setor público poderia arrecadar recursos para seu exíguo orçamento.

Uma outra tentativa de lidar com o financiamento do gasto social foi a introdução do processo de transferência de competências do governo central para os governos estaduais e municipais, ou outras instâncias sub-nacionais, denominado *descentralização*. Esta estratégia possui dois objetivos: a redução do gasto do governo central e a alocação mais eficaz dos recursos provenientes do setor público. Aplicar os recursos de maneira mais eficiente implica uma forte e constante fiscalização da população, melhor em nível local.

Com efeito, esse processo beneficiaria o combate à corrupção, tema levantado pelas Instituições Financeiras Internacionais como grande óbice à implementação de políticas públicas adequadas e abrangentes. O processo de descentralização, no entanto, não tem dado conta do problema da equidade na distribuição de recursos, especialmente na área social.

Outras ações foram tomadas com vistas a mitigar os efeitos do ajuste, como a implementação de *Fundos Sociais de Emergência* (FSEs), *Desenvolvimento ou Investimento*, para compensar o decréscimo da renda de grupos mais carentes, e a atuação comunitária, que, paralelamente ao Estado, perseguiu estratégias de luta contra a pobreza. Enfim, a consecução de um desenvolvimento integral só é possível com a harmonização entre a transformação produtiva e a justiça social. Os FSEs surgiram como mecanismos compensatórios em tempos de crise, gerados pelo agravamento da situação social. O seu objetivo primordial era contribuir para reestruturar os programas sociais diante do desafio da

---

<sup>379</sup> A autora sintetiza alguns problemas pertinentes à oferta de serviços sociais públicos nos seguintes termos: a dificuldade de acesso dos mais necessitados aos benefícios das políticas sociais; a desigualdade entre aqueles sujeitos cobertos pelos serviços sociais, expressa em relação ao nível de renda, tipo de serviço e área geográfica; a centralização e a burocratização dos serviços sociais; a falta de integração entre os prestadores de serviços públicos e privados e a instabilidade do fluxo financeiro governamental que dificulta a elaboração de planos a médio prazo. (SOARES, op. cit., p. 67-69).

<sup>380</sup> No que concerne especificamente à assistência à saúde, o sistema adotado pode ser público, privado ou a conjugação de ambos. Neste último caso, os segurados com baixa renda não têm condições econômicas de arcar com o alto custo do seguro privado, recorrendo ao atendimento público, que absorve as pessoas que nada ou pouco contribuem e muito consomem, como os mais pobres, idosos, doentes, ou seja, aqueles *segregados* do setor privado. O contrário ocorre com os segurados de poder aquisitivo mais elevado, que têm a *opção* de escolha, preferindo, geralmente, o setor privado, que acumula lucro na medida em que estes contribuem mais do que consomem. (Ibid., p. 46).

pobreza, especialmente nas áreas rurais. O financiamento dos Fundos provém de recursos de origem interna (fiscal) ou internacional (captação externa). A sua vantagem seria a objetividade em promover uma ação rápida, direta e focalizada em objetivos pré-definidos. Os seus custos operacionais, sendo mais baixos, alcançariam um maior número de beneficiários, sobretudo em situações reputadas emergenciais.

O que se teme, contudo, é a falta de articulação entre a administração dos FSEs e das políticas sociais, que gera uma relação de competição entre ambas. Os FSEs são temporais e se focalizam em projetos em comunidades específicas, o que de modo algum excluiria uma articulada política estrutural no âmbito social com maior espectro de abrangência e prazo alargado. Os projetos poderiam ser encaminhados por instâncias governamentais, privadas ou por organizações não governamentais.<sup>381</sup>

A crítica reporta-se aos FSEs como um mecanismo para *administrar a pobreza* e aliviar a tensão social a baixos custos.<sup>382</sup> Os seus recursos patrocinam uma série de programas, que são paulatinamente conduzidos da tutela governamental para organizações da sociedade civil. Outrossim, financia pagamentos de uma quota indenizatória, decorrentes de demissão ou projetos de mínimo emprego, aos funcionários públicos que forem demitidos em virtude dos cortes orçamentários, decorrentes dos programas de ajuste.

A pintura mais realista que se poderia fazer do quadro econômico-social revela uma desaceleração do crescimento, que afetou os orçamentos fiscais de maneira negativa e gerou a necessidade de vias alternativas de financiamento, como visto acima. Diminuiu-se, então, o gasto público e aumentou-se a carga tributária. Os contribuintes dos sistemas de seguridade social, contudo, são incapazes de arcar com a efetiva necessidade do Estado, especialmente porque, com o aumento da pobreza, o universo de inativos e desempregados se amplia, havendo um descompasso entre as demandas da população carente, alijada do sistema, e a estrutura orçamentária do Estado.

O panorama latino-americano, exposto acima, apresenta similaridades com o caso brasileiro. Com vistas a aprofundar o entendimento do ajuste no Brasil, serão estudados os acordos do país com o Fundo Monetário Internacional e, posteriormente, as reformas jurídico-constitucionais advindas deste processo.

---

<sup>381</sup> A sua estruturação apresenta dois momentos distintos. Primeiramente, surgiu como uma instância paralela e autônoma com relação às demais políticas sociais, atuando de forma temporária e emergencial no combate à pobreza. Em um segundo estágio, os Fundos vincularam-se mais diretamente às reformas das políticas sociais por intermédio da integração dos diferentes esforços do setor público e não governamental, com o fito de auxiliar grupos altamente vulneráveis no âmbito social. (Ibid., p. 70-74).

<sup>382</sup> CHOSSUDOVSKY, op. cit., p. 58.

### 3.2.3 O ajuste no Brasil e os acordos com o FMI

Inicialmente, uma breve análise das *cartas de intenções* trocadas entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional demonstrará as diretrizes e condicionalidades impostas pela instituição. Além disso, há uma íntima relação entre estes documentos e as reformas estruturais brasileiras. Estas reformas, contudo, não se finalizaram por diversos fatores. Assim, entende-se que embora tenha havido uma forte influência das Instituições Financeiras Internacionais no direcionamento das mudanças constitucionais brasileiras, o Brasil deve assumir a responsabilidade pela (des)continuidade das reformas e pela desigualdade social que persiste com a manutenção de privilégios.

Com a quitação da dívida junto ao FMI, o país teria condições que implementar de forma independente as reformas necessárias, como a tributária e a previdenciária, permitindo a sua inserção na economia internacional de maneira mais competitiva e a melhoria dos seus indicadores sociais. O intuito aqui será analisar dois níveis de responsabilidade: internacional, com as condicionalidades das políticas de ajuste estrutural, e nacional, a partir das descontinuadas reformas constitucionais.

O FMI ao conceder empréstimos exige austeridade fiscal dos países. Como um banco privado que, ao emprestar seu dinheiro exige fortes garantias, o FMI visa assegurar que os valores desembolsados serão pagos, com os juros acordados. Neste sentido, o seu papel não é de beneficentemente ajudar aos países, mas de proporcionar os fundos necessários para que lidem com os desequilíbrios em seus balanços de pagamentos. O seu paradigma de atuação, inicialmente técnico, passou a vigorar com maior interferência nas políticas econômicas dos Estados receptores, sobretudo por agir junto ao Banco Mundial nas políticas de ajuste estrutural. O Consenso de Washington tornou-se seu vetor.<sup>383</sup>

---

<sup>383</sup> O termo *Consenso de Washington* surgiu em 1989, cunhado pelo economista inglês John Williamson, ex-funcionário do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), em uma Conferência do *Institute for International Economics* (IIE), em Washington, com o objetivo de examinar as idéias antigas de desenvolvimento na América Latina, propugnadas desde os anos cinquenta, em comparação às idéias largamente aceitas no âmbito da OCDE. Foi feita uma lista de dez políticas que mais ou menos todos em Washington aceitariam como necessárias para a América Latina. Os seus principais pontos são: (i) disciplina fiscal; (ii) reordenação de prioridades do gasto público; (iii) reforma tributária; (iv) taxas de juros liberalizadas; (v) taxas de câmbio competitivas; (vi) liberalização comercial; (vii) liberalização do Investimento Direito Estrangeiro; (viii) privatização; (ix) desregulamentação e (x) respeito aos direitos de propriedade. (WILLIAMSON, John (Institute for International Economics). *A Short History of the Washington Consensus*. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, Sep. 24–25, 2004. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2008). As raízes econômicas do *neoliberalismo* podem ser encontradas nos movimentos ideológicos do *Free Market Project* da Escola de Chicago e da *Mont Pèlerin Society*, um *think tank* fundado em 1947, pelos economistas Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman e Michael Polanyi. Seguem a Escola Econômica Austríaca e advogam que o protecionismo e os programas governamentais estimulam a ineficiência,

Por ter ampliado o seu escopo, defende-se que a instituição deveria considerar toda a regulamentação do sistema das Nações Unidas, a qual integra, referente à cooperação internacional e aos direitos humanos. Ademais, imprescindível um tratamento específico a cada país, atendendo às suas especificidades, ao contrário de um modelo pronto e imposto a todos.

Sumariamente, serão apresentados os principais marcos das relações entre o FMI e o Brasil. Pode-se separar este relacionamento em três fases: (i) de 1946 a 1982, da sua criação à crise da dívida; (ii) de 1983 a 1989, da crise da dívida à abertura democrática e (iii) de 1990 até 2005, das reformas jurídicas à quitação das dívidas.

Em 1944, o Brasil participou das reuniões de criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em Bretton Woods. Em 14 de janeiro de 1946, o Brasil ratifica o Convênio Constitutivo do FMI, com exceção do artigo 8º (restrições a transações correntes, taxas múltiplas de câmbio). A sua primeira operação deu-se com o Banco Mundial, em 1949, para contrair um empréstimo de US\$ 75 milhões, utilizado em um projeto de energia elétrica.<sup>384</sup> Em 1954, o Fundo concede o seu aval para um empréstimo do Eximbank (EUA) para o Brasil. No ano seguinte, o relatório do FMI sugere uma reforma cambial, depois da introdução do sistema de taxas múltiplas de câmbio. O Fundo apóia a reforma tarifária brasileira, em 1957.

Em virtude dos desequilíbrios no balanço de pagamentos brasileiro, em 1958, negocia-se um acordo *stand-by*. No primeiro acordo formal com o Fundo, consegue-se um empréstimo de US\$ 200 milhões. A condicionalidade básica era o equilíbrio no balanço de pagamentos, através do aumento das exportações. Ressalte-se que, neste governo, foram estimulados os investimentos estrangeiros diretos em infra-estrutura. Em 1959, o Presidente Juscelino Kubitschek rompe relações com o FMI por razões políticas, pois o seu Plano de Metas não se coadunava com uma política de restrição orçamentária. Sete meses depois, o Brasil assina um acordo com o Fundo em condições mais brandas. No fim do seu governo, o país apresenta

---

e que as nações em desenvolvimento deveriam abrir seus mercados e focalizar na exportação. Defendem a privatização e a desregulamentação. Acreditam que a intervenção pública desloca fundos disponíveis para o investimento privado. (ENGLAND, Kim, WARD, Kevin. *Neoliberalization: states, networks, peoples*. Oxford: Blackwell, 2007, p. 250). O termo *neoliberalismo* está associado (i) a uma política econômica adotada em fases recessivas do ciclo; (ii) a uma ideologia ou filosofia econômica que acredita na perfeita alocação de recursos econômicos pelo mercado e (iii) um determinado padrão de acumulação nos países latino-americanos. (FEIJÓ, José Carlos Valenzuela. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 12-14).

<sup>384</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e o Sistema de Bretton Woods: instituições e políticas, em perspectiva histórica, 1944-2002. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 42.

déficit no balanço de pagamentos.

Em 1961, Jânio Quadros buscou uma ajuda de US\$ 2 bilhões, mas as negociações foram interrompidas com sua renúncia. João Goulart conseguiu um acordo de US\$ 200 milhões, com governos e entidades nacionais de financiamento, dos quais apenas US\$ 78 milhões foram liberados. O golpe militar recebeu apoio dos EUA e do FMI. O governo militar adotou uma política de redução do déficit público<sup>385</sup> e restrição do crédito, com objetivo de controlar a inflação. Na segunda metade de 1964, o Banco Mundial anunciou que efetuará empréstimos ao Brasil, depois do longo período, de quatorze anos, de desaprovação da política econômica brasileira. Em 1965, o general Castello Branco tomou um empréstimo de US\$ 125 milhões e compromete-se a conter a inflação e equilibrar o balanço de pagamentos. No período de 1965 a 1972, diversos acordos *stand-by* são negociados para avaliar as operações brasileiras, *sem saque de recursos* e o Brasil apresenta um grande crescimento do PIB. Em 1967, criam-se os Direitos Especiais de Saque (DES). Em 1971 rompe-se com o sistema cambial de Bretton Woods, adotando-se o câmbio flutuante. Entre 1973 e 1979, as crises do petróleo levam o Brasil a realizar vários empréstimos bancários comerciais para corrigir seus déficits, com aval do FMI.

No início da década de oitenta, irrompe-se a crise da dívida externa na América Latina, e o Brasil negocia sucessivos programas de ajuste com o Fundo.<sup>386</sup> Em 1982, o Ministro da Fazenda Delfim Netto negocia um empréstimo de US\$ 4 bilhões, em quatro parcelas, com duas desembolsadas. Em 1983, realiza-se um novo acordo (Acordo de Facilidades Ampliadas), depois de uma maxidesvalorização do Cruzeiro em 30% e são assinadas quatro *cartas de intenções*.

Nestas cartas são expostas condicionalidades, como a redução da inflação, dos subsídios, dos incentivos fiscais, dos gastos públicos, especialmente com pessoal, e da intervenção do Estado na economia. Propõe-se ainda a alienação das empresas governamentais, ajustando-as às regras do mercado e à liberalização financeira. Vale ressaltar

---

<sup>385</sup> O *déficit público* corresponde, na contabilidade pública brasileira, às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) que se referem às necessidades de financiamento de três esferas: (i) Governo Central (Tesouro Nacional, Banco Central e INSS); (ii) estados e municípios e (iii) empresas estatais. Equivalem à duas contas: (i) o resultado primário (resultado fiscal, excluída despesa com juros) e os juros da dívida pública. Em 2006, o déficit público foi de 3,15% do PIB, diferença entre um resultado primário (superávit) de 4,35% e os juros nominais de 7,5%. (GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, Raízes do Atraso: paternalismo x produtividade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 38-40).

<sup>386</sup> Note-se que a dívida externa brasileira que era de US\$ 3,1 bilhões, em 1961 passou a US\$ 69,7 bilhões, em 1982. Este aumento decorreu do crescimento das taxas de juros flutuante, da deterioração nos termos de intercâmbio, com a queda dos preços das exportações brasileiras, e da alta do petróleo. (ARANTES, op. cit., p. 98-99).

a inacessibilidade dos primeiros acordos firmados com o Fundo; por serem considerados secretos, o governo brasileiro não os possuía.<sup>387</sup> Assim, viu-se o Brasil em meio a negociações da dívida externa, com credores oficiais (Clube de Paris) e privados, que não contavam com uma adequada estrutura de coordenação. Não houve, inicialmente, uma cooperação institucional entre o governo brasileiro e Fundo, mas uma série de novos empréstimos e reescalonamento entre credores. O Brasil também não se beneficiou dos diversos acordos de redução da dívida, sob alegação de que sustentava uma ampla economia e uma posição sólida em contas externas.<sup>388</sup> Neste ano ainda, foram assinados dois contratos relativos ao Projeto 1 (Acordo de Crédito e Garantia), criando-se uma linha de crédito de US\$ 4,4 bilhões e o Projeto 2 (Acordo de Crédito Depositado), com vistas a propiciar a rolagem da dívida externa. O Brasil concordou em se submeter à jurisdição de Tribunais estaduais e federais em Nova York e Londres, renunciando à imunidade de jurisdição estrangeira e aceitando sentenças proferidas nestas cortes. O Conselho Federal da OAB dirigiu à Procuradoria Geral da República um pedido de declaração de inconstitucionalidade do Projeto 2.

Em 1984, opera-se um acordo de US\$ 5,5 bilhões, em que apenas metade chega ao país. Em 1985, Delfim Netto assina sua sétima carta de intenções (quatro em 1984, fevereiro, março, setembro e dezembro). Destaca-se, no documento, a política monetária restritiva, as altas taxas de juros e a liberalização comercial. Suspende-se o acordo em decorrência do não cumprimento das metas de desempenho (cartas de intenções não cumpridas). Em janeiro de 1986, o país renegociou com o Clube de Paris, sem assinar acordo com o Fundo. Em fevereiro de 1987, sob o governo Sarney, após longas negociações sem resultado e do lançamento do Plano de Estabilização da Economia (Plano Cruzado), em 1986, o Brasil decreta moratória unilateral dos pagamentos externos sobre juros da dívida comercial de médio e longo prazo. Embora *alarmante* do ponto de vista internacional, a moratória foi o único recurso diante de uma dívida de US\$ 121 bilhões e de uma reserva bruta de US\$ 4 bilhões.

No fim de 1987, o país volta a renegociar e paga US\$ 1 bilhão em juros aos credores. Firma, então, um acordo com 114 bancos para adquirir um empréstimo de US\$ 3 bilhões para pagar US\$ 4,5 bilhões de juros devidos. Em junho de 1988, mais uma *carta de intenções* é assinada, por Maílson da Nóbrega, enfatizando a estagnação econômica do Brasil e *criticando o modelo desenvolvimentista*. O Brasil fecha um acordo com o Fundo de US\$ 1,4 bilhão e acaba recebendo US\$ 477 milhões. Propõe-se então a liberalização e a modernização da

---

<sup>387</sup> Ibid., p. 93.

<sup>388</sup> ALMEIDA, op. cit., p. 44-45.

economia, além da reforma do sistema financeiro. Elabora-se o Documento Modernização e Ajustamento 88/89, em que se sugere a criação de um Conselho Federal de Desestatização, com o escopo de privatizar as empresas públicas, exceto a Petrobrás. Este processo ocorria em paralelo à Assembléia Constituinte que estabeleceu monopólios em diversos setores.

Na gestão do Presidente Collor, em setembro de 1990, mais uma *carta de intenções* é assinada, não sendo, porém, aprovada. Neste documento, consta a necessidade de reformas administrativa e tributária, abertura comercial, privatizações, política monetária rígida, para conter a inflação, e adoção do superávit primário de 2,4% do PIB. Note-se que os valores gerados com a privatização deveriam ser revertidos ao pagamento da dívida pública, e não para financiar gastos na área social, como propugnou o governo.<sup>389</sup> Em dezembro de 1991, uma outra *carta de intenções* é assinada, ratificando os termos da anterior, bem como sugerindo estudos para a reforma da seguridade social.<sup>390</sup> Expõe também a possibilidade de utilização dos títulos da dívida externa no seu programa de privatização. Com efeito, estes títulos, desvalorizados, foram utilizados pelo seu valor de face, o que engendrou fortes prejuízos ao país.

Em 1992, retomam-se os contatos, sem a existência de acordos formais de empréstimo. Em seguida, o Brasil fecha um acordo com o Clube de Paris, renegociando créditos oficiais bilaterais, sem o aval do FMI. Nesta época, o país enfrentou um sério ciclo vicioso. Um grupo consultivo, que representava os credores comerciais, pressionou o FMI para que não liberasse recursos para o Brasil. Este dinheiro, contudo, visava o pagamento destes próprios credores comerciais. A Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello,

---

<sup>389</sup> Os países em desenvolvimento recorreram à privatização e desregulação em virtude da necessidade de alocar investimentos privados na área de infra-estrutura e de melhorar seu orçamento. O problema é que estes dois objetivos, de longo e curto prazo, são dificilmente atingíveis simultaneamente. Conclui-se que as rápidas liberalizações podem dificultar o estabelecimento de uma estrutura pública com apropriado aparato regulatório. Ressalta Coutinho que um dos problemas da construção do marco regulatório nos países em desenvolvimento é a sua deliberação governamental antes de um *debate* e da definição de seus objetivos. Acrescenta ainda a dificuldade de delinear instituições regulatórias após o processo de privatização. (COUTINHO, Diogo Rosenthal. Developing countries in the wake of liberalisation: big challenges ahead. *This Century's Review*. Frankfurt am Main, v. 4/6, 1 out. 2006. Disponível em: <[http://www.thiscenturysreview.com/DEVELOPING\\_COUNTRIES\\_I.developing-countries.0.html](http://www.thiscenturysreview.com/DEVELOPING_COUNTRIES_I.developing-countries.0.html). Acesso em: 21/02/2008). Os países que implementaram a liberalização antes de outras reformas (como aqueles do Cone Sul) presenciaram fluxos de capitais desestabilizadores, taxas de juros altas e problemas em suas empresas. A liberalização financeira requer regulamentação e supervisão adequada.

<sup>390</sup> “Os credores internacionais do Brasil queriam se assegurar de que o país permaneceria endividado por muito tempo e de que a economia nacional e o Estado estariam reestruturados em benefício deles (credores), por meio de uma contínua pilhagem dos recursos naturais e do meio ambiente, da consolidação da economia de exportação baseada na mão-de-obra barata e da aquisição de empresas estatais mais lucrativas pelo capital estrangeiro. Os bens do Estado seriam privatizados em troca da dívida e os custos do trabalho seriam comprimidos, em consequência da desindexação dos salários e das demissões de trabalhadores.” (CHOSSUDOVSKY, op. cit., p. 171)

acusou o G-7 de bloquear o crédito multilateral para o Brasil, utilizando-se uma injusta pressão política.<sup>391</sup>

Em 1994, o Brasil implementou um acordo com credores privados para negociar a dívida comercial, também sem aval do FMI. Sob a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, realizou-se com o Fundo um *programa de ajuste fiscal*, em consequência da crise asiática e da moratória russa. A partir da crise mexicana, em 1994, o Fundo aprofundou as condicionalidades, com propostas de estabilização econômica e reforma estrutural, afinadas com o Consenso de Washington.

Em 13 de novembro de 1998, firma-se um *acordo preventivo*, no seio de um Programa de Financiamento de Reserva Suplementar (*Supplemental Reserve Facility* - SRF), com desembolso de até US\$ 41,5 bilhões (FMI, BIRD, BID e países membros do Banco de Compensações Internacionais - BCI).<sup>392</sup> Na mesma data, o Brasil endereça mais uma *carta de intenções* ao Congresso Nacional a ser enviada ao FMI, com pedido de empréstimo de cerca de US\$ 18 bilhões, na forma de um acordo *stand-by*, com prazo de 36 meses. A carta expõe o bom desempenho da economia brasileira, com a estabilidade advinda do Plano Real, a amplitude do programa de *desmonopolização*, a desregulamentação e a privatização de setores da economia, além do fortalecimento do sistema bancário e do aumento do investimento direto estrangeiro.

Ressalta a necessidade da responsabilidade fiscal dos estados e municípios, da reforma administrativa, da flexibilização das leis trabalhistas e da economia gerada por uma reforma previdenciária. No âmbito tributário, sugere a criação de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), incidente sobre o consumo. Em 08 de março de 1999, promove-se um ajuste ao acordo anterior em função da desvalorização cambial e da introdução do regime de flutuação. No *Memorando de Política Econômica*, o Ministro da Fazenda expõe a importância da reforma administrativa e Previdenciária, efetuadas em 1998, e reforça a necessidade da reforma tributária. Em 2000, graças à recuperação econômica, reembolsa-se antecipadamente parte (US\$ 10 bilhões) dos créditos sacados no acordo de 1998. No ano seguinte, efetua-se um

---

<sup>391</sup> Ibid., p. 173.

<sup>392</sup> Segundo o Ministro Pedro Malan, “o acordo com o Fundo, como é uma operação de *troca de moedas reais por direitos especiais de saque* no Fundo, estabelecidas já de longa data, ele não necessita de aprovação formal do Senado, mas nós submeteremos para *informação* à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Esse acordo com o BIS aparentemente, na medida que envolva *garantias*, mas é para trânsitos posteriores à primeira tranche, *necessita aprovação do Senado*, mas de qualquer maneira seria enviado ao Senado. (MINISTÉRIO DA FAZENDA. Pronunciamentos. Transcrição da fala do ministro Pedro Malan na abertura da entrevista coletiva de apresentação do acordo entre Brasil e FMI. 13/11/98, grifo nosso. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/1998/P981113.asp>> Acesso em 11 fev. 2008.

saque de cerca de US\$ 2 bilhões, do acordo de 1998, em função da crise na Argentina. Com o agravamento desta crise, anuncia-se a liberação de mais US\$ 15 bilhões, em caráter preventivo.<sup>393</sup>

Em 23 de agosto de 2001, cancela-se o acordo de 1998 e solicita-se um novo acordo de empréstimo emergencial preventivo, e uma outra *carta de intenções* é assinada. Em 14 de setembro de 2001, celebra-se o *acordo stand-by* com validade até dezembro de 2002, de US\$15.650 bilhões, para reforço das reservas internacionais. Em 25 de março de 2002, o acordo *stand-by* de 2001 é revisto com a liberação de mais US\$ 5 bilhões para reforço da reserva de divisas. Em 21 de junho de 2002, libera-se mais uma *tranche* (do acordo de 14.09.2001), no valor de US\$ 10 bilhões. No dia 6 de setembro de 2002, implementa-se um novo acordo *stand-by*, por 15 meses, até dezembro de 2003, pelo valor de US\$ 30 bilhões.<sup>394</sup>

No governo do Presidente Lula, em 28 de fevereiro de 2003, a *carta de intenções* projeta um superávit primário superior ao acordo de 2002: de 3,75% para 4,25% do PIB. Nas *cartas de intenções* referentes às revisões do acordo *stand-by* de 2002, o governo expressa a relevância das reformas previdenciária e tributária, a autonomia operacional do Banco Central, a votação da Lei de Falências e da Parceria Público-Privada, a melhoria do ambiente regulatório e a criação do Bolsa Família.

Assina-se também, em dezembro, um novo acordo preventivo, pelo valor de US\$ 14,8 bilhões (sem retirada de dinheiro). Em 28 de fevereiro de 2005, o Ministro Antonio Palocci explicou que, devido ao equilíbrio macroeconômico brasileiro, não renovaria o acordo *stand-by* com o FMI, que venceria no fim do mês. Em 28 de março de 2005, o Brasil decide não renovar o acordo em vigor com o FMI: sem retirada de dinheiro, desde setembro de 2003. Em dezembro de 2005, Brasil quita a sua dívida com o Fundo, antecipando o pagamento de 15,5 bilhões, com recursos das reservas internacionais.<sup>395</sup>

---

<sup>393</sup> Segundo o Ministro Pedro Malan, o empréstimo tinha caráter preventivo e fora motivado pelas crises financeiras externas e pela previsão de baixo crescimento em diversos países. Alegou ainda a credibilidade do Brasil no sistema financeiro internacional pela facilidade em conseguir tão expressivo crédito em negociações de apenas duas semanas. (MINISTÉRIO DA FAZENDA. Ajuste Fiscal. 3/08/01. Exposição inicial do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, na entrevista coletiva à imprensa para anúncio do novo programa com o FMI. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fminoac.asp>>. Acesso em 11 fev. 2008).

<sup>394</sup> Neste acordo, o Brasil compromete-se a gerar resultado primário equivalente a 3,75% do PIB, em 2003 e a controlar a inflação. Expõe ainda algumas metas de reformas estruturais como transformar a base do PIS de faturamento para valor agregado, até o final de dezembro de 2002, como primeiro passo para a aplicação da mesma formulação para a COFINS; o avanço do processo de alienação dos bancos estaduais federalizados e a aprovação, na Câmara dos Deputados, da PEC do artigo 192; além de uma proposta para a redução da alíquota da CPMF, dos 0,38% para 0,08%, a partir do início de 2004. (MINISTÉRIO DA FAZENDA. Ajuste Fiscal. Pontos essenciais do Acordo com o FMI. 04/09/2002. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pe\\_acordo\\_fmi2.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pe_acordo_fmi2.asp)>. Acesso em 11 jan. 2008).

<sup>395</sup> ARANTES, op. cit., p. 92 e seguintes.

O breve relato exposto acima demonstra que a relação entre o Brasil e o FMI foi pautada não apenas por diretrizes técnicas, mas político-econômicas, com a imposição de reformas estruturais. Os acordos do Brasil com o FMI possuem relevantes implicações econômicas e jurídico-políticas. Portanto, devem se submeter à compreensão e ao controle popular, através dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do debate na sociedade.<sup>396</sup>

Na área econômica, o governo conduziu um extenso processo de privatização, transferindo à iniciativa privada a condução de negócios, buscando uma intervenção mais indireta na economia e uma gestão mais eficaz e transparente dos gastos públicos. A abertura comercial, com redução de barreiras alfandegárias, provocou a reestruturação das empresas locais e, juntamente com o processo de privatização, contribuiu com o aumento do desemprego no país. A recessão do início da década de noventa foi equilibrada em 1994, com a implementação do Plano Real e o controle da inflação; apesar de níveis constantes de investimentos, a taxa de desemprego continuou crescendo. Acrescente-se que a abertura comercial, o ingresso de investimentos diretos e a melhoria da produtividade não proporcionaram uma efetiva participação do Brasil no comércio internacional.<sup>397</sup>

Propugnou-se que o Fundo agira de má-fé, deslocando o problema para a esfera moral. Na verdade, o apelo aos fundamentos éticos não sensibiliza o capital. O FMI avaliza credores ou empresta os seus próprios recursos. É liderado por grandes potências econômicas que visam lucrar com a integração do sistema financeiro.<sup>398</sup> A sua atuação, portanto, não é pautada por filantropia, mas também pela consecução de lucro através do pagamento dos serviços da dívida.

Isto não exime a responsabilização dos países. A situação do Brasil é distinta da África Subsaariana, em que diversos países dependem da Assistência Oficial ao Desenvolvimento para sua sobrevivência.<sup>399</sup> Além dos problemas econômicos, advindos da dependência da

---

<sup>396</sup> BAHIA, op. cit., p. 193.

<sup>397</sup> OLIVEIRA, Laércio Rodrigues de. As repercussões do acordo com o FMI sobre os ajustes da economia brasileira. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p.173.

<sup>398</sup> “Para os países industrializados, essa situação de sobrendividamento envolve naturalmente também ganhos importantes.” (WECK, op. cit., p. 20). As políticas adotadas pelo FMI nem sempre são resultado de sua burocracia técnica, mas do seu conselho de diretores, representados pela maioria do capital acionário, dominado pelas grandes potências econômicas. (ALMEIDA, op. cit., p. 37).

<sup>399</sup> “Há casos que são perfeitamente claros, como o da África, abaixo do Saara. Ali não existe nenhuma esperança, em virtude da falta absoluta de todas as fontes naturais, dos países ressurgirem sem a anulação pura e simples da dívida.” (BRACHER, Fernão Carlos Botelho. Coordenador do Simpósio Internacional sobre os aspectos éticos da dívida internacional. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). *A dívida internacional: uma abordagem ética*. São Paulo: Pioneira e Fundação FIDES, 1989, p. 10). Esta região pagou cerca de quatro vezes

monocultura exportadora para a Europa, as guerras civis e a corrupção dos dirigentes agravam o quadro de extrema miséria. O Brasil, em geral, honrou seus compromissos externos, a despeito do pesado ônus, da dolorosa corrupção, das renegociações e dos rompimentos pontuais.

Reitere-se que as conseqüências negativas da rápida privatização<sup>400</sup>, efetuada em parte com títulos desvalorizados, da restrição aos gastos sociais e dos parcos investimentos em infra-estrutura, com o fito de gerar constantes superávits para o pagamento da dívida externa, são, também, de responsabilidade das elites dirigentes do país que aceitaram os termos do ajuste estrutural.

Adicione-se ainda que o *ajuste fiscal* imposto desequilibrou a equalização de outras variáveis, como crescimento, aumento da produtividade, geração de emprego e conseqüente distribuição de renda. Considera-se uma economia ajustada fiscalmente se “o padrão de financiamento e de gestão do setor público ganha autonomia suficiente para absorver as flutuações do balanço de pagamentos sem solapar o equilíbrio fiscal,”<sup>401</sup> ou seja, um desequilíbrio temporário do balanço de pagamentos não conduziria a desvalorização cambial, ao aumento da dívida interna nem externa e, por conseqüência, a um novo ajuste. Portanto, não é suficiente desregular e privatizar, reduzindo o tamanho do Estado, mas reestruturá-lo, buscando bons padrões de financiamento (fiscal, financeiro e patrimonial) e gestão pública.<sup>402</sup>

---

sua dívida de 1980 e ainda se encontrava três vezes mais endividada. O débito passou de US\$ 60 bilhões para US\$ 260 bilhões, aliado ao progressivo aumento do seu déficit comercial. (TOUSSAINT, op. cit., p. 260-261).

<sup>400</sup> Cumpre notar aqui uma crítica *não* ao processo de *privatização em si*, mas a forma como foi realizada no Brasil, com um discurso de reversão das divisas para projetos sociais, quando, na verdade, visava-se ao pagamento dos juros da dívida, à concessão de privilégios, como a utilização de títulos da dívida desvalorizados e subsídios de bancos públicos, além de uma atuação das agências reguladoras que não protegem devidamente os direitos do consumidor. Deve-se atentar ainda para os riscos de monopólio, abuso de poder, ausência de investimentos, descontinuidade e ineficiência frente aos usuários. O Ministério Público Federal, por exemplo, ingressou com uma ação visando suspender a privatização do Banespa, em virtude de diversas irregularidades no processo cometidas pelos governos estadual (Covas) e federal (Fernando Henrique Cardoso). Inicialmente, foi deferida a suspensão do leilão. O governo recorreu e obteve ganho de causa, sob o fundamento do *interesse nacional*.

<sup>401</sup> Neste sentido, o Chile seria a única econômica ajustada fiscalmente na América Latina. Uma parte considerável da sua alta carga fiscal está baseada no setor de exportação estatal, em que a poupança pública é gerada e apropriada em moeda local. (TAVARES, Maria da Conceição, op. cit., p. 77).

<sup>402</sup> Ironicamente, em 17/02/08, o Ministro das Finanças do Reino Unido, Alistair Darling, anunciou a nacionalização do Banco *Northern Rock*, em virtude de seus prejuízos e má gestão. Uma operação que demonstra claramente as limitações do *governo de mercado*. É a maior nacionalização de uma empresa britânica, desde a década de setenta. (ECONOMIST.COM. Britain's government at last decides to nationalise Northern Rock. Now what? *Economist.com*, 18 fev. 2008. Disponível em: <[http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story\\_id=10714272](http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story_id=10714272)>. Acesso em 18 fev. 2008).

Por outro lado, os resultados positivos de um melhor gerenciamento do gasto público e da responsabilidade fiscal deveriam ser o primeiro passo para uma reforma efetiva, que beneficiasse os mais carentes, através de uma distribuição mais equânime da renda e de um pesado investimento em educação. O país que durante a sua Assembléia Constituinte já alterava o que viria a ser a Constituição, por intermédio das cartas de intenções dirigidas ao Fundo, continua sem um norte específico e perde grandes oportunidades de capacitar sua população e promover uma cidadania efetiva. Um desenvolvimento sem a cooperação humana, ou seja, sem a participação dos seus beneficiários, não é *instrumentalizado* pela liberdade, nem a constitui. A seguir, serão estudadas as reformas constitucionais advindas do processo de redemocratização e do relacionamento do Fundo com o Brasil.

### 3.3 REFORMAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL

Como visto acima, os acordos com o FMI engendraram a imposição de condicionalidades econômicas e políticas. No Brasil, a Constituição, de cunho social, precisou ser reformada para abarcar o novo modelo de Estado. Desenham-se, então, as reformas do Estado brasileiro, com destaque para as reforma administrativa e fiscal.

#### 3.3.1 A reforma do Estado

O debate acerca das implicações constitucionais do inter-relacionamento do Brasil com o FMI perpassa por um discurso comumente difundido acerca dos malefícios da globalização para o Estado Nacional. Uma posição mais radical defende que a globalização conduz ao *fim* das fronteiras nacionais. Há quem enxergue, em contrapartida, um comprometimento da soberania dos países periféricos, em função dos interesses dos países centrais, que concentram o poder econômico e militar. Percebe-se ainda um crescimento da interdependência entre os Estados, com impactos diferentes entre os centrais e periféricos.<sup>403</sup>

A perspectiva econômica da globalização nada mais reflete do que o desenvolvimento do capitalismo: do mercantil ao industrial, deste ao financeiro, como previra Marx. Aliou-se, contudo, aos vorazes capitais o avanço científico, especialmente das telecomunicações e da informática. Após os vinte e cinco gloriosos anos de prosperidade, no pós-guerra, abateu-se sobre o mundo a crise do petróleo; em seguida, a crise fiscal. Pregou-se, então, uma maior

---

<sup>403</sup> ARANTES, op. cit., p.23 e seq.

liberalização financeira e comercial para lidar com as crises do sistema. Na realidade, os países que propugnam a liberação comercial perpetuam medidas protecionistas, como os EUA, na produção de aço, laranja e açúcar, e controlam estrategicamente o processo de produção e *know-how*, com rigorosas leis de patentes. Concomitantemente, o Estado social se encontrou incapacitado de cumprir com suas promessas. Em uma espécie de coesão ideológica, algumas medidas foram implementadas com o intuito de lidar tanto com a (in)disciplina do sistema financeiro internacional, como com a má gestão dos ditos ineficientes Estados Nacionais. Neste diapasão, o Brasil, que acabara de promulgar a sua Constituição-cidadã, se viu compelido a modificá-la, a partir do que se convencionou denominar *Reformas do Estado*.

O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*<sup>404</sup>, de 1995, estabeleceu as alterações necessárias, com o fito de reestruturar o sistema público brasileiro, destacando-se: (i) o ajuste fiscal duradouro; (ii) as reformas econômicas direcionadas ao mercado; (iii) a reforma da previdência social; (iv) a inovação dos instrumentos de política social e, por fim, (v) a reforma do aparelho do Estado, para melhorar a governança, com transferência de ações (não decisões) aos níveis regional e local. Em resumo, as reformas visavam à liberalização econômica, à desregulamentação, à melhor gestão administrativa e ao ajuste fiscal.

Estimulou-se a *privatização* dos serviços, que geraria fundos para o pagamento das dívidas. A Administração Pública seria mais eficiente através de novas técnicas de coordenação de serviços entre as esferas públicas e da autonomia das entidades de Administração Indireta. Incentivou-se a gestão indireta de serviços sociais pela própria comunidade, através dos contratos de gestão, com apoio de organizações não governamentais, associações de utilidade pública e entidades comunitárias. Vislumbrou-se a execução de programas de capacitação de pessoal, valorização das carreiras exclusivas dos Poderes do

---

<sup>404</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sob os auspícios do Ministro Bresser Pereira e, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou. Em sua apresentação, ratificou-se a necessidade de um modelo de desenvolvimento brasileiro que *fortalecesse o Estado*, em uma *economia de mercado*, sem descuidar das demandas sociais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2008). Ironicamente, no que tange às reformas, alude Bresser-Pereira a um *Pacto Burocrático-Liberal*, “um pacto informal mas efetivo, voltado para a modernidade, cuja liderança cabia agora a políticos e economistas que haviam logrado a estabilização dos preços. Um pacto, portanto, excludente dos trabalhadores e dos pobres: um Pacto Burocrático-Liberal. Burocrático porque a liderança política cabia a setores da classe média profissional, associada naturalmente à classe capitalista. Liberal porque comprometida com as reformas orientadas para o mercado.” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Ed. 34, 2003, p. 397).

Estado e aumento da responsabilização dos agentes públicos pela gestão administrativa.

Em linhas gerais, procurou-se revisar a inserção do Estado na economia, vista como *hipertrofiada* nos modelos de *welfare state* e *nacional-desenvolovimentista*, em busca de uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos, na redução dos custos estatais e no alívio do orçamento público. Isso ocorreria por intermédio de três processos: (i) o fortalecimento das organizações da sociedade civil; (ii) as privatizações, concessões e quebra de monopólios, e (iii) a instituição de *agências reguladoras* com vistas a proteger os consumidores da ação dos mercados liberalizados.

A reforma do Estado brasileiro iniciou-se com o *Programa Nacional de Desestatização* (PND), criado por Medida Provisória e aprovado pela Lei 8.031/90, substituída pela Lei 9491/97. Este plano recebeu muitas críticas, por ocorrer à margem do debate público, beneficiando um pequeno grupo privilegiado, que utilizou, inclusive, títulos desvalorizados<sup>405</sup>, como moeda de troca, e crédito do BNDES. Privatizaram-se empresas mineradoras, siderúrgicas, petroquímicas, de infra-estrutura viária e bancos.

O discurso fundamentou-se no excessivo tamanho e ineficiente gerenciamento do Estado e na maior inserção e competitividade internacional. Continuou-se o processo no governo seguinte, com a promulgação de 35 emendas constitucionais, muitas das quais com o objetivo de liberalizar mercados, como a permissão para a exploração por empresas privadas dos serviços locais de gás canalizado (EC 5/95), a extinção do conceito de empresa brasileira de capital nacional (EC 6/95), a abertura da cabotagem e da navegação interior a embarcações estrangeiras (EC 7/95), a quebra de monopólios, nos serviços de telecomunicações (EC 8/95), petróleo (EC 9/95), resseguro (EC 13/95) e pesquisa, lavra, enriquecimento, reprocessamento, industrialização e comércio de radioisótopos (EC 49/06). Permitiu-se a participação estrangeira em até 30% do capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão (EC 36/02).<sup>406</sup>

---

<sup>405</sup> As *moedas de privatização* eram as seguintes: Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Créditos Vencidos Renegociados (securitizados), Títulos da Dívida Agrária, Títulos da Dívida Externa, Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal e Notas do Tesouro Nacional. (ARANTES, op. cit., p. 152-153, baseado em dados do Balanço das privatizações do BNDES; TAVARES, Maria da Conceição. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 114).

<sup>406</sup> Além das emendas mencionadas acima, referentes à reforma econômica, outras merecem destaque: a Emenda Constitucional (EC) 19/98, reforma administrativa, a EC 20/98 e a EC 41/03, reforma da previdência, por sua vez complementada e alterada pela EC 47/05; a EC 42/03, reforma tributária e a EC 45/04, reforma do judiciário. Foram aprovadas duas emendas no governo Collor, 8 no governo Itamar Franco (6 de revisão), 35 durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso e 17 no atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em virtude das privatizações, na segunda metade da década de noventa, foram criadas as *agências reguladoras*<sup>407</sup>, com o objetivo de proteger os consumidores de controles monopolistas e da concorrência desleal. No Brasil, contudo, há profundas críticas ao modelo adotado, sobretudo por beneficiar mais ao equilíbrio econômico das empresas privadas do que aos consumidores.

O poder de fiscalização, um dos seus principais atributos, não vem sendo exercido adequadamente,<sup>408</sup> porquanto se preocupam mais em fornecer credibilidade aos investidores do que em resguardar os interesses dos consumidores hipossuficientes. Interessante notar que as alterações ocorreram na década de noventa, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto da necessidade de conciliar as demandas de uma sociedade recém democratizada às profundas desigualdades sociais.<sup>409</sup> Diante do frenético ritmo<sup>410</sup> da

---

<sup>407</sup> As agências reguladoras são *autarquia especial*, criada por lei específica. A sua regulamentação geral dá-se pela Lei 9986/00, que prevê audiência pública e consulta pública à população.

<sup>408</sup> Em 2001, por exemplo, em vista da carência energética, o governo determinou o aumento das taxas juntamente com o corte dos consumidores que não alcançassem a meta. A ANEEL entrou com um processo no STF contra os consumidores mineiros da CEMIG, que se recusara a efetuar os cortes, e obteve vitória. Em 2005, A ANATEL reputou como legal a cobrança do ponto adicional da TV por assinatura contra o pleito dos órgãos de defesa do consumidor, em virtude de um aumento de 6000%, em sete anos. Se as agências praticassem o Código de Defesa do Consumidor, certamente o número de lides e de Termos de Ajuste de Conduta (TACs) diminuiriam. Criticou-se também pesadamente a má atuação da ANAC, sobretudo no seio da crise aérea e a condução de leilões de concessão de exploração de petróleo pela ANP, que nem sempre atendem aos interesses do país. Em vista disso, discute-se o Projeto de Lei 3.337/04, cujo relator, o deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), tem por objetivo criar um marco regulatório para as agências reguladoras. (PINHEIRO, Márcia, PACHECO, Paula. *Autonomia de Fachada*. Coluna Seu País. Carta Capital, 08 ago. 2007, Ano XIII, n.456, p. 28-32).

<sup>409</sup> No Brasil, segundo dados do IBGE, os 10% mais ricos ganham em média vinte vezes mais que os 40% mais pobres. A Colômbia segue a mesma estatística, e na África do Sul, a diferença corresponde a 18 vezes. No Japão, a diferença é 3 vezes e na Coreia do Sul, 4. O aumento da carga tributária não contribui para sanar a desigualdade, pois, proporcionalmente, os mais pobres arcam com maior carga tributária em virtude dos expressivos impostos indiretos cobrados no Brasil. A partir do Plano Real houve uma melhoria na situação dos mais pobres com a estabilização econômica, o aumento do salário mínimo e os programas de transferência de renda, como o Bolsa-Família. O paradoxo é que os mais pobres é que justamente financiam estes programas cujo orçamento parte das contribuições sobre salários, ou seja, estas contribuições oneram os preços e são repassadas ao consumidor. O seu impacto econômico gera o desemprego. Propõe-se assim constantemente o aumento dos gastos sociais. Na verdade, não é o volume dos gastos sociais, cerca de 25% do PIB, e sim a sua qualidade que deve ser questionada. Neste dispêndio, 43,7% do total de gasto social correspondem à *previdência*, 19,2% à saúde e à 22% educação. A desigualdade é ainda mais acentuada na distribuição dos benefícios previdenciários, os 2% mais ricos recebem o mesmo que os 60% mais pobres. Os gastos públicos não beneficiam os mais pobres, nem os impostos tributam mais (proporcionalmente) os ricos. (NICHOLSON, Brian. *A Previdência Injusta*. Como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 2007, p. 24-25, 28, 35-42; IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Síntese dos Indicadores de 2006. PNAD, Tabela 7.1.1. Disponível em: <[http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintese/tab7\\_1\\_1.pdf](http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintese/tab7_1_1.pdf)>. Acesso em 4 fev. 2008).

<sup>410</sup> Segundo Hobsbawn, a crise contemporânea demonstra “os profundos desequilíbrios sociais causados em todos os níveis da sociedade pelas *alterações mais rápidas e intensas* jamais experimentadas pela humanidade, social e individualmente, dentro do período de vida de um ser humano. Elas parecem refletir uma crise dos sistemas tradicionais de autoridade, hegemonia e legitimidade do Ocidente e sua dissolução no Oriente e no Sul, assim como uma crise dos movimentos tradicionais que pretendiam proporcionar alternativas a eles.”

globalização, as reformas visavam impingir rapidez e pragmatismo, haja vista o receio da expansão fiscal e aceleração inflacionária. O discurso, contudo, de saneamento financeiro, livrando o Estado de atividades que poderiam ser melhor desempenhadas pela iniciativa privada e, supostamente, visando um melhor investimento na área social, não se refletiu na contabilidade pública. Apesar da quebra de monopólios e das privatizações, o déficit público continuou sendo um grande óbice ao desenvolvimento nacional. O tão almejado controle da inflação proporcionou melhor visibilidade do desequilíbrio fiscal.

O *movimento* pela reforma do Estado, fortalecido em fim dos anos setenta, pode ser visualizado em três dimensões: (i) *econômica*: a forma de intervir no sistema econômico, com privatizações, concessões, criação de agências reguladoras e liberalização financeira<sup>411</sup>; (ii) *social*: relacionada ao Estado do bem-estar social ou nacional-desenvolvimentista, com seus altos gastos, visando a uma reforma fiscal<sup>412</sup> e previdenciária e (iii) *administrativa*: o combate à baixa eficiência burocrática. Muda-se o enfoque do processo para o resultado, com gestão baseada na eficiência na prestação de serviços públicos.

A nova administração, com ausência do Estado forte, ao menos teoricamente, partiu de experiências nos EUA, com Reagan, e na Inglaterra, sob a administração da Primeira Ministra, Margareth Thatcher, na Austrália e na Nova Zelândia. Na América Latina, o primeiro governo de matriz (neo)liberal ocorreu no Chile, liderado pelo General Pinochet, a partir de 1973.<sup>413</sup> Em linhas gerais, o modelo fornece a seguinte fórmula: submissão aos

(HOBSBAWN, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, p. 137).

<sup>411</sup> A abertura financeira trouxe uma série de alterações infra-constitucionais: a Resolução 2.689/00, que extinguiu as diversas modalidades de aplicação e instituiu uma nova modalidade de investimento no mercado financeiro, fornecendo acesso aos não residentes às mesmas aplicações dos residentes; a Resolução 3.265/05, que unificou os mercados de câmbio e a Medida Provisória 281/06, que concedeu incentivos fiscais aos investimentos estrangeiros em portfólio.

<sup>412</sup> A política fiscal deveria ser fiadora da valorização (e da manutenção) do capital, e responsável por afastar o risco de default da dívida pública. A sustentabilidade da dívida pública e a *geração de superávits primários* tornaram-se as principais metas governamentais, conduzindo à centralização tributária e a geração de reservas. O choque de credibilidade internacional e a atração de investimentos seria uma consequência dos bons fundamentos. O país se viu face à necessidade de equacionar a integração internacional e o endividamento interno. (LOPREATO, Francisco Luiz C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 108).

<sup>413</sup> A experiência chilena é considerada um exemplo de êxito neoliberal e muitos tentam transportá-la para o Brasil. É necessário, contudo, entender a importância de um *Estado forte* e não displicente, no processo de ajuste. Primeiro, o Chile promoveu uma transformação em sua estrutura agrária, em regimes anteriores. Segundo, a receita da estatal de cobre, que escapou a privatização, foi expressiva e fundamental para o sucesso econômico do país. Terceiro, a liberalização do sistema financeiro e a política de âncora cambial promoveram a migração de capital especulativo de curto prazo, com consequências desastrosas em 1982, obrigando a *intervenção estatal*, inclusive com a estatização da dívida externa privada. Amargou ainda uma queda no PIB de 14% e um desemprego de 30%. Em 1985, o governo adotou uma política de gastos expansiva, revertida pelo seu sucessor. A recuperação da economia veio em 1991, quando foram levantadas as restrições externas e internas e

mercados, setor público reduzido, privatizações e rígido controle orçamentário e fiscal. No âmbito político, existe uma densa pressão no sentido de concretizar a *cláusula de barreira*<sup>414</sup>, abandonar o sistema proporcional e dificultar o acesso de partidos menores.

No caso brasileiro, a reforma econômica, iniciada pelo Presidente Fernando Collor, com continuidade no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso não tivera a mesma seqüência no âmbito tributário. A reforma da previdência padeceu de descontinuidade e não logrou os resultados necessários e a reforma política permanece inócua.

A análise dos impactos que adviriam das reformas deve considerar as instituições<sup>415</sup> e o processo substantivo de alteração constitucional (*issue areas*). Os atores do cenário político agem impingidos por incentivos e, a partir destes, tomam decisões. A articulação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, neste sentido, é imprescindível. Algumas dificuldades se difundem na aprovação das reformas como a *desconstitucionalização* de dispositivos (rigidez constitucional), a *multidimensionalidade* e os custos para os direitos, que podem ser contrabalanceados com a atuação do Judiciário e a aversão ao risco. A própria eficácia da Constituição é questionada, nesse processo, chegando-se a aventar que a Constituição Brasileira foi aprovada com a certeza da sua não implementação, apenas almejando conciliar demandas diametralmente opostas.

O *sistema político* brasileiro sustenta traços muito peculiares. A representação proporcional com lista aberta, por exemplo, incentiva um comportamento político individualista, multipartidário e instável, interferindo na capacidade dos líderes dos partidos promoverem uma linha coerente no Congresso. Ademais, há situações em que o presidente não sustenta apoio parlamentar para promover suas políticas, o que engendra negociações

---

o setor público tornou-se apto a financiar a estabilização a curto prazo e o investimento a longo prazo. O crescimento ininterrupto por oito anos e uma grande massa da população extremamente pobre conduziu o governo a busca um desenvolvimento sócio-econômico e ambientalmente sustentável. (TAVARES, op. cit., p. 80-83).

<sup>414</sup> O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), que estabeleciam a *cláusula de barreira*, no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) 1351 e 1354. (OAB/SP. Plenário do STF considera cláusula de barreira inconstitucional. OAB/SP. *Jornal do Advogado*, São Paulo, Ano XXXII, n. 313, dez 2006, p. 23).

<sup>415</sup> “Existe uma forte ambigüidade em torno do que se define como ‘instituições’. A ênfase nos estudos institucionalistas ancorados na escolha racional encontra-se nas regras e procedimentos formais. No *neoinstitucionalismo* de tipo sociológico são as rotinas, normas sociais, convenções e legados de política (*policy legacies*). Ambos partem de pressupostos distintos sobre racionalidade e comportamento dos atores.” Na configuração institucional, destaca-se a figura do *veto player*, um ator coletivo ou individual cuja aquiescência é necessária para que se atinja uma decisão política. Podem ser partidários (partidos políticos) e institucionais (Presidência, Congresso). (MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 15-16).

nefastas, permeadas por suborno e corrupção. Além disso, o grupo ministerial é distribuído entre os partidos de coalizão que sustentam o governo.

Critica-se ainda a representação igualitária de diferentes estados no Senado Federal, incongruente com sua densidade demográfica ou desempenho econômico. Nítida a fragmentação política, a hipertrofia do Executivo e uma continuidade ideológica entre esquerda e direita. O Regimento Interno da Câmara exige votação nominal para as emendas constitucionais, o que produz certo receio em aprovar medidas impopulares.

A Emenda Constitucional (EC) 52/06 garante ao partido político autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem a obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal; acaba, assim, com a *verticalização eleitoral* das coligações compulsórias. Há projetos que visam reduzir o número de partidos, através do voto distrital misto, da cláusula de barreira e da proibição das coligações proporcionais. Aqueles que defendem esta reforma, argumentam que isto geraria uma maior coesão partidária e a assunção de um projeto real por cada partido, coibindo a *negociação* de candidatos, em siglas vazias, que mudam constantemente para o partido que mais garante benefícios pessoais.

Em contrapartida, os que integram partidos menores afirmam que a cláusula de barreira fere o princípio democrático de participação da minoria, reforçando o domínio das elites. Defendem ainda que a adoção do voto distrital misto no Brasil induziria a formação de um *curral eleitoral* com forte pressão política e econômica nas regiões. Quanto às coalizões eleitorais, afirmam que os próprios partidos devem ter autonomia para escolher com quem desejam se aliar.<sup>416</sup>

Não obstante, o quadro político ideológico brasileiro é fragmentado, mesmo dentro do próprio partido. A ausência de uma política consistente e de um plano para atingi-la, a corrupção e a impunidade complicam ainda mais a *reforma política*. Esta deve propiciar coalizões mais sólidas e estáveis, partidos responsáveis, perfunctória fiscalização, punição rígida e trazer ao debate mecanismos que encorajem a participação popular, como a ampliação da iniciativa legislativa, das consultas e audiências públicas.

O projeto de saneamento do Estado adveio, por seu turno, da *reforma administrativa*, que almejava a transição para uma Administração Pública gerencial e descentralizada, seguindo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Constituição de 1988 transferiu poder legiferante ao Congresso, promoveu a descentralização

---

<sup>416</sup> ARANTES, op. cit., p. 143.

tributária, autorizou a sindicalização de servidores públicos e a adoção do Regime Jurídico Único (RJU) para todas as esferas governamentais.

O governo do Presidente Collor, ao observar o desequilíbrio da área fiscal, promoveu um enxugamento da administração, com demissões, disponibilidade e extinção de órgãos da Administração Direta e Indireta. Elaborou também um *emendão*, não votado em virtude do *impeachment*, que abolia a estabilidade e o Regime Jurídico Único (RJU), e propunha o retorno de prerrogativas administrativas do Executivo.<sup>417</sup> A linha seguida pelo governo coadunava-se perfeitamente com as propostas das Instituições Financeiras Internacionais, de maior abertura comercial, restrição fiscal, diminuição do tamanho e melhoria da eficiência do Estado.

Na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, promulgou-se a Emenda 19/98, que tangenciou mudanças importantes, como o fim do Regime Jurídico Único (RJU) e da isonomia de remunerações, a ampliação do prazo para atingir a estabilidade (3 anos), a necessidade de concurso público, o aumento dos critérios de demissão, a prestação de contas e a adoção de contrato de gestão. Instituiu-se o Plano de Demissão Voluntária (PDV), através da medida provisória 1.917/99, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00).

### 3.3.2 As reformas fiscais

A *reforma fiscal* possui dois pilares: a *reforma tributária* e a *responsabilização pelos gastos públicos*. Estes foram tratados na Lei de Responsabilidade Fiscal. A reforma tributária, por sua vez, refere-se à reavaliação da carga sobre os agentes econômicos, à harmonização com outros sistemas tributários e à própria redistribuição de receitas no seio do *pacto federativo*.<sup>418</sup> A PEC 175-A/95<sup>419</sup> visou justamente possibilitar um dos objetivos do plano da

---

<sup>417</sup> MELO, op. cit., p. 56 e 78.

<sup>418</sup> As principais características da forma federativa são: (i) o Estado dividido em subunidades; (ii) o sistema legislativo federal bicameral (representantes do povo e dos Estados); (iii) a tripartição de funções em todos os níveis federais; (iv) uma Corte Suprema com atributo de julgar conflitos federativos; (v) a definição de competências administrativas e (vi) a autonomia política. (ANDRADE FILHO, Luiz Marques de. O processo de descentralização fiscal no Brasil frente à reforma do Estado: uma análise do Projeto de Reforma Tributária do Governo Federal, Emenda à Constituição n° 175-A. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano I, n. 2, jun., 1999, p. 22 e 29).

<sup>419</sup> Na verdade, pode-se falar em *reformas tributárias*, pois diversas propostas de emenda constitucional foram levadas ao Congresso Nacional: a PEC 176/93, 14/95, 38/95, 46/95, 47/95, 110/95, 124/95, 175/95, 175-A/95, 195/95, 383/01, 228/01, 255/01, 285/01, 293/04. O sistema tributário nacional sofreu também diversas *mini-reformas*, como instituídas pelas Emendas Constitucionais 3/93, 29/00, 33/01, 37/02, 39/02, 44/04, 55/07 e pela medida provisória 66/02, convertida na Lei n.º 10.637/02. Durante os debates da PEC 175, foi criada uma

reforma do Estado, o *ajuste estrutural*, que se refere a uma alteração profunda da estrutura institucional, de receitas e gastos públicos, em toda federação. Almejou equilibrar as três esferas de governo, reduzir as dívidas orçamentárias e incentivar a maior capacidade de investimento do setor privado, além da inserção internacional.

O cerne desta proposta, que seria gradual, era a criação de um imposto único sobre valor agregado, pago na origem, de competência da União e dos Estados, havendo uma compensação para os Estados desfavorecidos; a desoneração das exportações e a proibição de concessões de incentivos fiscais unilaterais pelos Estados. Suas discussões foram marcadas por conflitos fragmentados e técnico-burocráticos. A certa altura também, pelo desinteresse do Executivo, após a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal, da Lei Kandir e da prorrogação da CPMF.

A descentralização fiscal, a partir de 1988 trouxe dois aspectos importantes: as unidades federadas passaram a partilhar de maior receita tributária e, ao mesmo tempo, sofreram pressão para um maior gasto de natureza social e financeira, com juros da dívida interna junto à União. Em vista disso, o governo federal passou a redesenhar a estrutura tributária nacional, aumentando a cobrança de contribuições sociais, pois além da não obrigatoriedade da sua transferência às unidades subnacionais, são regidas pela anterioridade nonagesimal.

Nesta linha de conduta, criou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1993, posteriormente transformado, em 1996, no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, na Desvinculação dos Recursos da União (DRU). Em janeiro de 2000, por pressão dos estados e municípios, o Fundo fora extinto, pois retinha parte da receita de IR passível de transferência.<sup>420</sup>

As décadas de oitenta e noventa apresentaram uma mudança de perfil na formação da dívida pública brasileira. O *endividamento externo* cedeu lugar ao endividamento interno.<sup>421</sup> A dívida avolumou-se e o governo federal decidiu refinar parte dos débitos dos estados e municípios no exterior. Em 1995, o governo FHC enviou ao Congresso Nacional um projeto

---

Subcomissão de Reforma Tributária na Câmara, capitaneada pelo Deputado Antonio Kandir (PSDB-SP), que elaborou um projeto de lei, posteriormente aprovado, a Lei Kandir, com diversos tópicos da PEC 175. Aprovou-se também a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que contribuiu com o tratamento da guerra fiscal.

<sup>420</sup> ANDRADE FILHO, op. cit., p. 28-36.

<sup>421</sup> A dívida mobiliária federal brasileira passou de R\$ 4 milhões, em 1991, para 620.589 bilhões, em 2001. No mesmo período, a dívida externa cresceu de US\$ 123,9 bilhões para 238,23 bilhões. (ARANTES, op. cit., p. 167-168).

de *reforma tributária*<sup>422</sup>, incluído em um propósito mais amplo de reforma do Estado brasileiro, justificado, segundo o Poder Executivo, por duas razões: (i) a instabilidade do equilíbrio das forças que sustentam o pacto tributário e (ii) a adaptação à evolução estrutural econômica. Em suma, fornecer um ambiente competitivo ao setor privado, reduzindo o *custo Brasil*, simplificar a arrecadação, melhorar a distribuição de renda e a harmonia com outros sistemas tributários.

A crise financeira do Estado brasileiro vincula-se intimamente à ineficiência do gasto público, pois em termos de arrecadação retrata um dos maiores quocientes do mundo, em torno de 34,23% do PIB.<sup>423</sup> O governo federal decidiu enfrentar a crise com a instituição da CPMF, do FEF e do projeto de reforma tributária, no seio da qual a desconcentração de atribuições administrativas e da receita fiscal é respeitada, enquanto a capacidade decisória fenece diante da centralização da União. Mencione-se ainda a alta dívida pública interna, o que aumenta a dependência dos entes federativos junto ao governo federal, seu maior credor. Um outro problema da reforma refere-se à desunião governamental e a incongruência interna com diversas propostas de modificação contraditórias e dissonantes. Se o intuito é um ajuste fiscal, deveria-se engendrar cortes de despesas e não aumento da arrecadação. Acreditou-se que uma melhora na gestão traria eficiência. Na verdade, os gastos continuam crescendo, em despesas correntes, não em investimentos.

A reforma do sistema tributário nacional, operada pela emenda 42/03, fora aprovada, após fervorosas discussões no Congresso Nacional e estabeleceu forte preponderância arrecadatória, reputando a *administrações tributária* como atividade essencial ao funcionamento do Estado.

Permitiu a vinculação da receita de impostos para arcar com as atividades tributárias, mais uma exceção ao *princípio da não-afetação*. Possibilitou, por lei complementar, o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados e a opção por um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições. As modificações supra narradas faziam parte de um

---

<sup>422</sup> A primeira iniciativa ampla de reforma fiscal e tributária ocorreu no governo do Presidente Fernando Collor, com a criação da Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERF) ou Comissão Ary Osvaldo Matos Filho, que previa um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), pago no destino, a desoneração das exportações, a eliminação das contribuições sociais, com privatização parcial da previdência, a criação da Contribuição sobre Transações Financeiras, de um imposto sobre ativos, energia elétrica e combustíveis. Os seus trabalhos, contudo, não foram apreciados pelo Congresso em virtude do *impeachment*. (MELO, op. cit., p. 87).

<sup>423</sup> Segundo a Receita Federal, em 2006, a carga tributária foi de 34,23% do PIB. (MINISTÉRIO DA FAZENDA. Receita Federal. *Carga tributária brasileira atingiu 34,23% do PIB em 2006*. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/AutomaticoSRFsinot/2007/08/22/2007\\_08\\_22\\_11\\_06\\_36\\_406770190](http://www.receita.fazenda.gov.br/AutomaticoSRFsinot/2007/08/22/2007_08_22_11_06_36_406770190)>.html. Acesso em 14 fev. 2008).

plano mais extenso de reforma, que incluiria mais duas etapas para os anos de 2005 e 2007, consubstanciadas nas propostas de emenda constitucional 74A/03 e 31/07, que, segundo esta, busca tornar o Sistema Tributário Brasileiro desenvolvimentista, municipalista, federativo, socialmente justo e ambientalmente seguro.<sup>424</sup>

O Sistema Tributário Nacional é normativamente complexo: estruturado por emendas, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, instruções normativas, pareceres normativos, dentre outros instrumentos. Além disso, há uma sistematização que dá margem à violação do princípio constitucional da discriminação de impostos, por meio de taxas, contribuições, preços ou tarifas, nem sempre claras as suas distinções. A parte da reforma implementada não simplificou o sistema, nem permitiu a redução da carga tributária, demasiadamente elevada, sobretudo pela ausência de contrapartida governamental. Desta forma, uma reforma precisaria primeiro reduzir o número de impostos, simplificando-os.

O valor da carga tributária deve ser planejado com outras medidas como contenção de gastos e melhor utilização dos recursos. Os incentivos tributários devem integrar um plano mais amplo de desenvolvimento do país, sobretudo das regiões assoladas por problemas climáticos, como o nordeste, e não ser arbitrariamente concedida. Imprescindível ainda a observância dos princípios da isonomia, capacidade contributiva e segurança jurídica. O superávit primário, exigido pelo FMI, fora alcançado.<sup>425</sup> O Brasil pagou suas dívidas e ainda sustenta reservas que permitem uma melhor posição em crises internacionais. Muito embora houvesse uma influência dos acordos com o Fundo no seio das reformas, o país continua distante de um planejamento claro e dos passos necessários para atingir o sonhado desenvolvimento.

---

<sup>424</sup> Em linhas gerais, o seu conteúdo prevê outras alterações ao Sistema Tributário: (i) a federalização e a uniformização da legislação do ICMS; (ii) a criação de uma política tributária de desenvolvimento industrial; (iii) a elaboração de um programa de renda mínima; (iv) o estabelecimento de limites e mecanismos de aferição e controle da carga tributária nacional; (v) a definição, por lei, de práticas de comércio exterior danosas à economia nacional; (vi) a permanência da CPMF com cunho fiscalizador, a prorrogação da DRU até 2012 e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza federal até 2014; (vii) a simplificação dos impostos não cumulativos sobre a produção e consumo (ICMS, IPI, ISS e o imposto federal que substituirá o PIS/PASEP e a COFINS) que integrarão o Sistema de Integração Tributária (SIT), em um parâmetro da tributação sobre o valor agregado. A Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) não fora mantida em dezembro de 2007, acarretando grande perda aos cofres públicos, cerca de 40 bilhões de reais. Em decorrência disto, o governo não apenas prometeu fortes contenções de despesa (Projeto de Lei 01/2007) como aumentou o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) das instituições financeiras.

<sup>425</sup> “Se a promulgação [da emenda constitucional 42/03] não tivesse ocorrido até 31 de dezembro passado, poderia ser inviável cumprir a meta de superávit primário em 2004. Esse fator certamente ajudou a acelerar a tramitação da proposta de emenda à Constituição (PEC).” Declaração de Renato Friedmann, consultor legislativo do Senado Federal. (FRIEDMANN, Renato. Reforma Tributária: meio caminho andado. *Interlegis*. Disponível em: <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/20020208060029/20040123095453/20040127164655/20040116095046/](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/20020208060029/20040123095453/20040127164655/20040116095046/)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2008).

O Brasil, à luz da Constituição Federal de 1988, optara por um cenário mais equânime, considerando o pesado aumento da carga tributária e o sistema de seguridade social. Almejou-se um Estado do bem-estar social, nos moldes europeus, com resultados alarmantes na distribuição de riquezas. Convivem setores econômicos de expressiva riqueza com a violência e a *favelização* urbana, educação e saúde de má qualidade e desrespeito ao meio-ambiente. Neste cenário, o Brasil não optara pelo crescimento, pois sustenta uma baixa taxa de incremento do PIB, nem pela distribuição de riqueza. Revela-se um quadro desolador de altos gastos e pouca eficiência distributiva.

Aberto este flanco, surge o debate acerca da previdência social<sup>426</sup>, que ingressou expressivamente na agenda política, no governo do Presidente Fernando Collor, em 1991, com a CPI das aposentadorias milionárias. Emergiram, então, as mais variadas propostas, inclusive bem arrojadas, como a privatização da seguridade social. Alguns pontos, contudo, foram exaltados como a restrição à aposentadoria por tempo de serviço, a separação dos orçamentos da previdência, assistência e saúde, a diferenciação dos regimes, entre um público compulsório, com repartição simples e um privado complementar, com capitalização<sup>427</sup>, o fim das aposentadorias especiais e a restrição ao acesso, com aumento dos requisitos de elegibilidade.<sup>428</sup>

O *consenso reformista* tem as Instituições Financeiras Internacionais como seus fortes defensores, especialmente no que concerne à adoção do regime de capitalização, misto ou puro. O Banco Mundial preconizou a privatização da seguridade social, criticando os programas públicos, por não protegerem contra a inflação, estimularem a aposentadoria

---

<sup>426</sup> Neste artigo, os autores rompem com a idéia comum de que a Previdência Social é a grande responsável pela crise do setor público brasileiro. Ao contrário, sustentam que a crise do modelo de financiamento do Estado é que piorou a difícil sustentabilidade do sistema de previdência nacional. (SANTOS, Reginaldo Souza et al. O déficit previdenciário no âmbito da 'crise fiscal' do Estado Brasileiro. *Revista Desenharia*, n. 2, mar. 2005, p. 113-142).

<sup>427</sup> O fundo de capitalização é um instrumento para evitar os altos déficits previdenciários, considerando que o volume pago em benefício aos aposentados e pensionistas é maior que o valor arrecadado. A diferença é coberta com recursos do Orçamento. Estimou-se em 2005 um déficit de 20 bilhões em todos os estados brasileiros. Com os fundos, os participantes financiariam suas próprias contas, com menor aporte do Tesouro, até um ponto ótimo em que o sistema se torna autofinanciável com déficit zero. O custo da transição é alto e os estados ainda não o vislumbraram como possível. Um exemplo de sucesso nesta transição é o estado de Minas Gerais. Os casos mais graves são os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, op. cit., p.88).

<sup>428</sup> A proposta de emenda constitucional (PEC) 33 de 2005, que engendrou a emenda constitucional 20 de 1998, continha os seguintes pontos principais: (i) desconstitucionalização das regras de aposentadoria, bem como do valor do benefício, que seriam tratados em leis complementares; (ii) fim da aposentadoria e da pensão em virtude de mandato eletivo, das aposentadorias especiais e proibição da cumulatividade de aposentadorias; (iii) expansão da previdência complementar; (iv) quebra do sigilo de informações para fins tributários e previdenciários; (v) desvinculação do salário mínimo da renda mensal vitalícia devida a idosos e inválidos, sem meios de subsistência e (vi) extinção do regime único de contribuição. (MELO, op. cit., p. 121-122).

precoce e privilegiarem os mais ricos. A sugestão era um plano de capitalização individual privadamente gerido. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por seu turno, patrocinou e participou da formulação de fundos de pensão para funcionários estaduais.<sup>429</sup>

A reforma da previdência inicia-se com a emenda constitucional 20/98, que restringiu a concessão de aposentadoria ao tempo de contribuição, instituiu idade mínima e tempo mínimo no cargo para o benefício, vedando a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração da atividade em curso. Proibiu ainda que excedesse a remuneração do servidor na ativa. Por fim, previu a instituição de regime de previdência complementar para os servidores titulares de cargo efetivo.

A aprovação da emenda constitucional 41/03<sup>430</sup> fixou o teto salarial, a contribuição dos inativos e um fundo de previdência complementar. A emenda constitucional 47/05, coibiu qualquer critério diferenciado para a concessão da aposentadoria, salvo para portadores de deficiência, aos que exercem atividades de risco ou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Estabeleceu a possibilidade de alíquota ou base de cálculo diferenciada em virtude da atividade econômica, mão de obra e condição do mercado de trabalho.

A reforma da previdência possui custos concentrados e benefícios difusos, atacando privilégios mantidos por grupos com grande poder de pressão e que acumulam proventos de aposentadoria com vencimentos da atividade. Além disso, pode trazer *perdas* aos assalariados, servidores públicos, pensionistas e aposentados. Os inativos, além de contribuírem para a previdência, não teriam a mesma equiparação salarial da atividade.

Aventou-se de forma contundente a adoção do modelo chileno, estimulado pelo Banco Mundial. A instituição, contudo, reverteu sua posição, sob os auspícios de Stiglitz, expondo críticas ao modelo de capitalização. No Canadá e no Uruguai, este modelo foi rejeitado por referendo. Os maiores óbices foram o risco dos investimentos dos fundos, que tanto nos EUA, como no Chile deram resultados inferiores ao esperado, em certos períodos, os altos custos de

---

<sup>429</sup> Verifica-se uma semelhança ideológica entre as propostas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O modelo chileno vem sendo propugnado sem considerar especificidades sócio-econômicas locais. (Ibid., p. 54-55).

<sup>430</sup> A emenda constitucional 41, de 2003, determinou o teto salarial correspondente aos vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Os aposentados contribuirão para a Previdência com 11% sobre o valor que exceder o teto do INSS. As mesmas regras de aposentadoria se aplicam ao servidor estadual ou municipal, sendo o teto diferente de acordo com cada Poder e, no caso do município, o teto é o vencimento do prefeito. A proposta de emenda constitucional 555/06 visa alterar o artigo 4º. da emenda constitucional 41 de 2003, por ser considerada *maléfica aos interesses dos servidores públicos aposentados* que deveriam continuar contribuindo mesmo na inatividade. Tal polêmica fora objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 3.105, proposta pelos membros do Ministério Público. No STF, a questão foi pacificada, permitindo-se o desconto.

administração, a custosa transição do regime de repartição simples e a necessidade de eficiente fiscalização.<sup>431</sup>

Em resumo, a Constituição de 1988 solidificou um sistema amplo de Seguridade Social, incorporando, Saúde (universal), Assistência (idosos e deficientes, sem renda) e Previdência Social (rurais e urbanos), com diversas fontes contributivas de empregados e empregadores. Ordenou o salário mínimo como piso para os seus benefícios, com restritas exceções. No governo Fernando Henrique, instituiu-se a CPMF, aprovou-se a EC 20/98, dividiu-se o sistema previdenciário em quatro regimes (Regime Geral da Previdência Social – RGPS; Regime Próprio da Previdência dos Servidores Civis – RPPS; Regime dos Militares das Forças Armadas; Regime de Previdência Privada de caráter complementar, voluntário e autônomo).

Na presidência seguinte, foi aprovada a emenda constitucional 41/03. Adotou-se a polêmica contribuição de inativos, para valores acima do teto previdenciário; restringiu-se o critério para a concessão de aposentadoria integral e previu o seu fim, com a instituição de um teto e a opção pela Previdência Complementar. Estas alterações constitucionais previram uma economia para os cofres públicos de R\$ 41 bilhões, em 20 anos. A reforma da previdência é imprescindível para a reforma fiscal e estabilização da economia.

A previdência apresenta sérias e graves incongruências. Os seus maiores beneficiários *não são os mais carentes*: menos de 1% das despesas com previdência social chegam aos 10% mais pobres, enquanto 50% dos gastos sustentam os 10% mais ricos.<sup>432</sup>

Há outros problemas que devem ser brevemente endereçados, (i) a infra estrutura precária; (ii) o seu déficit; (iii) a vinculação do benefício ao salário mínimo e (iv) os privilégios concedidos. Apontam-se graves denúncias de sedes decadentes, sem segurança, nem saneamento adequado, sem dinheiro para pagamento de água, luz e telefone, com computadores antigos, ausência de funcionários e gestão de recursos humanos, graves denúncias de corrupção e de improbidade de seus ex-dirigentes, além de um alto volume de sonegação.<sup>433</sup>

Os cidadãos que precisam de atendimento, sobretudo os idosos, chegam às quilométricas filas de madrugada, e quando finalmente conseguem encaminhar seu pleito são tratados com desprezo e humilhação. Os aposentados também são vítimas dos empréstimos

---

<sup>431</sup> MELO, op. cit., p. 144-145. NICHOLSON, op. cit., p. 212.

<sup>432</sup> NICHOLSON, op. cit., p. 84.

<sup>433</sup> Estima-se o valor de 225 bilhões para dívidas administrativas e ativas consideradas incobráveis. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, op. cit, p. 64 e 113).

consignados com instituições financeiras. O Tribunal de Contas da União (TCU) detectou irregularidades nos convênios e nos empréstimos.<sup>434</sup>

O déficit da Previdência (Regime Geral da Previdência Social) iniciou em 1995, com R\$ 400 milhões e chegou a 2006 com R\$ 42 bilhões, que equivale a diferença entre os 123,5 bilhões pagos por empresas e trabalhadores e os R\$ 165,5 bilhões repassados em benefícios. Neste valor, estão embutidos renúncias fiscais, como o SIMPLES (R\$ 4,8 bilhões), entidades filantrópicas (R\$ 4,16 bilhões) e com exportação rural (R\$ 1,85 bilhões). Da mesma forma, a receita com a CPMF deveria entrar no cálculo, com abatimento de R\$ 8,44 bilhões. O déficit cairia para R\$ 22,75 bilhões, sendo o déficit dos rurais em torno de 68% do total.

No primeiro governo Lula, estimou-se um rombo de R\$ 600 bilhões, somando-se R\$ 250 bilhões jamais cobrados, R\$ 127,8 bilhões sonegados, R\$ 152,6 bilhões em déficit e R\$ 49,2 bilhões em renúncia fiscal. O déficit do INSS corresponde a cerca de 44% do déficit total do governo, o setor público corresponde 56%.

Sugere-se a ampliação da base arrecadatória, flexibilizando-se as contribuições dos trabalhadores informais, com menor alíquota e pagamento sazonal, e adotando-se aposentadorias parciais para idosos, que permanecem ou voltam ao mercado de trabalho, além do corte de gastos com benefícios duplos, como das viúvas que recebem pensões e aposentadorias. Propõe-se uma idade mínima, além do tempo de contribuição, a redução de diferença entre homens e mulheres e o fim das aposentadorias especiais.

A outra proposta é a desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo e o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no equivalente a 70% ou 80% do salário mínimo.<sup>435</sup> Alguns princípios devem nortear qualquer reforma: a proteção àqueles que vivem em extrema pobreza, a universalização das regras, e os subsídios transparentes e progressivos, com normas claras. Impede reiterar que sejam adequados à realidade brasileira e não copiados de algum pré-modelo. As outras experiências são importantes, mas o Brasil nutre características peculiares que não podem ser desconsideradas, como muitos beneficiários rurais, baixa escolaridade, trabalho informal e extrema desigualdade.<sup>436</sup>

---

<sup>434</sup> Ibid., p. 9-13, 27-30.

<sup>435</sup> NICHOLSON, op. cit., p. 198. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *O Livro Negro da Previdência*. Brasília: ANASPS, 2007.

<sup>436</sup> O jornalista sugere um novo modelo previdenciário, chamado por ele de *Nova Previdência*, norteadas pelos seguintes princípios, sistema público de repartição, socialmente justa, com o fim dos privilégios, e economicamente viável. O intuito é proteger todos os idosos, acabar com todos os privilégios e promover uma redistribuição imediata e contínua da renda. O sistema tem duas aposentadorias administradas pelo INSS: (i) *Aposentadoria Nacional Básica*: gratuita e universal com valor fixo, em que todos os idosos poderão fazer parte, mesmo, sem contribuição alguma e (ii) *Aposentadoria Nacional Suplementar*: um benefício complementar, além do básico, proporcional às contribuições, no limite de dez salários mínimos, com uma contribuição obrigatória

No II Seminário Internacional de Finanças Públicas, o FMI expôs que a reforma da previdência é imprescindível para o crescimento do país e sugeriu um corte de gastos e melhor dispêndio social, criticando a política de maior arrecadação e menor investimento. Reforçou a necessidade da desvinculação do salário mínimo e a instituição da idade mínima.<sup>437</sup> Os que recebem o equivalente a um salário mínimo possuem reajustes mais vantajosos que os demais, corrigidos apenas pela inflação. Em 2006, a primeira categoria recebeu um aumento de 13%, enquanto a segunda 1,7%, ou seja, há um achatamento salarial daqueles que não recebem um salário mínimo. Seguindo esta estatística, em 2029 todos ganharão um salário mínimo.<sup>438</sup>

Os *privilégios* vêm sendo denunciados contundentemente. As aposentadorias por tempo de contribuição do INSS não possuem uma idade mínima, o que significa pessoas se aposentando cedo, ao contrário da maioria dos países da OCDE, que instituíram uma idade mínima de, ao menos, 60 anos. O trabalhador rural para se aposentar não precisa comprovar contribuição, apenas apresentar um atestado do sindicato rural declarando que fora um trabalhador rural por tantos anos.

A fiscalização precisa ser reforçada, sobretudo em relação aos empregadores rurais obrigados a repassar ao INSS uma porcentagem, entre 2,1% e 2,6%, do valor da comercialização. Os trabalhadores também poderiam reter os recibos, o que auxiliaria a prova da adequada arrecadação. Uma outra possibilidade é a permissão de um trabalhador rural trabalhar na zona urbana por quatro meses sem perder a condição de rural, pois o trabalho no campo é sazonal.

---

de 10% sobre o salário, e uma idade mínima de aposentadoria de 60 anos, subindo para 65, em quinze anos. Este sistema geraria uma economia de 12,4 bilhões de reais que poderiam ser aplicados em saúde, educação ou projetos de renda mínima. A decisão de mudar a previdência deveria partir de um processo de discussão democrático, com a participação de todos. (NICHOLSON, op. cit., p. 213 e seq). Giambiagi, por seu turno, sugere a desvinculação dos benefícios da previdência ao salário mínimo e a indexação de todas as aposentadorias ao INPC; a adoção de uma idade mínima de aposentadoria por tempo de contribuição de 56/60 anos para mulheres e homens, aumentada progressivamente; a diminuição da diferença entre homens e mulheres, para dois anos em 2020; o fim dos privilégios para os servidores civis, militares, rurais e professores e o aumento do período mínimo contributivo para quem se aposenta por idade para 25 anos, em 2031. (GIAMBIAGI, op. cit., p. 108-109).

<sup>437</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, op. cit., p. 214-218, 270-271.

<sup>438</sup> Ibid., p. 195. O grupo que recebe um salário mínimo equivale a beneficiários de aposentadorias e pensões urbanas e rurais, seguro-desemprego, dos programas Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) e do abono salarial. Segundo Giambiagi, o aumento sistemático do salário mínimo é um dos culpados pelo medíocre crescimento do Brasil. Primeiro porque os benefícios previdenciários estão a ele vinculados; segundo, por não ser um estímulo à eficiência e sim o resultado do paternalismo estatal; terceiro, por não prover as necessidades básicas propostas na Constituição Federal não é, portanto, mínimo. (GIAMBIAGI, op. cit., p. 85 e seq).

Criticam-se as aposentadorias especiais de profissões consideradas penosas, insalubres e perigosas pela Lei 3.807/60, regulamentada pelo Decreto 53.831/64, que, de fato, não se expõem a riscos; o principal caso é dos professores. Da mesma forma, as mulheres se aposentam mais cedo, mesmo com maior expectativa de vida. Os servidores públicos recebem em média mais que os aposentados no INSS, sobretudo aqueles do Poder Legislativo, em um patamar 21 vezes maior de aposentadoria. Outras classes privilegiadas são os políticos e funcionários das estatais, que recebem benefícios de fundos de pensão mal geridos, militares, com soldo vitalício, ex-combatentes e anistiados.<sup>439</sup>

O balanço infelizmente é negativo. Após duas reformas, o déficit não diminuiu e os únicos que lucraram foram os planos de previdência privada. Mais de 67% dos aposentados ganham um salário mínimo. O governo manifestou-se no sentido de não realizar reformas profundas e impopulares, pois a sua base de sustentação são os mais pobres, mas em melhorar a gestão e a formalização com o aumento dos postos de trabalho, prevendo um crescimento de 5% ao ano.<sup>440</sup> O saneamento da previdência não pode se submeter a fins eleitoreiros, ao mesmo tempo em que suas raízes se deitam em um desequilíbrio das finanças estatais, historicamente não tratado de maneira responsável. As propostas acima não são perfeitas, mas, ao menos, trazem à baila uma discussão importante que não pode ser desconsiderada do cenário político nacional.

### 3.3.3 O balanço das reformas

*As Reformas* vêm sendo realizadas sem uma linha coesa e de modo fragmentado. Não podem ser tratadas como questão de um governo específico, mas como um assunto do Estado brasileiro, com implicações futuras. Todos os seus aspectos, econômico, fiscal, tributário, previdenciário, administrativo e político são interligados. Uma variável causa forte impacto em todos os setores. Por isso, uma política de esclarecimento deve ser realizada, pois os temas são extremamente técnicos e complexos sem soluções prontas e definidas. O maior problema, contudo, é a pulverização dos interesses<sup>441</sup> e ausência de uma mentalidade de longo prazo, um pensamento que transcenda os ganhos pessoais e se reflita em um bem comum para as

---

<sup>439</sup> NICHOLSON, op. cit., p. 85.

<sup>440</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, op. cit., p. 271.

<sup>441</sup> Os políticos sustentam interesses próprios, comprimidos entre medidas populistas, para agradar os eleitores, incapazes de fiscalizar suas ações, e as pressões para atender os privilégios das elites. (BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 393).

próximas gerações.

No que concerne à ampla liberalização dos mercados, a crítica ao antigo modelo nacional-desenvolvimentista não significa uma abertura sem limites, pois há questões complexas sobre desenvolvimento industrial, incentivos fiscais, exportação, estrutura das empresas, estímulo à pesquisa e tecnologia e formas de financiamento, em que os Estados podem contribuir positivamente. Muitos países que praticaram o *capitalismo organizado* tiveram grandes vitórias na competitividade internacional e no dinamismo industrial, especialmente em comparação aqueles ultraliberais.<sup>442</sup>

Mencione-se, neste mister, o peso do *governo dos mortos*, ou da herança desenvolvimentista, de ciclos expansivos, fragilidade fiscal e expressivo grau de industrialização, com baixos salários, e uma política centralizadora.<sup>443</sup> Defronta-se, com uma vida “entre dois mundos: um definitivamente morto e outro que luta por vir à luz.”<sup>444</sup> Resta ao país efetuar a sua escolha.

Falta um núcleo de direção estratégica que forneça coesão ao debate e um grupo de parlamentares que, ao invés de se focalizar na reeleição, se responsabilize por uma política consistente. Uma *liderança* audaciosa e articulada<sup>445</sup>, que vislumbre um futuro de melhor educação, mais investimento e menos assistencialismo. Acima de tudo, que enxergue o desenvolvimento como *transformação* de mentalidade.

---

<sup>442</sup> O *capitalismo organizado* é uma expressão, utilizada inicialmente por Hilferding, para designar a coordenação e coesão do grande capital na Alemanha. Significa uma articulação entre a burocracia estatal, os bancos públicos e privados e as grandes empresas, na busca de definições de estratégias consensuais de política econômica e, em especial, política industrial. Este *modus operandi* diferencia-se do *lobby*, em que os grupos efetuam pressões contraditórias e não articuladas sobre os parlamentares. Este sistema tinha forte presença no Japão e na Alemanha. O *capitalismo regulado* é um conceito mais amplo em que a intervenção estatal foi decisiva, sobretudo no pós-guerra, no nível macroeconômico e industrial, através de estímulos e financiamento público. Foi adotado na Itália, França e Coréia. (TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 23 e 55).

<sup>443</sup> FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p.143-147

<sup>444</sup> HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 180.

<sup>445</sup> “A extrema fragilidade das instituições democráticas e a falta de coesão social não permitem enxergar os novos agentes sociais de transformação. Perdido o referencial simbólico do Estado Nacional e de seus múltiplos papéis no desenvolvimento, próprios do nosso imaginário político herdado da ‘crise de 30’, as elites latino-americanas permanecem emaranhadas no espontaneísmo das ‘forças de mercado’ e sem projeto para o futuro (...) A instabilidade torna-se crônica, porque as temporalidades de objetivos relacionados para a superação do passado e a aproximação do futuro não são apenas distintas, senão que aparecem como contraditórias. A ‘mania do curto prazo’ invade as mentes, dominadas pelos esquemas de ‘á juste macroeconômico’ em movimentos recorrentes e paralisantes, que ignoram os horizontes mais distantes que deveriam orientar as decisões estratégicas dos agentes públicos e privados.” (TAVARES, Maria da Conceição, op. cit., p. 69).

O governo vem utilizando a previdência apenas como instrumento assistencialista. Isto não significa recair nos modelos ultraliberais; porém, uma melhor gestão é imperativa. Certamente que a impopularidade das medidas de ajuste relacionam-se não apenas com uma grande maioria sustentada pelo salário mínimo, mas com a ausência de credibilidade governamental, de que um sacrifício imediato surtiria bons efeitos futuros. A população precisa compreender a questão previdenciária e as suas conseqüências para as gerações futuras. A reforma tributária, por exemplo, não traria os mesmo benefícios na arena eleitoral que uma política social, ou assistencialista abrangente. Há ainda uma série de riscos como a queda na arrecadação, a perda da autonomia de estados e municípios, a guerra fiscal e a sonegação.<sup>446</sup>

Distinguem-se as reformas no que concerne aos atores interessados, aos custos e benefícios. No caso da reforma tributária, predominam os atores institucionais, governantes, burocratas técnicos e confederações empresariais, com dissenso intra-governamental, custos concentrados para os estados exportadores e produtores, e benefícios difusos; enquanto na reforma administrativa e previdenciária, registra-se forte participação dos sindicatos e grande visibilidade na arena política, com custos concentrados para os servidores públicos e inativos e benefícios para os gestores de fundos de previdência complementar. Há inúmeros óbices há instituição de um verdadeiro *consenso*.

O lema na década de setenta era fazer o bolo crescer, para depois dividir. Posteriormente, a meta era combater a inflação, depois distribuir os ganhos.<sup>447</sup> O bolo não cresceu, como esperado<sup>448</sup> e o combate à inflação, notadamente benéfico, não trouxe a sonhada distribuição de renda. Em 2007, o governo volta a promessa de crescimento com o *Programa de Aceleração ao Crescimento* (PAC)<sup>449</sup>, que mostra o vácuo deixado pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista, que se viu, por anos, lutando contra os monstros da

---

<sup>446</sup> MELO, op. cit., p. 107.

<sup>447</sup> Há estudos econômicos (*New Political Economy*) que provam a relação entre má distribuição de renda e baixo crescimento. (NISSANKE, Machiko; THORBECKE, Erik. Channels and policy debate in the globalization-inequality-poverty nexus. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 8, 2006, p. 1338-1360).

<sup>448</sup> Nos anos de 1971 a 1980, o crescimento do PIB foi de 8,6%, entre 1981 e 1989, de 3,03%, e de 1,7%, entre 1990 e 1999. O crescimento anual médio do país desde então jamais excedeu 3%. (GIAMBIAGI, op. cit., p. 3).

<sup>449</sup> Os objetivos do PAC são consolidar a agenda de desenvolvimento econômico e social, estimular o investimento, aumentar a renda e o emprego, atenuar as desigualdades regionais e manter os fundamentos macroeconômicos. Os seus instrumentos são o aumento do crédito e do investimento, público e privado, em infra-estrutura, a redução dos juros, o crescimento da confiança dos investidores, o aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. Na área tributária, contam com o funcionamento da Secretaria da Receita Tributária do Brasil (Super-Receita, pela unificação da Secretaria da Receita Federal e da Receita Previdenciária), do Simples Nacional e dos avanços da reforma tributária. No âmbito legislativo, são 27 Medidas Provisórias e Projetos de Lei, além de nove decretos. (BRASIL. Ministério da Fazenda. *Programa de Aceleração ao Crescimento*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 20 fev. 2008).

inflação e da dívida externa, em um mundo permeado pelo progresso da informática, da química e da biotecnologia. Atualmente, as ações de crescimento, no mundo, concentram-se na tecnologia<sup>450</sup> e no capital humano.

No âmbito social, hodiernamente, as três políticas sociais mais importantes do governo são: (i) a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que beneficia 3 milhões de pessoas, deficientes físicos e idosos, em extrema pobreza; (ii) a elevação do real valor do salário mínimo, que contempla cerca de 13 milhões de aposentados do INSS e (iii) o Bolsa Família, com cerca de 11 milhões de favorecidos.<sup>451</sup>

Embora insuficiente para combater a monstruosa lacuna social brasileira, o *Programa Bolsa Família*<sup>452</sup> vem sendo alvo de elogios e copiado em outros países, como os EUA. Longe de ser perfeito, vem apresentando aspectos positivos. Análises mostram que com os mesmos recursos, o programa causa reduções de pobreza entre quatro e vinte vezes maiores do que a elevação do valor real do salário mínimo.<sup>453</sup> Como uma *medida emergencial*, o país deveria vislumbrar caminhos que o superassem, com a promoção do investimento em infra-estrutura, em educação de extrema qualidade, na geração de emprego e da poupança interna. O

<sup>450</sup> O modelo econômico do período recente se caracteriza por ser um *modelo de crescimento instável de baixo dinamismo*, calcado na elevada volatilidade do produto e no baixo crescimento médio e sustentado pela liberalização comercial e financeira, reestruturação produtiva e pela política de estabilização. Dentre os fatores limitantes do crescimento destacam-se o baixo investimento privado, que poderia ser melhorado com o manejo menos ortodoxo da política monetária e a ausência de uma estratégia clara e coesa, ordenada pelo Estado e de longo prazo, que focalize no dinamismo do mercado de trabalho, nos gargalos de infra-estrutura, na especialização produtiva (commodities primárias e industriais) e na inserção econômica mundial. Reflete também uma política ambígua, de agenda microeconômica liberal (propriedade, assimetria de informações, Lei de Falências), com elementos de ruptura (instauração de instrumentos de política industrial, aumento do crédito, formação de fóruns de discussão do desenvolvimento e a implementação de isenções fiscais no setor de tecnologia). Apesar das alterações pontuais, ainda se nota uma ausência de modificação do modelo de especialização produtiva, sem um comprometimento com a inovação tecnológica a longo prazo, demonstrando uma *política de desenvolvimento minimalista*. (AMITRANO, Cláudio Roberto. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006, p.233-274).

<sup>451</sup> GIAMBIAGI, op. cit., p. 5.

<sup>452</sup> Tecem elogios ao Programa, Stiglitz, Lopes e Theisohn, pela vinculação da *bolsa* à frequência escolar. (STIGLITZ, op. cit., p.16; LOPES, Carlos; THEISOHN, Thomas. *Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 184). O ex-presidente do Federal Reserve americano, Alan Greenspan, ao contrário, condena os programas assistencialistas por afastar as pessoas da competição. Segundo ele, estes programas não eliminam a pobreza e aumenta os gastos públicos. (AITH, Marcio. *As memórias do capitalismo*. *Veja*, São Paulo, 19 set. 2007, p. 105-109).

<sup>453</sup> CONJUNTURA ECONÔMICA. Carta do IBRE. *O welfare state brasileiro precisa funcionar*. FGV, jul. 2007, n.07, v.61, p. 8. Um estudo divulgado pelo IPEA (Instituto de pesquisa Econômica Aplicada) acerca do Programa Bolsa Família demonstrou o impacto positivo da política na redução da desigualdade social no Brasil, Chile e México. Não obstante, a renda distribuída pelo programa seja equivalente a 1% da renda do Brasil e do México e menos de 0,1% no Chile, representou uma melhora de 21% na distribuição de renda medida pelo coeficiente Gini, no Brasil e no México. No Chile, uma política similar atingiu o índice de melhoria de 15% na distribuição de renda. O coeficiente Gini calcula a desigualdade de renda entre 0 a 100. (CARTA CAPITAL. *O Impacto do Bolsa Família*. 08/08/07, Ano XIII, n.456, p.20)

paternalismo, contudo, cega um olhar esperançoso para o futuro. Percebe-se que houve uma forte influência<sup>454</sup> das instituições de Bretton Woods na elaboração da reforma do Estado brasileiro. Nas próprias *cartas de intenções* do FMI esta tendência é percebida. As políticas de ajuste, contudo, não necessariamente refletiram um consenso da própria sociedade. Os acordos com o Fundo e as políticas advindas, em virtude da falta de participação popular<sup>455</sup>, já tiveram sua *legitimidade* questionada, inclusive no âmbito do STF. Ademais, as negociações ocorriam sigilosamente e muitos documentos, exclusivamente em inglês, eram considerados secretos.<sup>456</sup> As políticas devem ser construídas localmente e com a cautela necessária às especificidades histórico-culturais do país, não impostas unilateralmente.

Apesar da responsabilidade das Instituições de Bretton Woods, não se exclui a responsabilidade do Brasil que, inclusive, já quitou os seus débitos e construiu bons indicadores de estabilidade econômica. Um país é fruto de suas escolhas. A escolha de um padrão de desenvolvimento mais equânime cabe ao Brasil e aos seus cidadãos. O Brasil jamais verá um crescimento acelerado se não lidar com as reformas estruturais. O problema não concerne apenas à reforma das instituições, mas também o desenvolvimento da sociedade civil, ampliando o debate, fortalecendo a opinião pública e aumentando a representatividade do sistema político como um todo. Outrossim, construir uma *coalizão política orientada para o desenvolvimento* é ainda essencial no Brasil.<sup>457</sup>

---

<sup>454</sup> Assevera Melo que as instituições multilaterais contribuíram para as reformas brasileiras indiretamente e que se envolveram na sua implementação, depois de instituídas. Na reforma administrativa, o BID se concentrou nas reformas dos estados e o Banco Mundial no nível federal. Na Argentina, por outro lado, O FMI, Banco Mundial e consultores internacionais tiveram papel ativo nas reformas. (MELO, op. cit., p. 183).

<sup>455</sup> Em 1990, o Executivo não submeteu ao senado um *standby arrangement* com o FMI com a escusa de que se tratava de *mera execução de convênio constitutivo do Fundo*. No Brasil, nos *acordos executivos*, é dispensada a manifestação de assentimento do Poder Legislativo, por serem acordos que não acarretam consequências gravosas ao patrimônio nacional. O acordo executivo é um tratado celebrado de modo unifásico, sem a participação do legislativo. (BAHIA, op. cit., p.5-6 e 167). Infelizmente, o Ministério da Fazenda esposou o entendimento de que os acordos com o FMI não necessariamente precisão da aprovação do Senado, tendo enviado ao menos duas *cartas de intenções* sem aprovação do Senado Federal, por entender que o Congresso já aprovara o Convênio Constitutivo do FMI, o que daria o direito ao Executivo de, no bojo do Tratado-quadro, adotar atos de execução.

<sup>456</sup> Cite-se como exemplo a ADIN 1975-9 DF, em que o Partido dos Trabalhadores questionou as sucessivas reedições da Medida Provisória 1.815/99, que almejavam cumprir o ajuste fiscal acordado com o FMI. (SILVA, Roberto Luiz. Carta de Intenções: parâmetro jurídico adequado à reforma estatal brasileira? In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p.77). “Neste diapasão, cabe o controle judicial dos acordos com o Fundo Monetário Internacional, na medida em que contrariem qualquer princípio constitucional ou qualquer regra relativa à sua validade, controle este que esporadicamente é reclamado, nem sempre com os resultados esperados.” (BAHIA, op. cit., p. 206). “O FMI tem pago um alto preço pela falta de confiança mundial nele depositada e por sua falta de legitimidade política.” (STIGLITZ, op. cit., p. 25). “A condicionalidade do FMI solapa a democracia na medida em que exige que a política monetária seja tirada desses processos políticos democráticos e posta nas mãos de ‘expertos’.” (Ibid., p. 132).

<sup>457</sup> BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 395.

Os cidadãos, em contrapartida, precisam lutar contra a tendência de esperar todas as respostas de um Estado paternalista e contribuir na construção de uma democracia mais eficiente e participativa. A superação do déficit democrático, bem como o fortalecimento da cooperação humana, é imprescindível para alcançar desenvolvimento. Ao Estado cabe investir convictamente na educação de seus jovens e no incentivo aos trabalhadores, que capacitados, poderão transpor a esfera da sobrevivência, transcender a esfera do trabalho-consumo e, finalmente, atingir a esfera da ação cidadã.

---

#### 4 COOPERAÇÃO HUMANA

Embora ele dedique horas de cada dia a sua nova disciplina, ele encontra sua primeira premissa, como enunciada no Manual de Comunicação 101, absurda: “A Sociedade Humana criou a linguagem com o intuito de que possamos comunicar nossos pensamentos, sentimentos e intenções uns aos outros.” A sua própria opinião, que ele não expõe, é que a origem da fala reside na canção, e a origem da canção, na necessidade de preencher com som a imensa e, mais precisamente, vazia alma humana. (J. M. Coetzee *Disgrace*)

A música integra a arte, que juntamente com a filosofia e a religião formam a tríade do Espírito Absoluto Hegeliano, clímax de sua dialética idealista. A canção, segundo o extrato acima, surge da necessidade de preencher, com sons, o vazio da alma humana. Trata assim da capacidade de um elemento *exógeno* preencher uma necessidade *endógena*. O mesmo raciocínio fora utilizado pelo discurso do desenvolvimento, em sua matriz tradicional da *teoria da modernização*. A solução seria externa, viria de uma missão *civilizadora*. Outros, como o *pós-desenvolvimento*, propugnavam que as respostas adviriam de uma reação interna radical, rompendo com o poder dominante ocidental. As respostas residiriam na própria alma local.

As duas leituras são limitadas por vislumbrarem o processo unilateralmente. A reflexão acerca do desenvolvimento nasce de um *vazio na alma de uma nação*. A dor é *endógena*. O seu tratamento, por outro lado, exige uma cooperação, inclusive, externa, não apenas técnico-financeira, mas humana. A solidariedade é, também, *exógena*. Nesta dialética, buscou-se justamente desvelar os aspectos internos e externos que tangenciam o processo. A procura por respostas, diante de infinitos questionamentos, perpassa necessariamente por dois vetores. Estes apontam direções e não soluções definitivas, sobretudo considerando que os direitos humanos não são *dados*, mas *construídos*, no processo histórico em constante

reconstrução e desconstrução.<sup>458</sup> Estes vetores são a justiça<sup>459</sup> e a amizade.<sup>460</sup> Elas não estão nas massas. Dissolveram-se. Localizam-se nos relacionamentos um a um. A justiça confere sentido ao direito, é o seu vetor de orientação; sem ela, o direito se fragiliza e sua legitimidade fenece.<sup>461</sup> A amizade<sup>462</sup> (*philia*), baseando-se na taxonomia aristotélica, como a grande expressão de excelência (*areté*) moral, contribui com a compreensão do agir conjunto.

O binômio justiça-amizade confere sentido ao objetivo da comunidade política, atingir e cuidar do bem comum e permite distinguir entre as diferentes formas de constituição política. Há amizades por interesse, bem como há cooperação motivada por interesse. Há amizades baseadas em prazer, da mesma forma, há quem encontre no assistencialismo uma forma de indulgência. Mas, a verdadeira amizade reside em uma colaboração mútua e solidária. O que não significa ausência de conflitos. Eles existem e existirão, pois deles

---

<sup>458</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

<sup>459</sup> “O cristianismo não é apenas uma figura precursora para a autocompreensão normativa da modernidade ou um simples catalisador, pois o universalismo igualitário, do qual surgiram as idéias de liberdade e de convivência solidária, de conduta de vida autônoma e de emancipação, da moral da consciência individual, dos direitos humanos e da democracia, é uma herança imediata da *ética da justiça judaica e da ética cristã do amor*.” (HABERMAS, Jürgen. Jerusalém, Atenas e Roma. In: *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 199, grifo nosso).

<sup>460</sup> Estes princípios são bem traduzidos nas seguintes passagens: “Quem há de maltratá-los se vocês forem zelosos na prática do bem? Todavia, mesmo que venham a sofrer porque praticam a *justiça*, vocês serão felizes” (1 Pedro 3:13-14). “O meu mandamento é este: Amem-se uns aos outros como eu os amei. Ninguém tem maior amor do que aquele que dá a vida pelos seus amigos. Vocês serão meus amigos, se fizerem o que eu lhes ordeno. Já não os chamo de servos, porque o servo não sabe o que o seu senhor faz. Em vez disso, eu os tenho chamado amigos, porque tudo o que ouvi de meu pai eu lhes tornei conhecido” (João 15:12-15). (BÍBLIA SAGRADA. Nova Versão Internacional. Trad. Sociedade Bíblica Internacional. São Paulo: Vida, p. 864 e 971).

<sup>461</sup> “A presença, pois, da justiça como uma espécie de código de ordem superior cujo desrespeito ou violação produz resistência e cuja ausência conduz à desorientação e ao sem sentido das regras de convivência pode nos levar a admiti-la como um princípio doador de sentido para o universo jurídico.” (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 351). “Por isso, o traço indelével de toda justiça é a insatisfação consigo mesma: Justiça significa constante revisão da justiça, expectativa de uma melhor justiça. A justiça poder-se-ia dizer, deve existir perpetuamente em uma condição de *noch nicht geworden*, impondo-se padrões mais elevados do que os já praticados.” (BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar da pós modernidade*. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Zahar, p. 66). A justiça, segundo Habermas, não é um valor entre outros valores, por causa de sua pretensão a uma validade absoluta e universal, como a dos valores. Valores expressam preferências de determinadas coletividades, podendo ser adquiridas ou realizadas através de um agir direcionado a um *fim* (sentido teleológico). (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 193 e 316).

<sup>462</sup> Brillantemente tratada na ética aristotélica. (ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3.ed. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, capítulos VIII e IX). Advertem os autores o real sentido do termo em Aristóteles. A *amizade* não é uma virtude em sentido estrito, pois depende também dos outros e a virtude é uma disposição interior e pessoal, adquirida pelo exercício da razão. Todavia, na sua forma perfeita, a amizade implica necessariamente a virtude, sendo, portanto, uma virtude no sentido amplo, imprescindível ao bem viver. A mais alta expressão da *justiça* é da natureza da amizade. (FOLLON, Jacques; MCEVOY, James. *Sagesses de l'amitié*. Anthologie de textes philosophiques anciens. Frisbourg: Éditions Universitaires de Frisbourg, 1997, p. 100-101).

resulta o amadurecimento. Desde Zenão, quando surge a dialética, o mundo é entendido como um processo conflitante, mas que desemboca em aprendizado. A dialética hegeliana vislumbrou o movimento como progressivo, atingindo-se um nível de culto a religião, arte e filosofia em um estado constitucional. Marx, ao inverter este idealismo, entronizou um mundo comunista igualitário como síntese da sua dialética materialista. Teses e antíteses fazem parte do processo de desenvolvimento e de sua (des)construção.

A proposta aqui seguida é de uma reconstrução cooperativa, baseada na liberdade e na expansão das capacidades. A liberdade não apenas de ação, mas de *consciência* autoriza as diversas *escolhas*. As possibilidades de escolha se interpõem através de *atos de conscientização*<sup>463</sup> que engendram responsabilidade. Pior que a miséria material, é aquela que assola as mentes; e esta não é um privilégio dos pobres.

Em seguida, será discutida a cooperação humana que transita pela expansão das capacidades e pelo fortalecimento da cidadania. Imprescindível, neste mister, avaliar os seus desafios, em um mundo cujos mercados visam à eficiência e abundância, não necessariamente para mais pessoas, transformando direitos em serviços e substituindo cidadãos por consumidores.

#### 4.1 DESENVOLVENDO A DEMOCRACIA

Os princípios jurídicos que regem a ordem internacional foram consolidados historicamente, sendo impensável, hoje em dia, desconsiderá-los, pois se concretizaram não apenas em uma densa legislação internacional, legitimada pela grande maioria dos Estados, como através da jurisprudência das Cortes Internacionais. Solidificou-se, paulatinamente, o princípio democrático, tão caro a esta abordagem. Neste contexto, direitos humanos e democracia devem nortear a construção do desenvolvimento, e este reforçá-los.

##### 4.1.1 Os princípios gerais do direito na ordem internacional

A aplicabilidade das normas internacionais de proteção aos direitos humanos e a sua incorporação ao sistema legislativo interno devem ser asseguradas como imperativo ético que incide sobre os três poderes do Estado. O sistema financeiro internacional é sustentado por investidores cujas ações são regidas pelo *princípio* da consecução desmedida do lucro. As

---

<sup>463</sup> HABERMAS, Jürgen. Sobre o poder das teorias – e sobre sua impotência. In: \_\_\_\_\_ *Diagnósticos do Tempo*. Seis Ensaio. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005, p. 167.

relações econômico-financeiras internacionais estão baseadas em princípios eminentemente liberais, que trariam prosperidade para todos, num mundo em que imperasse a igualdade e não um imenso hiato social.<sup>464</sup> Não se pode desvincular a proteção dos direitos humanos das questões econômicas.

O arcabouço desenhado em Bretton Woods almejava a prosperidade e a paz internacional, através do fortalecimento das relações entre os Estados. O próprio Acordo Constitutivo do FMI estatuiu como objetivos a promoção da cooperação e do comércio internacional, para assegurar o emprego e a renda, em níveis elevados e desenvolver os recursos produtivos de todos os países membros. Da mesma forma, o Banco Mundial visava encorajar a transferência de recursos para propósitos produtivos para os seus países membros em desenvolvimento, reduzir a pobreza e melhorar o nível de vida da população.

Os Estados, por sua vez, e as organizações por eles integradas devem se esforçar para atender ao bem comum dos seus cidadãos, o que significa o respeito aos direitos fundamentais. Por conseguinte, é imprescindível que o conceito de desenvolvimento seja muito mais amplo, englobando a participação popular nas decisões das políticas públicas, a transparência das mesmas e a distribuição mais igualitária de benefícios.

Os instrumentos jurídicos, como os tratados internacionais de direitos humanos, foram redigidos a partir da identificação dos *princípios gerais de direito* balizadores da ordem internacional. A expressão *princípio geral de direito* não encerra um único sentido.

Dominique Carreau<sup>465</sup> apresentou cinco diferentes definições para o termo: (i) o conjunto de regras de direito que regem as relações internacionais, ou seja, o próprio *direito internacional* comum; (ii) as regras fundamentais do direito internacional, que não plasmam nem valores convencionais, nem costumeiros; (iii) um meio de qualificar uma específica regra do direito internacional, concedendo-lhe validade; (iv) o conjunto dos princípios político-jurídicos regedores das relações internacionais contemporâneas e (v) o conjunto de princípios que todos os sistemas jurídicos de direito contemporâneo têm em comum e que sejam aplicáveis à ordem internacional.<sup>466</sup> Hodiernamente, esta última concepção, segundo o autor, é

---

<sup>464</sup> PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 60.

<sup>465</sup> CARREAU, Dominique; FLORY Thiébaud; JULIARD Patrick. *Droit International Économique*. 8. ed. Paris: L.G.D.J., 1990, p. 270-273.

<sup>466</sup> Os fundamentos de justificação do consenso normativo estabelecido nas Relações Internacionais concernem às normas de direito internacional, às normas de modernização, às normas domésticas e à preservação da soberania dos Estados. Na comunidade internacional existe não apenas consenso, mas um conjunto de comprometimentos, refletidos em tratados internacionais, acerca dos seguintes valores: soberania do Estado, anti-imperialismo, balança de poder, proteção dos interesses dos cidadãos, não intervenção, auto-determinação, segurança coletiva, sanções econômicas, sistema diplomático, modernização, instituições democráticas, direitos

a mais comumente aceita.

Charles Rousseau,<sup>467</sup> assevera que os princípios gerais de direito são determinados princípios comuns aos sistemas jurídicos dos diversos Estados civilizados e que, em certa medida, assemelham-se ao *jus gentium* dos romanos. Ressalva o autor que não se pode confundir os princípios gerais de direito com os princípios do direito natural. O próprio artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça esclarece que são princípios reconhecidos pelas nações civilizadas, vale dizer, aquelas que integram o ordenamento jurídico vigente.

Ian Brownlie esclarece que os princípios gerais do direito não podem estar vinculados a um Estado específico, mas precisam ser aceitos de maneira geral pela comunidade internacional. Ademais, sublinha que alguns princípios fundamentais configuram-se como um verdadeiro *jus cogens*<sup>468</sup>, alcançando o efeito das regras ordinárias. Dentre estes, destacam-se os seguintes princípios: consentimento, reciprocidade, igualdade, validade jurídica dos acordos, jurisdição doméstica, liberdade dos mares, o cumprimento de boa-fé das obrigações assumidas, a cooperação entre os Estados para o desenvolvimento global e o respeito pelos direitos humanos fundamentais.

Os óbices encontrados para aplicar os princípios decorrem da sua complexa natureza axiológica. Dois ou mais princípios podem incidir sobre a mesma situação, causando um conflito. Desta forma, subsiste a possibilidade de se inserir uma dimensão ética nas relações internacionais, cujos atores, Estados, organizações internacionais e Instituições Financeiras Internacionais sustentam uma relação conflitiva, ao mesmo tempo em que perseguem o *equilíbrio* do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

---

humanos e *cooperação econômica*. (FROST, Mervyn. *Ethics in International Relations*. London: Cambridge University Press, 2001, p. 111-112).

<sup>467</sup> ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. 3. ed. Trad. Fernando Gimenez Artigues. Barcelona: Ediciones Ariel, 1960, p. 77.

<sup>468</sup> BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 3. ed. Oxford: Clarendon Press, 1979, p.19-20. Existe um profícuo debate acerca da natureza *jus cogens* dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Há, inclusive, quem se aventure a explicitar quais direitos humanos teriam esta natureza, com base em decisões da Corte Internacional de Justiça, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos trabalhos da Comissão de Direito Internacional da ONU. Disto resulta que determinadas normas de direitos humanos não teriam caráter constitucional, mas supra, como o princípio da dignidade humana e da prevalência dos direitos humanos. (GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Constituição Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 319). Neste sentido, defende-se uma aproximação de alguns direitos humanos ao direito humanitário que sustenta a característica de *jus cogens* e obrigação *erga omnes*. Compartilham ainda princípios comuns como a inviolabilidade da pessoa, a não discriminação e a segurança. Esclarece o autor que as normas de *jus cogens* são “aquelas consideradas inderrogáveis e que não estão sujeitas à vontade individual das partes, ou seja, vinculam o Estado independentemente de vínculo convencional. Já as obrigações *erga omnes* são aquelas em relação às quais todos os Estados estão vinculados. Assim, a violação de uma dessas obrigações representa uma ofensa a todos os outros Estados, o que dá a eles o direito de exigir o cumprimento da obrigação.” (DAUDT, Gabriel Pithan. *Reserva aos tratados internacionais de direitos humanos*. O conflito entre a eficácia e a promoção dos direitos humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 146-147).

Kant expôs que a o homem, imbuído de sua dignidade, revela *um fim em si mesmo*, envolto em liberdade e independência de ação, e não um meio utilizado por outrem para satisfação de seus propósitos.<sup>469</sup> A *dignidade* humana é o cerne axiológico constitucional, em contraposição às coisas, arraigadas de valor mercantil. A *pessoa* consubstancia-se como uma unidade própria, com valor intrínseco, composta de corpo, mente e espírito, em meio à heterogeneidade de *pessoas* e ambientes em mutação.<sup>470</sup> Este princípio-valor fora consagrado em diversas constituições internacionais<sup>471</sup> e solidificado na jurisprudência.<sup>472</sup>

Partindo-se desse pressuposto, pode-se justificar eticamente a necessidade da implementação de políticas públicas de conteúdo econômico e social, estatuídas consoante os ditames da Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigos XXII a XXVIII e do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Afinal, apenas dessa forma, poder-se-ia concretizar a proposta kantiana.

A dignidade humana é a fundação do sistema axiológico que rege o direito internacional e, ao longo da história, a sua expressão jurídica vem se fortalecendo. No ensaio *Para a Paz Perpetua*, de 1795, Kant desenvolve a idéia de que cada homem é potencialmente *cidadão do mundo*, não apenas de um Estado em particular. Nesse contexto, o filósofo classifica o direito em três categorias: o *direito público interno*, que disciplina as relações entre o Estado e os seus cidadãos. O *direito público externo*, que regula o comportamento dos Estados entre si. E finalmente, de maneira inovadora, o *direito cosmopolita* (*ius cosmopoliticum*), que teria por objeto as relações entre cada Estado particular e os cidadãos dos outros Estados, ou, inversamente, entre o cidadão de um Estado, que não e o seu, ou com os outros Estados. O homem teria o direito de ser *cidadão* não só do seu próprio Estado, mas do mundo inteiro. A Terra seria uma espécie de *cidade do mundo* (*Cosmópolis*). Fundar um direito público universal é, portanto, o fim de um processo que culminaria na realização da

---

<sup>469</sup> KANT, Emmanuel. *Fundamentos da metafísica dos costumes*. Trad. Lourival de Queiroz Henkel. Rio de Janeiro: Ediouro, p. 78.

<sup>470</sup> GARDAIR, M. J. *La Nature Humaine*. Paris: Lethielleux, 1896, p.255.

<sup>471</sup> As Constituições da Alemanha, Irã, Espanha e Rússia e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia. Itália e Portugal protegem também a dignidade social. Na Constituição Brasileira, a dignidade é um valor-princípio que exige uma interpretação concretizadora e condiciona o legislador, assim como o órgão jurisdicional, em sua modelação infraconstitucional. (SEGADO, Franciso Fernanández. La dignité de la personne en tant que valeur suprême de l'ordre juridique espagnol et en tant que source de tous lês droit. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 67, juillet, 2006, p. 478 ; SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 67).

<sup>472</sup> CONSTITUTIONAL COURT (SOUTH AFRICA). CCT 11/00 - The Government of the Republic of South Africa v. Irene Grootboom. Disponível em: <<http://www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/2798.PDF>>. Acesso em: 25 nov. 2006.

paz perpétua.<sup>473</sup> Disso deriva o dever de todo o Estado de respeitar os cidadãos dos outros Estados, pois, apesar da distância geográfica e da diferença cultural, a pessoa humana, constantemente fragilizada, deve ser não devidamente protegida pelo seu Estado e pela comunidade internacional.

O ideal profetizado por Kant, uma duradoura paz mundial, somente pode ser efetivado na medida em que se afirme o processo de democratização do sistema internacional e se concretize a solidariedade e a erradicação da pobreza, por meio da cooperação internacional. Esta dinâmica tem como força motora o reconhecimento e a tutela efetiva, por instrumentos jurídicos, dos direitos humanos.

Afinal, “Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.”<sup>474</sup> Além do arcabouço moral, o *tegumento jurídico* é indispensável neste processo.

#### 4.1.2 A complementaridade das dimensões moral e jurídica

Neste sentido, uma moral orientada por princípios requer uma complementação através do direito positivo.<sup>475</sup> Segundo Habermas, o direito possui dois aspectos: (i) *positividade*: a criação consciente de uma estrutura normativa e (ii) *pretensão à aceitabilidade racional*: a coerção do direito e a autolegislação (autonomia política dos cidadãos associados). O direito moderno retira dos indivíduos o encargo cognitivo da formação do juízo moral próprio e o transfere para as leis que estatuem liberdades de ação, cuja legitimidade decorre de um processo legislativo democrático, apoiado na soberania do povo.<sup>476</sup>

---

<sup>473</sup> KANT, Immanuel. *Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 2002. O ordenamento jurídico universal, a cidade do mundo ou Cosmópolis constituiria a quarta ou última fase do sistema jurídico geral. A primeira fase seria o Estado de Natureza, em que o único direito existente era o privado. Seguida pelo Estado Civil, regulado pelo direito público interno. O terceiro estágio representaria a Ordem Internacional, regulada pelo direito público externo. (BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 138).

<sup>474</sup> BOBBIO, op. cit., p. 1.

<sup>475</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1. 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 19-23.

<sup>476</sup> Id., p. 60-61 e 115. Ele define direito como o “moderno direito normatizado, que se apresenta com a pretensão à fundamentação sistemática, à interpretação obrigatória e à imposição. O direito não representa apenas uma forma do saber cultural, como a moral, pois forma, simultaneamente, um componente importante do sistema das instituições sociais. O direito é um sistema de saber e, ao mesmo tempo, um sistema de ação. Ele tanto pode ser entendido como um texto de proposições e de interpretações normativas, ou como uma instituição, ou seja, como um complexo regulador da ação. E, dado que motivos e orientações axiológicas encontram-se interligados no direito interpretado como sistema de ação, as proposições do direito adquirem uma eficácia direta para a ação, o que não acontece nos juízos morais. De outro lado, as instituições jurídicas distinguem-se de

O ordenamento jurídico, por seu turno, necessita de uma *autoridade central* que possa agir em nome de todos aqueles unidos por uma identidade comum. Esta identidade é mantida, quase sempre, harmonicamente sob os auspícios do Estado, com sua capacidade de organização interna e de respeito externo. Portanto, no caso dos tratados de direitos humanos, tem-se não apenas uma *estrutura normativa* criada conscientemente, como a pretensão da aceitabilidade racional, ou seja, a legitimação pelos cidadãos da comunidade internacional, pois beneficiados por sua proteção normativa.

Ao mesmo tempo, deve-se considerar que as sociedades modernas são integradas por valores, normas, mercados e poder administrativo (poder do Estado). O mercado e o poder administrativo coordenam ações, muitas vezes, fora do âmbito da consciência comunicativa, e *por trás* dos participantes. O direito, ao mesmo tempo em que extrai sua força da solidariedade social, possibilita, por intermédio das instituições, o estabelecimento do mercado e a organização do poder do Estado. O papel do direito se enriquece ao possibilitar que o sistema econômico e o poder administrativo não fujam da integração social permeada pela solidariedade, embora tendam a se enclausurar em relação ao seu universo circundante, seguindo os ditames do dinheiro e da burocracia administrativa. A solidariedade pode atingir, *através do direito*, os demais poderes de integração, o mercado e o poder administrativo.<sup>477</sup>

A *moral* e o *direito* positivo possuem uma relação co-original e complementar.<sup>478</sup> A moral, como sistema de símbolos, compartilha um saber cultural e o direito, sistema não apenas de símbolos como de *ações*, é imbuído de obrigatoriedade institucional. O direito sustenta e suporta o déficit do desmantelamento da eticidade da tradição. A solidariedade das Instituições Financeiras, e seus patrocinadores, é invocada por razões morais.<sup>479</sup> Este

---

ordens institucionais naturais através do seu elevado grau de racionalidade; pois nelas, se incorpora um sistema de saber mantido dogmaticamente, isto é, articulado, trazido para um nível científico e interligado com a moral conduzida por princípios.” (Ibid., p. 111 e 151). O direito tem por característica a estrutura individual, cogente, coativa e libertária; é positivo, modificável e retira sua legitimidade do procedimento democrático, com respeito à autonomia pública e privada dos autores-destinatários. (Ibid., p. 166)

<sup>477</sup> Ibid., p. 62-65, 109 e 190

<sup>478</sup> Retomando Kant, a liberdade de cada um deve conviver com a *igual* liberdade de todos, segundo uma *lei geral*, que carrega o peso da legitimação e distribui as liberdades de ação subjetivas. A sua construção subordina o direito à moral. Explicita o autor que a moral não se retém nos recônditos da responsabilidade exclusivamente pessoal, mas migra para esfera pública comum a todos. A moral obtém efetividade apenas em domínios vizinhos, se for traduzida para o código do direito. (Ibid., p. 145-148).

<sup>479</sup> “Não tenho necessidade de salientar que, sendo o homem o que ele é, *é mais difícil fazer admitir fatores éticos* do que fatores econômicos. Mas este esforço deve ser empreendido com perseverança.” (WECK, Philippe de. Expositor do Simpósio Internacional sobre os aspectos éticos da dívida internacional. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). *A dívida internacional: uma abordagem ética*. São Paulo: Pioneira e Fundação FIDES, 1989, p. 22, grifo nosso).

argumento, porém, não tem o condão de sensibilizá-las. Apesar de constantemente invocado, os fatos mostram que dificilmente penetra a lógica do mercado. O indivíduo revela-se impotente diante das coerções sistêmicas e anônimas de um “capitalismo não domesticado politicamente, que só entende a linguagem dos preços, não a da moral.”<sup>480</sup>

Reitere-se a importância dos princípios gerais do direito calcados na dignidade humana e na tentativa de se postular uma moral universal. O ordenamento jurídico internacional do pós-guerra, no entanto, positivou os direitos humanos, evitando-se que a discussão acerca dos seus fundamentos jusnaturais coibisse a sua efetivação.

A transformação do direito internacional em um direito dos *cidadãos do mundo* é um imenso desafio, em uma sociedade internacional mais interdependente, complexa e enferma, pelo déficit democrático. A maior eficácia na promoção dos direitos humanos seria reforçada por um *conselho de segurança que funcionasse* democraticamente e pela jurisdição coercitiva de um tribunal internacional, bem como pela complementação da assembléia geral de representantes governamentais por representantes de *cidadãos do mundo*.<sup>481</sup>

Os direitos humanos, não obstante sua origem européia, representam uma linguagem universal, através da qual as vítimas podem ter seus pleitos contra a violência, a repressão e a perseguição ouvidos. Paradoxalmente, na medida em que os direitos humanos se legitimam como uma linguagem *transcultural*, agrava-se a disputa acerca de sua correta interpretação.<sup>482</sup>

Atente-se, porém, que no diálogo hermenêutico-cultural, o Ocidente tem que se abster de todos os meios *não discursivos* e levantar sua voz apenas como uma voz entre outras. Na superação do eurocentrismo, o Ocidente tem que usar corretamente os seus *próprios meios cognitivos*.<sup>483</sup>

Muitas vozes gritam e não são ouvidas, por serem abafadas por interesses meramente econômicos. A ausência do diálogo, porém, compromete o processo de desenvolvimento como ampliação das liberdades fundamentais. Importante, assim, aprofundar o diálogo e perceber as vozes que clamam por serem ouvidas. A percepção das demandas sociais e a sua equalização por *cidadãos* ativos é fundamental no desenvolvimento. No próximo capítulo,

<sup>480</sup> HABERMAS, Jürgen. Jerusalém, Atenas e Roma. In: \_\_\_\_\_ *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 220.

<sup>481</sup> Ibid., p. 49.

<sup>482</sup> Atente-se para o fato de que embora existam diversas interpretações possíveis, nem todas são necessariamente válidas, pois se corre o risco de *superinterpretações*. Existem, portanto, interpretações intolerantes e intoleráveis. (ECO, Umberto. *Interpretação e Superinterpretação*. Trad. MF. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 28).

<sup>483</sup> HABERMAS, Jürgen. Jerusalém, Atenas e Roma. In: \_\_\_\_\_ *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 204-205.

estudar-se-á a *cooperação humana para o desenvolvimento*, densificada pela apropriação do processo de desenvolvimento, pelo empoderamento dos agentes sociais e pela compreensão de uma verdadeira cidadania. Fornecer-se-ão também algumas direções no sentido de concretizar esta cooperação e examinadas algumas experiências democráticas de sucesso neste sentido.

#### 4.1.3 Democracia e desenvolvimento

Como já estudado no capítulo I, Amartya Sen, em sua construção do desenvolvimento como liberdade, parte do pressuposto de que a economia não se reduz a cálculos complexos. Não obstante os recursos econométricos em muito tenham contribuído para análise de dados, não esgotam as dimensões da economia. A sua compreensão demanda uma perspectiva ético-política.<sup>484</sup> A ética é a linguagem comum que permite o diálogo entre direitos humanos e economia. Nesta interseção reside o resgate das abordagens normativas, utilitaristas e libertárias. Na esfera jurídica, este debate situa-se na distinção entre os sentidos atribuídos aos *direitos*: (i) se eles possuem uma importância normativa intrínseca, priorizando as liberdades formais (*libertarista*) ou (ii) uma relevância instrumental para obtenção de outros bens, sobretudo a felicidade geral (*utilitaristas*).<sup>485</sup> Com efeito, é possível equacionar esta aparente contradição, pois a expansão das liberdades é o fim (papel constitutivo) e meio (papel instrumental) do desenvolvimento.

A felicidade, para os gregos, relaciona-se à convivência *entre* os outros, *com* os outros e pela vida cidadina. Não é mero prazer ou sentimento privado, mas um modo de vida político. A justiça, em Aristóteles, refere-se à mediação da comunidade, ao *modus operandi* da política, impondo limites jurídicos em prol da convivência. Para preservar a felicidade era necessário regular a conduta dos indivíduos e da comunidade, o excesso dos ricos e dos pobres, com vistas a equilibrar o tecido social. A ausência de equilíbrio destrói a vida

---

<sup>484</sup> A política, para os gregos, era vista como limite, justo termo médio. A *ética* é vista como um meio civilizador da política, que não pode ser civilizada na essência, pois a política se articula através dos contrastes operados pela propriedade privada. “Se a política não conseguia ser socialmente resolutive, ou mostrava suas próprias deficiências, então a ética era chamada a reforçar a institucionalização ideal do limite, do justo meio termo que se devia eticamente seguir.” (MILNEY, Chasin. *Política, Limite e Mediania em Aristóteles*. 2007. Dissertação de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Orientador: Jorge Luís de Silva Grespan. São Paulo: 2007, p. 243). Uma abordagem ética da economia encontra-se articulada no estudo de Amartya Sen. (SEN, Amartya Kumar. *Sobre Ética e Economia*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999).

<sup>485</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 78.

comunitária.

Segundo Rawls, apropriando-se de uma cesta de *bens primários*, todos poderiam construir a vida que desejassem, assumindo total responsabilidade por suas preferências, visto que muitas poderiam não ser satisfeitas por serem mais difíceis ou mais caras.<sup>486</sup> Na realidade, a cesta de bens proposta por Rawls, de fato, não existe por si, mas requer uma atuação estatal no cumprimento dos direitos jusfundamentais. Nisto se situa a construção das capacidades, conduzir os indivíduos a posição de agentes transformadores, comprometidos e protegidos pelo direito.

O direito subjetivo estabelece limites no interior dos quais se justifica o emprego livre da vontade do sujeito, sustentada pelo reconhecimento recíproco. Provém da consequência eficaz das relações jurídicas de cooperação entre sujeitos que colaboram uns com os outros. O direito objetivo é co-originário do direito subjetivo, porquanto resulta dos direitos que os sujeitos se atribuem reciprocamente.<sup>487</sup>

O direito subjetivo tem natureza complexa, abrange um sistema de posições jurídicas fundamentais como as *liberdades* (não interferência e possibilidades de ação), *competências* (ação que modifica uma situação jurídica) e *direito a algo*, a ações negativas (defesa) e positivas. Esta por sua vez se biparte em ações fáticas (direito a prestações em sentido estrito) e ações normativas (direito a prestações em sentido amplo).<sup>488</sup> Enfatize-se, nesta oportunidade, que o titular de um direito fundamental tem direito a ações do Estado que “são indispensáveis para a proteção do seu âmbito de liberdade assegurado por disposições jusfundamentais, isto é, são necessárias”<sup>489</sup>

Os *direitos fundamentais* são um conjunto de valores consubstanciados em posições jurídicas subjetivas ativas e princípios orientadores da ação do Poder Público, e dos particulares, plasmados na ordem Constitucional. Apresenta-se uma vinculação axiológica e complementar entre os direitos subjetivos individuais e sociais, que demanda políticas públicas para a sua proteção, garantia e efetivação, nas dimensões material e processual.

---

<sup>486</sup> Ibid., p. 92. A teoria da justiça como equidade de Rawls retorna à matriz contratualista e propõe um pacto racional, cujos princípios da justiça são objeto de um consenso original que regerá a sociedade. Na posição original vigora uma igualdade hipotética de modo a conduzir a certa concepção de justiça galgada consensualmente. (RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pidetta et al. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 12-12).

<sup>487</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1. 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 113 e 121.

<sup>488</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 186.

<sup>489</sup> Ibid., p. 242, tradução livre.

Em virtude de sua eficácia irradiante, vertical e horizontal, os direitos fundamentais fornecem parâmetros de conduta e responsabilização aos governos, às organizações internacionais e aos particulares, pautando-se pela máxima concretização e pela proibição do retrocesso. Tentou-se distinguir os *direitos fundamentais*, aqueles reconhecidos e positivados na Constituição de um determinado Estado, delimitados espaço e temporalmente, dos *direitos humanos*, que se relacionam aos tratados de direito internacional, de abrangência universal, cujo enfoque é a proteção da dignidade humana. A sua terminologia, porém, não é precisa na Constituição de 1988, que fala em direitos humanos (artigo 4º, inc.II e artigo 5º, § 3º), direitos e garantias fundamentais (Título II, epígrafe e art. 5º, § 1º), direitos e liberdades constitucionais (artigo 5º, inc. LXXI) e direitos e garantias individuais (artigo 60, § 4º, inc.IV).<sup>490</sup>

Concomitante à construção dos direitos fundamentais desenha-se o processo democrático, cuja força legitimadora advém do entendimento dos cidadãos acerca das suas regras de convivência. Destarte, não obstante o procedimento legislativo garanta legitimidade às leis, deve cumprir a sua função integradora da sociedade, orientada ao bem comum. Neste espectro, os *direitos de participação política* e as *liberdades de escolha individual* nutrem a mesma natureza de direitos subjetivos.

Os direitos humanos são indivisíveis. A sua interdependência se revela na própria conjugação do espaço público com o privado. O acesso ao espaço público, onde se exercem direitos políticos e civis, demanda a *libertação* das necessidades,<sup>491</sup> pois a *liberdade individual é ilusória, sem um mínimo de igualdade social*.<sup>492</sup> Simplificando, uma criança que sofra morte prematura jamais se tornará um cidadão-agente no espaço público. A sua vulnerabilidade ainda na esfera privada, ou seja, no seio da sua família o impede de *agir*.

---

<sup>490</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 209; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002, p. 491.

<sup>491</sup> “É certo que, quaisquer que sejam os homens e os acontecimentos, eles aparecem até aqui no quadro da raridade, isto é, numa sociedade ainda incapaz de libertar-se de suas carências, portanto da natureza, e que se define por isso mesmo segundo suas técnicas e seus instrumentos; o dilaceramento de uma sociedade esmagada pelas suas necessidades e dominada por um modo de produção que suscita antagonismos entre os indivíduos que a compõem; as relações abstratas das coisas em si, da mercadoria e do dinheiro, etc., dissimulam e condicionam as relações diretas dos homens entre si; assim, o instrumental, a circulação das mercadorias, etc., determinam o devir econômico e social” (SARTRE, Jean-Paul. *Questão de Método*. Coleção Os pensadores. Trad. Rita Correia Guedes, Luiz Roberto Salinas Forte, Bento Prado Junior. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987, p. 169). “O homem movido pela necessidade não conhece outro valor, nem outra necessidade, senão sua própria sobrevivência. Na sociedade de operários, somos todos equalizados pela necessidade e voltados para nós mesmos. Somos todos força de trabalho e, nesse sentido, um produto eminentemente fungível.” (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 27).

<sup>492</sup> COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 305.

Sobrevivem na esfera do labor. Não *agem* na esfera pública. O agir em conjunta resulta na política, impensável sem a e a linguagem como repositório da experiência humana.<sup>493</sup> A conversão da palavra e da ação em política requer, no entanto, um espaço público, um mundo compartilhado pelos homens. Neste mundo, se desenvolve a liberdade.

No sentido antigo<sup>494</sup>, a liberdade encontra-se atrelada às suas raízes gregas, de participação democrática no espaço público do diálogo e da pluralidade.<sup>495</sup> Os conflitos são superados pela persuasão jamais pela violência. Hannah Arendt distingue a força, a violência e o poder, rompendo como uma idéia de poder como dominação. A força é a energia despreendida em movimentos físicos e sociais. A violência, meramente instrumental, reflete a subjugação do outro. Onde a violência fala, as palavras calam. Violência e política não convivem.<sup>496</sup>

O poder é “a capacidade humana não somente de agir mas de agir em comum”<sup>497</sup> e existe apenas entre os homens. É justamente o ato inicial de união (fundação) que legitima o poder e lhe confere autoridade. Se desafiado, o poder remete ao consenso passado. A política é circunscrita pelo diálogo e pela pluralidade, que surge no espaço da palavra e da ação. Na realidade, porém, vive-se em “mundo no qual as palavras perderam o seu poder. E tudo o que os homens fazem, sabem ou experimentam só tem sentido na medida em que pode ser

---

<sup>493</sup> LAFER, Celso. Hannah Arendt. *Pensamento, Persuasão e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 30.

<sup>494</sup> Segundo a dicotomia proposta por Benjamim Constant, a liberdade dos antigos era constituída pela participação ativa no poder coletivo; a dos modernos, advém da segurança e da independência nas relações privadas. (BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 7-10).

<sup>495</sup> A pluralidade é corolário do reconhecimento das limitações humanas e da *abertura das portas do conhecimento*. Destarte, nota-se que “(...) a porta do conhecimento ficou para nós, pobres seres incompletos, apenas entreaberta, em que filósofos e pensadores tentam a passagem do real palpável, cognoscível, ao ideal substancial, do transeunte ao permanente, do físico ao metafísico” (TRINDADE, Washington Luiz. Prólogo à autoscopia. *Fórum - Revista do IAB*, edição especial, 2001/2004, p. 366.). Haberle sugere, em seu catálogo de intérpretes, a opinião pública democrática e pluralista, a mídia, as iniciativas dos cidadãos, as associações, os partidos políticos, igrejas, artistas, pedagogos, associações de pais, etc. (HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 22-23).

<sup>496</sup> “Quando discutimos o fenômeno do poder, logo percebemos que existe um consenso entre os teóricos políticos de esquerda e direita, no sentido de que a violência nada mais é que uma flagrante manifestação do poder. ‘Toda política é uma luta pelo poder; a forma básica de poder é a violência’, disse C. Wright Mills, repetindo de certo modo a definição de estado de Max Weber: ‘domínio do homem pelo homem por meio da violência legítima, isto é, supostamente legítima’. (...) Verifica-se que o poder é um instrumento de domínio, ao passo que domínio, dizem, deve sua existência ‘ao instinto de dominação.’ (...) ‘Mandar e ser obedecido – sem isto não há poder – e com isto não é necessário qualquer outro atributo para que haja...A coisa essencial sem a qual não há poder: ordens” (ARENDR, Hannah. *Crises da República*. Trad. José Volkmann. São Paulo: Perspectivas, 1999, p. 116-117).

<sup>497</sup> *Ibid.*, p. 123.

discutido.”<sup>498</sup>

Não se fundamenta o poder na razão pura ou prática, pois, diferente destas, tem uma estrutura discursiva dialógica, que não se submete nem à evidência racional, nem à prova empírica; não se traduz em uma verdade universal, mas num acordo atingido em uma situação determinada, a verdade factual.

Políticas sociais são imprescindíveis para sanar a lacuna entre o esvaziamento da esfera pública e a ampliação da esfera privada. Atente-se, contudo, que a política social pode integrar o indivíduo à esfera do trabalho. Com o fornecimento de educação básica e de mínimas condições de saúde, tem-se um trabalhador pronto para as esferas de engrenagem capitalista. A massa amorfa trabalha, mecanicamente, mas ainda não age. A convivência solidária, no horizonte das tradições, alia-se à consciência crítica, que lobriga uma sociedade justa, capaz de regular expectativas de comportamento e conflitos no interesse comum.

Nesta perspectiva, *desenvolvimento e democratização* confundem-se como processo histórico.<sup>499</sup> Na democracia, aprofunda-se o sentido da cidadania e a expansão dos direitos em todas as suas dimensões. Em um ambiente dialógico, os agentes se apropriam do processo de desenvolvimento e este, por sua vez, capacita-os a avançar a emancipação.

O êxito da expansão das liberdades implica mais do que a quebra dos grilhões da miséria e do assistencialismo social, que permitem a continuidade do labor. Demanda a elevação do ser e do trabalhador à posição de cidadão. Paradoxalmente, é na própria indústria que o trabalhador toma consciência da sua condição de engrenagem do sistema e da sua potência de ação coletiva.

A ação coletiva visa a participação e a transformação das relações de poder. É integrada por um por um conjunto de interações sociais, formais e informais, engrenadas por uma pluralidade de sujeitos e grupos organizados, que possuem uma visão de identidade comum, especialmente diante de conflitos com outros agentes externos. Na polis grega, apenas entre *iguais* o diálogo era possível. Por que razão? Para haver diálogo pessoas devem falar outras escutar. Onde muitos falam, ou melhor, clamam, mas ninguém escuta, não há diálogo, e sim monólogo.

---

<sup>498</sup> Id. *A Condição Humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 12.

<sup>499</sup> SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 12, v. 33, 1998, p. 149-156.

## 4.2 DEMOCRATIZANDO A CIDADANIA

A democracia participativa se inicia localmente; diante dos graves problemas cotidianos, ações coletivas são organizadas e costuradas pela solidariedade. As experiências de atuação pontual, no entanto, se espalham ao redor do globo, facilitadas pelo avanço das telecomunicações. Reforça-se, então, o princípio democrático, resultante do intercâmbio entre o direito e o discurso, que floresce a partir da (re)apropriação do espaço público.

### 4.2.1 Cidadania e processo democrático

Considerando os entraves de comunicação entre os agentes, Habermas desenvolveu a *teoria da ação comunicativa*<sup>500</sup>, cujo cerne é uma comunicação ideal, sem limites, aberta, isenta de violência, na qual prevalece o melhor argumento, e que é possível graças à sua racionalidade. Busca o autor uma comunidade democrática de falantes.<sup>501</sup> O caminho da sua construção teórica não é uma razão moderna essencialista e sim uma *razão procedimental*, capaz de criticar a si mesma e de reconstruir o “emaranhado de discursos formadores de opinião e preparadores da decisão, na qual está embutido o poder democrático exercitado conforme o direito.”<sup>502</sup>

Uma sociedade é livre e democrática quando é capaz de questionar a si mesma. Impensável, portanto, democracia sem liberdade e liberdade sem democracia e ambas confluem na *ação* dos sujeitos.<sup>503</sup> Os atores, falantes e ouvintes, interpretam as situações e harmonizam seus planos através de processos de comunicação. Visam entender-se sobre algo

---

<sup>500</sup> “Por esta razão, eu resolvi encetar um caminho diferente, lançando mão da teoria do agir comunicativo: substituo a razão prática pela razão comunicativa (...) Todavia, se transportamos o conceito de razão para o *médium* lingüístico e o aliviarmos da ligação exclusiva com o elemento moral, ele adquirirá outros contornos teóricos, podendo servir aos objetivos descritivos da reconstrução de estruturas de competência e da consciência, além de possibilitar a conexão com modos de ver funcionais e com explicações empíricas.” E continua: “A razão comunicativa distingue-se da razão prática por não estar adscrita a nenhum ator singular nem a um macrossujeito sociopolítico. O que torna a razão comunicativa possível é o *medium* lingüístico, através dos quais as interações se interligam e as formas de vida se estruturam (...) A razão comunicativa possibilita, pois, uma orientação na base de pretensões de validade, no entanto, ela mesma não fornece nenhum tipo de indicação concreta para o desempenho de tarefas práticas, pois não é informativa nem imediatamente prática.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 19-21).

<sup>501</sup> CHUEIRI, Vera Karam. *Filosofia do Direito e Modernidade*. Dworkin e a possibilidade de um discurso instituído de direitos. Curitiba: J.M., 1995, p. 52-53.

<sup>502</sup> HABERMAS, op. cit., p. 21-22.

<sup>503</sup> NOVAES, Adauto. O risco da ilusão. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, (p. 7-13), p. 10-11.

no mundo e por intermédio da linguagem planejam e executam ações. Além disso, devem atribuir-se reciprocamente a consciência dos seus atos e orientar o seu agir por pretensões de validade.<sup>504</sup> Não se descarta a possibilidade de dissenso entre os agentes e por isso, se introduz o *pano de fundo consensual e leal* das argumentações, o mundo da vida. O lugar teórico do agir comunicativo seria entre o discurso e o mundo da vida.<sup>505</sup> Os sujeitos que exercitam a linguagem intersubjetivamente rompem com o egocentrismo e submetem-se a critérios públicos da racionalidade do entendimento.

No seio da argumentação, disputam-se direitos, obrigações e *standards*, que funcionam como princípios (*principles*)<sup>506</sup> ou políticas (*policies*).<sup>507</sup> Diante disso, o dever do juiz é ouvir os argumentos de ambas as partes, desvelar o sentido do direito como dimensão da justiça e interpretar os dados colhidos construtivamente. Uma condição indispensável deste diálogo é o compartilhamento do mesmo universo lingüístico pela comunidade, em cujo seio se desenvolve um senso de responsabilidade entre os agentes. Na medida em que os cidadãos

---

<sup>504</sup> “A validade do direito refere-se a uma declaração: “a autoridade política esclarece que uma norma que entrou em vigor foi *justificada* suficientemente e faticamente aceita.” (HABERMAS, op. cit., p. 195).

<sup>505</sup> O mundo da vida (*Lebenswelt*) consiste em convicções compartilhadas pelos participantes da comunicação. Ele é ao mesmo tempo latente e imperceptível, uma forma condensada de poder e saber. “O mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas, não somente se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, como também dependem das identidades dos indivíduos socializados.” (Ibid., p. 111). Esclarece Habermas, contudo, que as certezas do mundo da vida, pluralizadas e diferenciadas, não compensam a ausência de uma garantia meta-social sagrada, “por isso, o fardo da integração social se transfere cada vez mais para as realizações de entendimento de atores para o quais a faticidade (coação de sanções exteriores) e a validade (força ligadora de convicções racionalmente motivadas) são incompatíveis, ao menos fora dos domínios de ação regulados pela tradição e pelos costumes.” (Ibid., p. 40-- 45).

<sup>506</sup> “Os princípios são referidos, genericamente, como conjunto de normas outras (que não regras jurídicas), incluída aí a noção de política (policy), a qual diz respeito a um tipo de norma cujo objetivo é o bem estar da comunidade, no sentido do seu *improvement* econômico, político e social. Especificamente, o termo *princípio* vai se opor a esta noção de política, ao dizer respeito a um tipo de norma cuja observação é um requisito de justiça ou equidade, ou ainda, de alguma outra dimensão da moral (...) Há, assim, dois níveis em que a noção de princípio atua: internamente em oposição à de política, consubstanciando o nervo da teoria da *adjudication* de Dworkin e, externamente, em oposição à regra jurídica.” Uma decisão jurídica baseada em princípios atenderá a um direito individual, ao passo que uma decisão baseada em política atende a um fim coletivo. Entende Dworkin que as decisões judiciais devem se basear em princípios. Os programas legislativos, por sua vez, são justificados por políticas. Os direitos individuais devem ser concretos, institucionais e jurídicos. Ao prolatar sua decisão, deve o juiz, em qualquer caso agir com humildade. (CHUEIRI, op. cit., p. 72-76 e 81). A título de ilustração, os artigos 1º, 2º, 4º e 5º, e 170, *caput* (parcialmente) e incisos, da Constituição Brasileira são considerados princípios, ao passo que os artigos 3º, 4º, par. único e 170, *caput* (parcialmente) são políticas. A dignidade da pessoa humana é um princípio, estatuído no artigo 1º, III da Constituição, e no artigo 170, *caput*, como política. (Ibid., p. 84).

<sup>507</sup> Distingue Dworkin entre (i) *princípios em um sentido amplo*: os *standards* que não funcionam como regras, mas operam como princípios ou políticas e outros padrões. (ii) *princípios em um sentido estrito*: um determinado padrão que deva ser observado, por ser uma exigência de justiça, equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. Os princípios são incontáveis e se transformam rapidamente. (iii) as *políticas*: são o tipo de padrão que estabelece um *objetivo* a ser alcançado, um benefício econômica, político ou social da comunidade. O padrão que estabelece que os acidentes automobilísticos devam ser reduzidos é uma política. (DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36, 57 e 70).

internalizam a comunidade, suas relações são governadas por padrões públicos (esquema de princípios). Deste modo, os próprios cidadãos são *autores* das decisões políticas e não meros destinatários, o que significa que a ação dos cidadãos cimenta a construção dos princípios comunitários.

No sistema jurídico, o *locus* da integração social é o processo legislativo, e, neste, os sujeitos assumem o papel de cidadãos e membros da comunidade, orientados não apenas pelo sucesso próprio, mas pela participação.<sup>508</sup> Por este prisma, o direito moderno resgata o pensamento democrático, em que a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica integrada por *direitos subjetivos* deve ser afirmada pela força social integradora da *vontade unida e coincidente de todos*.

Nesta tensão reside a necessidade de se firmar o arcabouço legitimador do direito e do processo democrático. A proposta de Dworkin é de uma legitimidade vertida da *moralidade*, cujo fundamento é a idéia de fraternidade, ou seja, as obrigações são decorrentes das decisões coletivas da própria comunidade, o que gera responsabilidades recíprocas entre os cidadãos. Este liame fraternal da *comunidade de princípios* exige alguns requisitos no relacionamento entre os cidadãos: eles devem vislumbrar as obrigações do grupo como especiais e internas; devem aceitá-las como pessoais e dirigidas a todos do grupo; devem considerar as obrigações como advindas de uma responsabilidade geral de cada um em relação a todo grupo, e, as práticas do grupo devem supor igual respeito a todos os membros. Sem respeito e sem diálogo, ter-se-ia um direito ilegítimo, baseado na violência, no arbítrio e até mesmo no monólogo totalitário.<sup>509</sup>

Habermas entende que a *legitimidade* das regras se mede pelo resgate discursivo de sua pretensão de validade normativa e pelo seu surgimento a partir de um processo legislativo racional, justificado sob pontos de vista pragmático, ético e moral. Independe a legitimidade de uma regra que possibilite a sua imposição. Não é a forma do direito, ou algum conteúdo material específico, e sim, a instauração pelo *procedimento democrático* que garante a sua

---

<sup>508</sup> Habermas comenta que as discussões metodológicas acerca dos fundamentos das ciências humanas conduziram a resultados semelhantes. As descrições dos atos, intenções e pensamentos pelos sujeitos são essencialmente relevantes à produção da vida social intersubjetiva. Por intermédio desta, transmite-se o propósito comunicativo. Destarte, vislumbra-se o entender (*Verstehen*) não como método especial peculiar às ciências humanas, mas como uma condição ontológica da sociedade produzida por seus membros. (HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la acción comunicativa*. 4. ed. Madrid: Santiliana, 2003, p. 153-154).

<sup>509</sup> CHUEIRI, op. cit., p. 127-128. Dworkin percebe o direito como um *sistema aberto e puro* que converge para uma compreensão interdisciplinar, nos moldes habermasianos, num contexto *cooperativo* entre as diversas racionalidades, e a partir da argumentação. Deste modo, fortalece-se a noção de uma racionalidade fundada no diálogo, mediada pela ação comunicativa. (Ibid., p. 135).

legitimidade, concretizada pela aceitação racional de todos os membros da comunidade, em um embate discursivo. Ao mesmo tempo, o direito legítimo deve ser compatível com princípios morais da *justiça* e da solidariedade universal, e com princípios éticos de uma conduta responsável e consciente dos indivíduos e da coletividade.<sup>510</sup>

A formação livre da vontade legítima resulta da auto-legislação, presumivelmente racional, de cidadãos autônomos e conscientes. A legitimidade requer que os destinatários das normas jurídicas sejam seus autores e sua fonte o processo democrático de legiferação, baseado na soberania do povo.<sup>511</sup>

Baseando-se na esquematização de Dahl, Habermas operacionaliza o processo democrático em cinco pontos: (i) a inclusão de *todos* os envolvidos; (ii) a divisão equitativa de chances de participação; (iii) o igual direito a voto; (iv) o mesmo direito para a escolha de temas; (v) a possibilidade da formação da opinião, a partir de uma base ampla de informações transparentes e de bons argumentos.<sup>512</sup> Adverte ele, todavia que *nenhuma* sociedade conseguiu preencher todos estes critérios. Neste mister, é interessante expor a tentativa de compatibilização<sup>513</sup> entre os *direitos humanos*, focalizados classicamente em uma moral-cognitiva, e a *soberania popular*, calcada na ética voluntarista. Kant e Rousseau construíram suas teorias com o intuito de interligar estes conceitos. Na verdade, contudo, acabaram por se distanciar filosoficamente enveredando-se por diferentes caminhos, aproximando-se, no caso de Kant, da postura liberal dos direitos humanos e, em Rousseau, da concepção republicana de soberania popular. Habermas retoma o desafio costurando os dois conceitos.

Kant acredita que há direitos aos quais os homens não podem renunciar, ainda que quisessem e cuja legitimação parte de *princípios morais*: os direitos humanos *naturais*, que precedem a manifestação de vontade do legislador soberano e a limita. Em Rousseau, a *vontade soberana* é externalizada por intermédio de leis abstratas e gerais que refletem o processo de legislação democrática e legitimam o direito a iguais liberdades subjetivas. Ressalvou, contudo, a auto-legislação em seu substrato *ético*, ou seja, aplicada a um povo

<sup>510</sup> HABERMAS, op. cit., p. 50, 133 e 172.

<sup>511</sup> Ibid., p. 54 e 122. A soberania do povo torna-se um *poder produzido comunicativamente*. (Id., *Direito e Democracia*: entre faticidade e validade, v. 2, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 24-25, grifo nosso p. 24-25).

<sup>512</sup> Ibid., p. 42-43.

<sup>513</sup> O exercício da soberania popular está atrelado aos direitos dos cidadãos de participarem direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, ou seja, a extensão dos direitos (humanos) políticos. (BOBBIO, op. cit., Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 43).

concreto, homogêneo e com semelhante tradição cultural. Em Estados com maior população e grandes assimetrias, a coerção estatal seria necessária.<sup>514</sup>

O atributo lógico-semântico das leis gerais e abstratas, porém, é incapaz de, por si só, lhes conferir legitimidade. Necessário o entendimento das condições pragmáticas que, a partir da dialética argumentativa, perpassa o consentimento daqueles afetados pela normatização. A conexão interna entre direitos humanos e soberania popular situa-se do exercício da autonomia política, pelo diálogo de cidadãos, que expressam sua opinião e vontade livremente e, por conseguinte, criam suas normas reguladoras. A linguagem dos agentes é traduzida no discurso<sup>515</sup> comum sempre orientado para o entendimento, em que surge a concordância intersubjetiva dos sujeitos, sem a necessidade de coerção. Nos discursos se forma a vontade racional.<sup>516</sup>

A teoria do discurso proposta por Habermas assimila aspectos das posturas liberais e republicanas e integra-os, em um procedimento deliberativo de decisão, que abre espaço para considerações pragmáticas, compromissos e reflexões sobre a justiça, visando resultados racionais e eqüitativos. Por este raciocínio, tanto o respeito aos *direitos humanos* como a *eticidade* concreta de uma comunidade se unem em regras do discurso e nas formas de

---

<sup>514</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1. 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 136-137.

<sup>515</sup> O termo *discurso racional* significa a possibilidade do uso reflexivo da *razão comunicativa* a partir de temas, informações, contribuições e argumentos problematizáveis vertidos no espaço público. O *princípio do discurso* estabelece que “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.” O *princípio moral*, por seu turno deriva da especificação do princípio geral do discurso para aquelas normas de ação que apenas se justificam à luz da simétrica consideração de interesses. Opera na constituição interna da argumentação. No mesmo sentido, o *princípio da democracia*, também resulta da especificação do princípio do discurso para as normas de ação que emergem na forma jurídica e que se justificam, a partir de argumentos *pragmáticos* (busca de meios adequados para realização de fins já fornecidos), *ético-políticos* (regulamentação que exprime um auto-entendimento coletivo consciente referente à determinada tradição e a um projeto comum de vida) e *morais* (regulamentação do interesse simétrico de todos, com enfoque universalizador; referem-se a imperativos categóricos ou incondicionais). O *princípio democrático* resulta da união do *princípio do discurso* à forma jurídica (estabilizadora dos comportamentos sociais). (Ibid., p. 142-146, 158, 201).

<sup>516</sup> “(...) a *legitimidade do direito* apóia-se, em última instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controvertida encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos. Por conseguinte, o almejado nexos interno entre soberania popular e direitos humanos só se estabelecerá, se o sistema de direitos apresentar as condições exatas sobre as quais as formas de comunicação – necessárias para uma legislação política autônoma – podem ser institucionalizadas juridicamente. O *sistema dos direitos* não pode ser reduzido a uma *interpretação moral dos direitos*, nem uma *interpretação ética da soberania do povo*, porque a autonomia privada dos cidadãos não pode ser sobreposta e nem subordinada à sua autonomia política.(...) A co-originariedade da autonomia privada e pública somente se mostra, quando conseguimos decifrar o modelo da autolegislação através da teoria do discurso, que ensina serem os destinatários simultaneamente autores dos seus direitos. A substância dos *direitos humanos* insere-se, então, nas condições formais para a institucionalização jurídica desse tipo de formação discursiva da opinião e da vontade, na qual a soberania do povo assume figura jurídica. (Ibid., p. 138-139).

argumentação, cujo conteúdo normativo provém da socialização comunicativa.<sup>517</sup>

Esta perspectiva tem por cerne a formação da opinião e da vontade, que se institucionalizam pelos princípios do Estado de direito democrático. Floresce, então, a política deliberativa a partir, não apenas de uma cidadania participativa, mas da institucionalização dos processos comunicativos periféricos.

O poder resultante deste processo perpassa inicialmente por um fluxo comunicacional espontâneo de formação da opinião, migrando para decisões institucionalizadas e deliberações na esfera legislativa, transformando o *poder comunicativo* das arenas de debate em um *poder administrativo* que se formaliza em processos constitucionais.

Regular conflitos e compartilhar fins coletivos, sem o emprego da coerção e da violência, demandam uma prática de entendimento comunicativa, a procura de um terreno neutro que possibilite o diálogo. Os próprios participantes decidem o que é do interesse de todos. Atente-se que disparidades sócio-econômicas e ausência de medidas para repará-las podem interferir na igualdade exigida nas deliberações públicas que necessitam de um laço lingüístico acessível comum<sup>518</sup> e o respeito entre a autonomia cidadã e a privada.<sup>519</sup>

Por fim, destaque-se ainda que o direito legítimo é compatível com a coação jurídica, desde que esta não destrua os motivos racionais de obediência àquele. A legitimidade advém da *participação deliberativa livre dos cidadãos* que se unem e condicionam-se num discurso racional. As falhas do processo são avaliadas com os mecanismos de interpretação crítica e a própria natureza discursiva garante as auto-correções necessárias. Os agentes adotam o *meio* do direito como regulador da convivência harmônica. Reitere-se que as leis obrigatórias reforçam as liberdades subjetivas e a autonomia política. Destarte, ninguém é realmente livre, enquanto houver um único cidadão que não goze da igual liberdade, sob as leis que todos os cidadãos se outorgaram mútua e racionalmente.

---

<sup>517</sup> Na *perspectiva liberal*, o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses. As regras para a formação dos compromissos são fundamentadas nos *direitos fundamentais* liberais. O *cerne do liberalismo* não se situa na autodeterminação democrática dos agentes deliberativos, mas na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica que deve garantir um *bem comum apolítico*, por intermédio da satisfação das expectativas de felicidade de agentes em condições de produzir. A *perspectiva republicana* enxerga o processo de formação da vontade como um auto-entendimento ético-político, cujas questões deliberativas devem perpassar por um *consenso* entre os sujeitos privados. Por este prisma, a *democracia* refere-se à auto-organização política da sociedade. (Ibid., p. 19-20).

<sup>518</sup> Ibid., p. 31.

<sup>519</sup> A complementaridade e o respeito a estas formas de autonomia é estranho aos regimes totalitários, que não conhecem uma proteção à privacidade através de direitos fundamentais. O sistema totalitário pertence ao Estado pan-óptico que controle desenfreadamente a base privada da esfera pública, como os regimes nazista da Alemanha e o *apartheid* na África do Sul. A doutrinação destrói a solidariedade social e a racionalidade comunicativa nas esferas privada e pública, formando uma massa de atores isolados e alienados entre si. (Id., Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 2, 2ª ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 101-102).

#### 4.2.2 Cidadania e direitos fundamentais

Este processo revela o início da constituição democrática. As gerações seguintes detêm a liberdade de, através de um processo participativo, reinterpretar e atualizar a sua constituição e, por conseguinte, todo o sistema jurídico. Este *deve* conter *direitos* que os cidadãos se atribuem obrigatória e reciprocamente no regulamento legítimo da convivência através do direito positivo.<sup>520</sup> O *princípio democrático*, resultante do intercâmbio entre a forma jurídica estabilizadora e o *princípio do discurso*, possibilita o delineamento, em abstrato, e de forma absoluta, de categorias de direitos, orientadoras do legislador político, que estruturam o código jurídico e asseguram a autonomia privada (i-iii) dos destinatários e pública (iv) dos autores:

(i) *Direitos fundamentais* decorrentes do *direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação* (o direito à igual liberdade subjetiva de ação). Os direitos subjetivos devem ser equanimente distribuídos e garantir a autonomia privada dos sujeitos; (ii) *Direitos fundamentais* resultantes do *status de membro* em uma associação voluntária de indivíduos pertencentes a sociedades concretas, com espaço restrito de validade e limitadas no tempo e no espaço (a associação na comunidade concreta). São direitos à participação no Estado, e da impossibilidade de não pertencimento ao mesmo, embora permanecendo o direito de emigrar (com aceitação da contraparte) e imigrar (atentando-se para a ampliação da comunidade de direito); (iii) *Direitos fundamentais* que decorrem da *possibilidade de postulação judicial de direitos*, protegendo os sujeitos individual e coletivamente (o acesso à justiça). Interessante notar que o elenco de direitos fundamentais das constituições históricas apresenta um semelhante sistema de direitos, atualizados interpretativamente.<sup>521</sup> Na

<sup>520</sup> O sistema de direito de Habermas apresenta-se como *direito positivo*, vez que não extrai sua validade nem da moral, nem do jusnaturalismo religioso ou racional. (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 189). Ressalta, porém, que a diferença entre direito e moral “não significa de modo algum que o direito positivo não tenha um teor moral”. (Id., *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. Sperber et al. São Paulo: Loyola, 2002, p. 234).

<sup>521</sup> Ibid., p. 166. Os *direitos fundamentais* são constitutivos para qualquer associação e refletem a socialização horizontal de membros livres e iguais. Acrescente-se que os direitos fundamentais, “enquanto direitos positivos, revestem-se de ameaças de *sanções*, podendo ser usados contra interesses opostos ou transgressões de normas. Nesta medida, eles pressupõem o poder de sanção de uma *organização*, a qual dispõe de *meios* para o emprego *legítimo da coerção*, a fim de impor o respeito às normas jurídicas. Neste ponto surge o *Estado*, que mantém como reserva o poder militar, a fim de ‘garantir’ seu poder de comando.” No mesmo sentido, estes direitos, “criam condições para iguais pretensões à *participação* em *processos legislativos* democráticos. Estes têm que ser instaurados com o auxílio do poder politicamente organizado. Além disso, a formação da vontade política, organizada na forma do legislativo, depende de um *poder executivo* em condições de realizar e implementar os programas acordados.” (Ibid., p. 169-171, grifo nosso).

constituição brasileira, estes direitos estão dispostos no artigo 1º, *caput* e em diversos incisos do artigo 5º.

Os sujeitos de direito terão sua autonomia assegurada com a aplicação própria do princípio do discurso, isto é, da autoria dos direitos a que se submeterão, ao passo em que a soberania do povo é traduzida em direitos fundamentais de liberdade. Decorrem então, (iv) *Direitos fundamentais à participação* igual na formação da opinião e da vontade a partir das quais estatuem direito legítimo (a cidadania). Neste mister, os direitos políticos possibilitam a fundamentação do *status* de cidadãos livres e iguais; (v) *Direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente*, que permitem o arcabouço material para o exercício dos demais direitos (os direitos sociais e coletivos).<sup>522</sup>

A garantia da autonomia privada e pública, complementares e co-originárias, bem como a compatibilização entre soberania popular e direitos humanos encontra-se no centro da tensão entre facticidade e validade, entre legalidade e legitimidade. Retomando e esclarecendo alguns conceitos, a *autonomia privada* significa a liberdade negativa de abandonar o espaço público das obrigações recíprocas para uma outra esfera de observação e influência recíprocas. Desta forma, podem trocar o enfoque performativo pelo cálculo de vantagens e decidir arbitrariamente, tendo em vista que as normas jurídicas podem ser seguidas com consciência e discernimento. A liberdade negativa, por seu turno, refere-se à liberação das obrigações da *liberdade comunicativa*, entendida como a possibilidade de posicionar-se diante dos argumentos de um oponente e das pretensões de validade levantadas, que, por sua vez, necessitam de um reconhecimento intersubjetivo.<sup>523</sup>

Em síntese, considerando que o direito *não* pode obrigar um emprego comunicativo de direitos subjetivos (embora possa facilitá-los), os sujeitos autônomos possuem a liberdade de escolha entre: (i) empregar sua livre vontade no que concerne aos próprios interesses (enfoque objetivador do arbítrio dos sujeitos estratégicos) e (ii) buscar o entendimento acerca da normatização coletiva, em busca do bem comum no espaço público (enfoque performativo orientado pelo entendimento). Enfim, fazer ou não o uso público de sua liberdade comunicativa.<sup>524</sup> O núcleo da *cidadania habermasiana* é integrado pelos direitos de participação política, defendidos nos intercâmbios da sociedade civil,<sup>525</sup> em uma rede

---

<sup>522</sup> Ibid., p. 159-160.

<sup>523</sup> Ibid., p. 155-156.

<sup>524</sup> Ibid., p. 167 e 177.

<sup>525</sup> Smith e Ricardo, entendem, no seio da economia política, que a sociedade civil, é o âmbito do comércio e do trabalho social governado por leis anônimas. Hegel a entendeu como sistema das necessidades, em que os

espontânea de associações asseguradas por direitos fundamentais, e pela comunicação desenvolvida na esfera pública, especialmente por intermédio da mídia.<sup>526</sup> A ampliação da cidadania decorre inclusive da atuação dos movimentos sociais, como lutas de trabalhadores, imigrantes e refugiados, pois se permite a inclusão daqueles alijados da sociedade.<sup>527</sup>

Alguns pré-requisitos são fundamentais para que cidadãos associados sejam capazes de regular democraticamente o seu convívio<sup>528</sup>: um aparelho político competente que proporcione a implementação de decisões obrigatórias; uma coletividade de cidadãos que participe em processos de formação da opinião e da vontade, visando o bem comum, e um contexto sócio econômico em que a administração se organize e direcione os seus programas legitimamente.

Reforça-se a identidade do cidadão, unindo-o a outros em situações semelhantes. Disso decorre a maior participação em diversos setores, no parlamento, nas audiências públicas, nos movimentos de gênero, classe ou etnia, nas empresas, nas escolas, no âmbito cultural e nos tribunais. Isto demonstra dois importantes aspectos da cidadania: *identidade* e *inclusão*. Destarte, o individuo torna-se capaz de influir no seu *status* e transformá-lo democraticamente.

Atente-se, todavia, para o perigo do paternalismo, pois direitos políticos, civis e sociais, em sentido amplo, podem ser concedidos por um Estado Social que age fora do perímetro democrático. Ao invés de cidadania tem-se clientelismo. Os *clientes* são engajados

individuos estão destituídos de toda liberdade real. A sociedade burguesa para Marx dominava anonimamente e submetia os sujeitos alienados à lógica do capital, consolidando a estrutura sócio-econômica. Na estruturação da sociedade civil, em que se formam a vontade livre e consciente dos atores sociais, a igualdade cidadã deve vir acompanhada da igualdade de oportunidades, sobretudo educacionais, porquanto imprescindível uma comunicação constante entre as pessoas e entre estas e o governo, o que colabora com a formação da consciência crítica e reflexiva. (Ibid., p. 135-136). O núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, que percebem os problemas sociais da esfera privada e os transmitem à esfera pública. (Id. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 2, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 99).

<sup>526</sup> Em sociedades complexas, a esfera pública é uma espécie de estrutura intermediária entre o setor privado e o sistema político. Podem ser *episódicas* (bares, cafés, encontros na rua), *de presença organizada* (encontros de pais, reuniões de partidos e congressos de igrejas) e *abstrata*, produzida pela mídia (leitores, ouvintes, telespectadores singulares e espalhados). (Ibid., p. 107).

<sup>527</sup> “Os gigantescos deslocamentos de populações impostos pela guerra, pela opressão política, pela miséria econômica e pelo mercado de trabalho internacional mexeram com a composição étnica de quase todas as nações desenvolvidas.” (Id., *Consciência da história e identidade pós-tradicional. A orientação da República Federal da Alemanha para o Ocidente*. In: *Diagnósticos do Tempo*. Seis Ensaios. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005, p. 115).

<sup>528</sup> Id. *A Europa em transição*. In: *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 105.

na burocracia estatal e ocupam “o papel periférico de meros membros da organização.”<sup>529</sup>

Justifica-se em escala temporária e compensatória as medidas assistencialistas que são o primeiro passo de uma longa jornada que deve ter como meta um indivíduo capaz de *escolher*. É esta liberdade de escolha<sup>530</sup> que fornece conteúdo e robustez ao conceito de cidadania. Liberdade de escolha do seu bem-estar e de um estilo de vida que lhe permita integrar os debates da esfera pública. Neste espaço, o grupo se reúne e delibera acerca das suas necessidades e interesses. O vetor não é apenas a *necessidade*, mas também o *interesse*. As demandas sócio-econômicas, que migraram da esfera privada para a pública são acompanhadas de discussões culturais, filosóficas e religiosas.

A liberdade possibilita a escolha racional de um projeto de vida, caracterizado pela *independência, responsabilidade e livre desenvolvimento* da personalidade. As liberdades clássicas derivadas do direito privado protegem uma esfera íntima individual da pessoa ética. Qualquer medida governamental que a atinja necessita de justificativas especialmente relevantes. Ademais, a realização da justiça social no âmbito da liberdade demanda condições não discriminatórias para usufruí-las: “para que a liberdade do ‘poder ter e do poder adquirir’ possa preencher expectativas de justiça, é necessário existir uma igualdade do ‘poder jurídico’.”<sup>531</sup>

A política, no seio da sociedade ocidental, perdeu sua auto-consciência e orientação diante de desafios como: o capitalismo desenfreado<sup>532</sup> e a desigualdade econômica, as ondas migratórias, as lutas étnicas, raciais e religiosas e o embate pelo poder nas relações internacionais. Isto implica que o sujeito de direito (privado) não pode gozar das liberdades subjetivas se não exercer sua autonomia política.<sup>533</sup> Esta, contudo, relaciona-se à autoria do direito a que se submetem como destinatárias, o que confere a interligação entre a autonomia

<sup>529</sup> Id. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 109.

<sup>530</sup> Explica Habermas que “matérias jurídicas tocam fins e bens coletivos que despertam questões da forma de vida *concreta* e, inclusive, da identidade comum. E, nesse momento, não basta apenas explicar o que é igualmente bom para todos, pois é preciso saber também *quem* são os participantes e *como* eles desejariam viver.” (Ibid., p. 194-195).

<sup>531</sup> Id. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 2, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 139.

<sup>532</sup> “A teoria segundo a qual o capitalismo leva à democracia se choca com um obstáculo fundamental. No interior do sistema capitalista mundial faltam as forças suscetíveis de impulsionar os países para a democracia. Os bancos internacionais e as multinacionais se sentem freqüentemente mais à vontade com um regime forte, para não dizer autocrático.” (SOROS apud TOUSSAINT, Eric. *A Bolsa ou a Vida - a dívida externa do Terceiro Mundial: as finanças contra os povos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p.107).

<sup>533</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 13.

pública e privada. Aqui reside a legitimidade da ordem jurídica.

Superar o paternalismo exige o conhecimento e a *reivindicação* de direitos subjetivos. A mobilização dos interessados depende, todavia, do grau de escolaridade, nível sócio-cultural, experiência, idade, etc. Por isso, imprescindível uma política compensatória de proteção, capaz de fortalecer a capacidade cognitiva, reflexiva e contestatória acerca dos direitos daqueles carentes de proteção. A *tutela coletiva*, que reduz os custos processuais e permite conciliação e mediação, pode ser eficaz se engajar os interessados na articulação dos seus próprios interesses e não apenas como receptores passivos. Na *formação cooperativa da vontade*, o legislador deve disponibilizar processos e formas de organização que tornem os cidadãos aptos a perceber e solucionar conflitos. Uma sociedade justa está calcada na dignidade humana emancipadora.

O modelo liberal entendeu a justiça como uma distribuição igualitária de direitos (*bens*), enquanto o Estado social proclamou a distribuição material dos próprios bens. Os direitos, contudo, podem ser gozados apenas quando exercidos. A autonomia individual é constituída pelo exercício de direitos legítimos. Indo além, a justiça envolve condições institucionais necessárias ao exercício das capacidades individuais e coletivas, em uma “esfera pública desconfiada, móvel, desperta e informada, que exerce influência no complexo parlamentar e insiste *nas condições da gênese do direito legítimo*.”<sup>534</sup> Advém daí a importância de introduzir elementos plebiscitários na constituição (plebiscito, referendo, iniciativa popular) e processos democráticos básicos (formação da vontade interpartidária). Note-se que os procedimentos participativos não excluem o sistema representativo; ao contrário, o complementam e podem, até mesmo, fortalecer suas instituições.

Logo, surgem cidadãos capazes de escolher as suas prioridades em políticas públicas<sup>535</sup>, colaborar com o orçamento, entender a importância de uma carga tributária *justa* na distribuição da solidariedade social e de definir onde, como e quando investir os recursos públicos internos ou externos. Os recursos são imprescindíveis e, obviamente limitados. Neste íterim, entra a escolha, não efetuada por um Estado superior que decide paternalisticamente pelos seus eleitores, que depositaram toda confiança em seus representantes; mas, a escolha de cidadãos conscientes acerca do caminho percorrido e da dinâmica que não pode retroceder.

---

<sup>534</sup> Id. *Direito e Democracia*: entre faticidade e validade, v. 2, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 185.

<sup>535</sup> O diálogo entre a população e o Estado no desenvolvimento de políticas públicas possibilita que sejam feitas de acordo com as vontades e necessidades sociais. (MARTINS, Carlos Alberto. *Violência, educação, subcidadania e democracia na periferia da grande metrópole*. USP. Tese de Mestrado. São Paulo, 2007. Orientador: José Wilian Vesentini, p. 94).

Desta forma, assumirão responsabilidade pelo seu destino. Escolhas privadas, inclusive, causam forte impacto público, como as questões de planejamento familiar. Não há políticas públicas perfeitas. Porém, boas políticas públicas podem se esvaziar por falta de colaboração dos agentes sociais.

Os indivíduos recebem benefícios sociais e, ao se conscientizarem da sua situação, despertam a vontade de mudar. Neste ponto, reside o desenvolvimento. Se as liberdades forem garantidas, a consciência pode ser aguçada. O *empoderamento* começa realmente com o despertar do seu próprio sentido. O sentido da política é a *liberdade*. As liberdades, uma vez asseguradas, são capazes de gerar mais e melhores *liberdades*.<sup>536</sup>

O Estado é a instância do poder burocrático que organiza as diversas funções legislativa, jurisdicional e administrativa, aplica sanções e executa seus planos. O poder político, por ele encarnado, desenvolve-se por intermédio do sistema jurídico institucionalizado na estrutura dos *direitos fundamentais*.<sup>537</sup>

O poder, embora tradicionalmente ligado a formas de dominação e violência, como em Weber, possui uma abordagem completamente diversa na leitura arendtiana.<sup>538</sup> A imagem comumente descrita do poder fora muito bem retratada por Orwell, em sua obra clássica, *1984*,<sup>539</sup> em que o Grande Irmão exerce absoluta dominação em todos os âmbitos vitais públicos e privados. Um poder que reflete a posição superior de um tirano e a obediência cega, absoluta e inquestionável dos súditos.<sup>540</sup> Alargando um pouco mais o espectro, Foucault

---

<sup>536</sup> “O surgimento de uma consciência do atraso entre as amplas camadas da população, um despertar do orgulho nacional e a *vontade* de mudar parecem indispensáveis ao progresso econômico.” (BRAND, Willem. *Desenvolvimento e Padrão de Vida*. Trad. Ricardo Werneck de Aguiar. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964, p. 163, grifo nosso).

<sup>537</sup> Observe-se a diferenciação semântica, no seio do Estado de direito entre *poder comunicativo* e *poder administrativo*, duas faces do *poder político*. O poder administrativo concentra-se no Estado que possui autoridade e monopólio dos instrumentos de coerção, além da capacidade de tomar decisões obrigatórias. O poder comunicativo, dos agentes plurais que agem em conjunto publicamente, fornece sustentáculo ao poder administrativo. Ele surge intersubjetivamente nas relações de comunicação isentas de coerção. Significa uma força autorizadora que possibilita a confecção do *direito legítimo*, a fundação de instituições e a proteção da liberdade política. O poder comunicativo, assim, torna-se a fonte geradora do poder político, enquanto o poder administrativo traduz o gerenciamento do poder constituído. A manutenção legítima do poder, contudo, demanda um constante exercício do poder comunicativo. (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*: entre faticidade e validade, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 173, 186 e ss).

<sup>538</sup> ARENDT, Hannah. *Crises da República*. Trad. José Volkmann. São Paulo: Perspectivas, 1999, p. 116-117.

<sup>539</sup> O poder como fonte de dor e humilhação, que desfaz e recompõe a mente humana, dando-lhe uma nova forma. (ORWELL, George. *1984*. 9. ed. São Paulo: Nacional, 1976). “Já não lidamos com textos, sim com vidas, criaturas humanas, nossos semelhantes, sempre perplexos a se indagarem por que alguns homens podem tanto em relação a outros homens, a ponto de lhes determinarem o que devem ou o que não devem fazer, necessariamente.” (PASSOS, Calmon de. A Instrumentalidade do Processo. *Revista de Processo*, ano 26, n. 102, abril/junho de 2001, p. 56).

<sup>540</sup> O problema das relações entre ética e política é mais grave porque a experiência histórica mostrou, pelo menos desde a contenda que opôs Antígona a Creonte, e o senso comum parece ter pacificamente aceito, que o

percebeu um poder que permeava todas as relações sociais, nos níveis mais íntimos.<sup>541</sup>

### 4.2.3 Cidadania e apreensão do espaço público

Arendt encontrou no agir em conjunto, *entre* os homens, a sede do poder. A condição humana da *pluralidade*<sup>542</sup> corresponde justamente à ação respeitosa dos seres enquanto identidades *singulares* que compartilham um mundo comum, sem coação, e, a partir do diálogo, estatuem o direito legítimo. Ricouer, complementando este raciocínio, introduz a importância da linguagem e do discurso na conformação da humanidade.<sup>543</sup>

Acompanhando este pensamento, o direito e o poder surgem concomitantemente a partir da união pública discursiva. O poder administrativo deve necessariamente ser apoiado pelo poder (comunicativo), do contrário, não poderá persistir legitimamente. O poder permeia as relações do *zoon politikon*, mas não há quem o detenha. O potencial de poder, sustentado pela comunicação, existe enquanto é realizado, assumindo uma feição de processo dialógico, pois baseado em palavras, e pacífico, por bloquear a violência; os meios de poder, ao contrário são tangíveis e empregados sempre que clamados pelas necessidades.

No que concerne aos instrumentos de implementação, Habermas avança em relação a Arendt na configuração do poder administrativo. O direito é o meio que proporciona a transmutação do poder comunicativo em administrativo. Neste quadro, o Estado de Direito interconecta o sistema administrativo ao poder comunicativo, possibilitando não apenas a instituição do direito, mas a oxigenação comunicativa e a permanência legitimamente filtrada

---

homem político pode comportar-se de modo disforme da moral comum, que um ato ilícito na moral pode ser considerado e apreciado como lícito na política – em suma, que a política obedece a um código de regras, ou sistema normativo, diferente de, e em parte incompatível com, o código ou sistema normativo, da conduta moral” (BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 177).

<sup>541</sup> Foucault despertou a existência do *poder disciplinar* que guarda, vigia e regula a espécie humana, o indivíduo e o seu corpo, em lugares como escolas, manicômios, hospitais presídios e quartéis. Enxerga ainda o direito como instrumento de dominação e que veicula formas múltiplas de relações de dominação. (FOUCAULT, Paul-Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1999, p. 181).

<sup>542</sup> “No homem, a alteridade, que ele tem em comum com tudo o que existe, e a distinção, que ele partilha com tudo o que vive, tornam-se singularidade, e a pluralidade humana é a paradoxal pluralidade de seres singulares” (ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 189).

<sup>543</sup> “Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender. Com simples sinais e sons, poderiam comunicar suas necessidades imediatas e idênticas” (RICOEUR, Paul. *Leituras 1 - Em torno ao político*. São Paulo: Edições Loyola, 1995, p. 45).

do *poder social* (interesses privilegiados).

O Estado de direito sustenta-se sobre o *princípio da soberania popular* que tem por corolário o *princípio do acesso à justiça*, o *princípio da legalidade* da administração e do controle legislativo e judicial da mesma e o *princípio da separação entre Estado e sociedade*, neutralizando o poder social e impedindo-o de transformar-se em poder administrativo sem o filtro da comunicação intersubjetiva.<sup>544</sup>

O *princípio da soberania popular* simplesmente estabelece que o poder comunicativo engendra o poder político, legitimado por leis que os próprios cidadãos estatuem para regerem suas relações. As decisões, contudo, dificilmente são tomadas em uma união direta entre todos eles; importante, portanto, o desenho de alternativas, como a criação de corporações deliberativo-representativas. A força deste princípio reside também no pluralismo político, alimentado por discussões livres informais na esfera pública.<sup>545</sup>

O *princípio do acesso à justiça* garante a movibilidade nos caminhos da justiça, pautada pela ampla defesa, contraditório e tribunal imparcial, por um discurso de aplicação de normas adequadas ao caso concreto, fundamentado em argumentos<sup>546</sup> de aceitabilidade racional. O *princípio da legalidade* da administração estatui o primado da lei, de modo que o poder administrativo não pode intervir em processos de normatização do direito e da jurisdição. O Estado não pode agir arbitrariamente e fora dos desígnios legais, respeitando os direitos fundamentais dos cidadãos.<sup>547</sup>

O *princípio da separação entre Estado e sociedade* expõe a autonomia da sociedade civil, considerada uma esfera do poder social, ou seja, aquele que um ator consegue impor seus próprios interesses. Este poder ora colabora ora restringe o poder de comunicação,

---

<sup>544</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 212.

<sup>545</sup> A esfera pública pode ser descrita como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em *opiniões públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana.” E continua: “nesta medida, as estruturas comunicacionais da esfera pública *aliviam* o público da tarefa de tomar *decisões*; as decisões prolatadas continuam reservadas a instituições que tomam *resoluções*.” (Id. Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 2, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 92-94).

<sup>546</sup> “Argumentos são razões que resgatam, sob condições do discurso, uma pretensão de validade levantada através de atos de fala constatativos ou regulativos, movendo racionalmente os participantes da argumentação a aceitar como válidas proposições normativas ou descritivas.” (Id. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 281).

<sup>547</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 214-218.

podendo influenciar fortemente o poder político por grupos de pressão ou por detentores do poder econômico. Nasce então uma relação de suma importância na esfera pública que gera responsabilidades, tanto para o representante que deve prestar contas de sua atuação, como para o eleitor que deve controlar e fiscalizar suas ações, não renovando seu voto. Não obstante o processo discursivo ocorra na sociedade civil, entre partidos, associações, e mesmo não institucionalmente, a estrutura do Estado precisa ser autônoma e cautelosa, sobretudo para evitar relações promíscuas com o poder econômico.<sup>548</sup>

A garantia das liberdades difunde-se em diversas instâncias. A repartição de competências entre os Poderes não assegura a inexistência de conflitos quanto à escolha, ou à melhor escolha por políticas públicas. O Judiciário enfrenta Ações Diretas de Inconstitucionalidade Por Omissão e Mandados de Injunção, além de Ações Populares e Ações Cíveis Públicas. Em meio a polêmicas acerca do seu nível de envolvimento com as políticas públicas, sobretudo no que tangencia aos *hard cases*, ao Judiciário não cabe impor prioridades à Administração, mas as decisões precisam ter um amplo contraditório, no âmbito do discurso judicial<sup>549</sup>, e ouvir todos os possíveis interessados, sobretudo àqueles que não tiveram voz na esfera administrativa, na busca cooperativa da verdade. Saliente-se a relevante atuação do *amicus curiae*<sup>550</sup>, na ampliação do contraditório.

Em virtude do “risco permanente de uma forma inequívoca de injustiça pública”<sup>551</sup>, o Judiciário jamais pode ser omissivo e deve decidir os casos difíceis com *humildade*.<sup>552</sup> Desta forma protege o sistema jurídico, a autonomia pública e privada dos cidadãos, especialmente

---

<sup>548</sup> Ibid., p. 214-220.

<sup>549</sup> Esclarece Alexy o sentido do termo discurso: “Os discursos são um conjunto de ações interconectadas nas quais se comprova a verdade ou correção das proposições. Os discursos em que se trata da correção das proposições normativas são os discursos práticos. O discurso jurídico, como se mostrará, pode-se conceber como um caso especial do discurso prático geral, que ocorre sob condições limitadas, como a lei, a dogmática e o precedente.” ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica. A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica*, p. 183. Acrescenta Habermas que “o discurso jurídico não pode mover-se auto-suficientemente num universo hermeticamente fechado do direito vigente: precisa manter-se aberto a argumentos de outras procedências, especialmente a argumentos pragmáticos, éticos e morais que transparecem no processo de legislação e são enfeixados na pretensão de legitimação e são enfeixados na pretensão de legitimidade das normas do direito. Em segundo lugar, a correção das decisões judiciais mede-se pelo preenchimento de condições comunicativas da argumentação, que tornam possível uma formação imparcial do juízo.” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 287).

<sup>550</sup> O *amigo da corte* fora instituído no sistema normativo brasileiro pela Lei 9868/99, e ampliado pela Lei 10.259/01, com o objetivo de permitir a participação de terceiros, estranhos ao processo, mas tenham interesse em contribuir com sua elucidação. Tornou-se uma medida essencial para instituir um controle de constitucionalidade mais democrático.

<sup>551</sup> DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 4.

<sup>552</sup> Id. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 203.

os canais pelos quais flui a formação da opinião e da vontade, com respeito, inclusive, às minorias. O Legislativo deve fiscalizar as contas do Executivo e captar as *necessidades socialmente sentidas* da população com intuito de traduzi-las em leis eficazes. Ao Executivo cabe o ônus de efetivá-las com acuidade e eficiência. Mencione-se ainda o relevante papel do Ministério Público e dos demais atores da sociedade civil.

O escopo do presente texto não é exaurir todas as propostas sobre as quais a doutrina vem se debruçando. Mas alerta para um aspecto específico: o déficit democrático do espaço público, irrompendo a necessidade urgente do diálogo plural, o que não implica sucumbir ao desprezo às diferenças e sim inclui-las.<sup>553</sup>

Em virtude da dificuldade real de reunir fisicamente, em um mesmo espaço físico-temporal *todos* os envolvidos no processo político, a diluição comunicativa em associações, conselhos, foros e corporações permite a ligação entre o poder administrativo-estatal e a vontade dos cidadãos.<sup>554</sup>

Os *Conselhos Municipais de Políticas Públicas*, integrados por representantes dos setores mencionados acima, seria uma instância dialógica de gestão, avaliação e escolha local. Medidas, como o orçamento participativo, se coadunam a esta postura. Não obstante, as lacunas são muito mais profundas. Belo Horizonte fora uma das primeiras cidades brasileiras a adotar o orçamento participativo e audiências públicas para a tomada de decisões conjuntas. Posteriormente, o processo abarcou a votação *on line*. A idéia, embora positiva, revela, na realidade, o analfabetismo cibernético, pois nem todos têm acesso a este mecanismo. São avanços que demonstram as próprias incongruências do sistema.

A criação e elaboração das políticas, contudo, exige *liderança* e organização. A ausência de uma classe de líderes comprometidos e dinâmicos é uma imensa desvantagem dos países pobres, que se reflete em uma deficiente classe criadora, que impulsionaria as engrenagens do desenvolvimento.<sup>555</sup>

O processo descrito até aqui possui um aspecto endógeno. A *apropriação* do desenvolvimento é local. O *empoderamento* contribui também globalmente, a partir do compartilhamento das diversas experiências mundiais. Destarte, o desenvolvimento apresenta o seu aspecto de responsabilidade interna: é um *agir local*; e de responsabilidade externa: um

---

<sup>553</sup> NEVES, Pensilvânia Silva. A desordem dos direitos humanos. *Revista do Curso de Direito da UNIFACS*. Porto Alegre: Síntese, v. 7, 2007, p. 55.

<sup>554</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 173.

<sup>555</sup> BRAND, Willem. *Desenvolvimento e Padrão de Vida*. Trad. Ricardo Werneck de Aguiar. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964, p. 152.

*diálogo global*. Responsabilidade aqui tomada não em seu sentido apenas existencialista, de uma liberdade acompanhada de responsabilidade, mas no seu sentido jurídico. Responsabilidade advinda de normas constitucionais e tratados internacionais, que asseguram o *dever de cooperação*.

Os espaços locais e globais devem ser reconstruídos neste sentido. A partir do amadurecimento do diálogo internacional entre Estados, organizações internacionais, organizações não governamentais, empresas privadas e cidadãos. O resgate da política como esfera da pluralidade e do diálogo. Uma esfera em que as identidades podem ser amadurecidas e as experiências compartilhadas. Um espaço em que, apesar do *tempo e do amor líquido* da modernidade, o *tempo da justiça*, na sensibilidade platônica de zelo a *res publica*, e o *tempo da amizade*, no valor aristotélico a esta virtude, possam ser construídos no agir em conjunto nacional e internacional. Nisto reside o *milagre*.

### 4.3 HUMANIZANDO A COOPERAÇÃO

Neste tópico, estudar-se-á a *cooperação humana para o desenvolvimento*, densificada pela apropriação do processo de desenvolvimento, pelo empoderamento dos agentes sociais e pela compreensão de uma verdadeira cidadania. Fornecer-se-ão também algumas direções no sentido de concretizar esta cooperação à luz do êxito de algumas experiências democráticas neste sentido.

#### 4.3.1 Apropriação do desenvolvimento

A construção do desenvolvimento desvela as identidades dos parceiros. Uma identidade que pode ser meramente distante e técnica ou sensível e humana. No processo de *apropriação*, distingue-se o que pertence mutuamente aos parceiros e o que eles podem compartilhar. Afinal, os intercâmbios internacionais podem ser trocas de experiências enriquecedoras, que favorecem o diálogo entre aqueles que aparente, ou realmente, não dividem um mundo comum.

A identidade de um grupo atinge situações nas quais os seus integrantes podem pronunciar de forma enfática o pronome *nós*. A harmonia proporcionada por este entendimento, aliada à comunhão do mundo da vida, estabelece o *quem somos e quem queremos ser* como cidadãos, e contribui para uma conscientização intersubjetiva de convicções axiológicas.

O discurso dos direitos humanos adveio de uma dor comum causada pela Segunda Guerra Mundial. Funcionou como uma linha, costurando os tecidos dilacerados da comunidade internacional. A costura, contudo, pode se tornar um instrumento de dominação, afrouxando-se ou reforçando-se, de acordo com os interesses de grupos hegemônicos. Reforçá-la para o benéfico de *todos* é uma tarefa dúplice nacional e internacional. A *apropriação* consubstanciou-se em uma das medidas adotadas com este fim. A sua ausência, todavia, contaminou diversos projetos de cooperação técnica e financeira, especialmente os empréstimos para ajustes estruturais.

A cooperação técnica possui dois modelos. O primeiro, considerado tradicional, pauta-se nas atividades anteriores à década de noventa. O outro nasce como uma tentativa de vencer as assimetrias do anterior. O primeiro baseia-se em dois pressupostos: (i) o *desenvolvimento por substituição*, ou seja, importar conhecimento e sistemas produzidos fora, desconsiderando a capacidade local (abordagem exógena) e (ii) o controle minucioso de todo o processo, em uma postura vertical.<sup>556</sup>

Esta modalidade de assistência perpassa pelo relacionamento, conflituoso, entre doadores e receptores. Neste espectro, três áreas possuem fundamental importância: (i) o que deve ser considerado nacional e doméstico; (ii) o papel da *indústria* do desenvolvimento e (iii) o prazo das intervenções do processo.<sup>557</sup>

Na perspectiva nacional, dois níveis devem ser considerados: projetos e políticas. A participação dos beneficiários na elaboração, fiscalização e execução dos projetos permite a sua apropriação e, por conseguinte, *legítima* a assistência das instituições externas. Estas trabalham com relatórios financeiros minuciosos e perseguem resultados eficientes, pois prestam contas aos cidadãos-contribuintes. Este mecanismo de um formato criado pelos doadores gera assimetria e inflexibilidade, tornando, muitas vezes, difícil a atuação com setores locais. É bastante significativo o impacto das políticas de ajuste, em virtude de sua interferência macro-econômica, insuflando o desejo por processos apropriados nacionalmente e orientados de forma doméstica, valorizando a cooperação humana.

Um grande óbice da abordagem participativa, adotada nas PRSPs, é a crença de que alguns assuntos econômicos chave, política fiscal, monetária, privatização, comércio e investimento externo, devem continuar a ser resolvidos a portas fechadas. Assuntos como que

---

<sup>556</sup> LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Unesp, 2005, p. 85.

<sup>557</sup> *Ibid.*, p. 129.

tangenciassem à pobreza e à esfera social seriam abertos a consulta.<sup>558</sup> Outro problema é o modo como a sociedade civil é representada.

Quanto ao papel da *indústria* do desenvolvimento, a sua base é a cooperação técnica, atualmente dominada por consultores gerenciais, treinamento individual e formação de instituições. As controvérsias que se espriam pelo o processo de desenvolvimento são acirradas pelos seus insucessos na erradicação da pobreza. Existe, porém, algumas recomendações da comunidade internacional acerca do conteúdo do desenvolvimento sustentável.

Verificou-se que um desenvolvimento sustentável requer: (i) boa governança, que envolve previsibilidade, transparência e estabilidade. Observe-se que devem tentar na medida do possível não depender da ajuda externa, proporcionalmente mais escassa, salvo em algumas graves exceções e, por consequência evitando a perda da sua capacidade decisória; (ii) investimento em infra-estrutura; (iii) observância do Estado de direito e de padrões contábeis que garantam a transparência e a distribuição simétrica de informações; (iv) capacidade de lidar com conflitos de diferentes grupos de interesses na sociedade civil; (v) coerência no relacionamento com investidores; (vi) uma política externa sensata e a consecução da competitividade nacional.

O número de pobres na África subsaariana, sul da Ásia, América Latina e Caribe aumentou desde 1990 em cerca de *10 milhões por ano*. Há um grande gasto concentrado na formação de habilidades, ao invés de sua retenção e utilização, e na criação de novas instituições, sem fortalecimento das existentes. O Banco Mundial defende que a assistência deve ser revertida em boas políticas. O controle das *boas políticas* por intermédio das condicionalidades macroeconômicas não foi bem sucedido. A apropriação não necessariamente se configura como elemento essencial do crescimento econômico, sendo, porém, fundamental no desenvolvimento.<sup>559</sup>

Nos últimos cinquenta anos, a *indústria* do desenvolvimento enfatizou o aspecto técnico do processo, o eficiente gerenciamento, a assistência técnica<sup>560</sup> e um ambiente macroeconômico estável. Os elementos da teoria da modernização não lograram sucesso. A respostas dos seus defensores é que os resultados negativos recaem sobre governos

---

<sup>558</sup> CORNWALL, Andrea; GAVENTA, John. Participation in Governance. In: \_\_\_\_ International Development Governance. London: Taylor and Francis, 2006, p. 407.

<sup>559</sup> LOPES, op. cit., p. 135.

<sup>560</sup> A *chantagem da assistência técnica* visa garantir o apoio às agendas dos países ricos e coloca em cheque a legitimidade de um sistema virtualmente multilateral. (Ibid., p. 173-175).

ineficientes (fator endógeno). A teoria da dependência, por sua vez, culpa a intervenção externa (fator exógeno). A responsabilidade vem sendo ao longo dos anos atribuída a diversos componentes, macroeconômicos, sobretudo a inflação, institucionais e ideológicos. A caça aos inimigos, sem assunção de responsabilidades não resolve a vitimização de bilhões de seres humanos.

Eichman, em seu julgamento em Jerusalém, alegou que já não era *mais senhor de seus próprios atos*;<sup>561</sup> cumprira fielmente seus deveres cívicos. Os países ricos prometem, em sua retórica na arena internacional, efetivar a assistência financeira oficial de 0,7% do seu PIB, para combater à pobreza, flexibilizar as barreiras tarifárias e contribuir com o fortalecimento das instituições democráticas. Nos países pobres, o descaso com o bem público, a corrupção e o oportunismo eleitoreiro asfixiam a esperança de transformação. Agem todos como se não fossem senhores de suas promessas, que se esvaziam na fluidez dos discursos. A banalidade do mal, que *desafia as palavras e os pensamentos*<sup>562</sup> continua fazendo vítimas.

O desenvolvimento, sob um prisma transformador, transfere maior responsabilidade e controle do seu destino aos indivíduos e governos locais. A estratégia proposta por uma nova agenda centra-se na liberdade, em sua matriz instrumental e constitutiva. O escopo principal é promover a transformação social ao expandir as liberdades e direitos humanos, detectando os empecilhos e vislumbrando respostas adequadas às especificidades internas, por intermédio da apropriação.<sup>563</sup>

A cooperação técnica ainda sofre sérias críticas, em decorrência da inibição de alternativas locais, distorção de prioridades, escolha de projetos com grande visibilidade aos eleitores dos países doadores, gerenciamento fragmentado e aquisição de bens e serviços mais custosos procedentes dos países doadores. Embora os doadores hajam reconhecido formalmente a importância do desenvolvimento das capacidades, a assistência ainda recompensa resultados mensuráveis e demonstráveis em curto prazo. Transformação, contudo, requer prazos mais alargados para que permeie todo o tecido social local e não cause apenas um efeito efêmero.

Os projetos padronizados e gerenciáveis não obstante possam facilitar o monitoramento dos doadores, desconsideram, muitas vezes, as peculiaridades locais. A responsabilidade dos doadores, contudo, diante dos seus cidadãos-contribuintes alerta para a

---

<sup>561</sup> ARNDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, p. 33.

<sup>562</sup> *Ibid.*, p. 274.

<sup>563</sup> LOPES, op. cit., p. 137.

ineficiência e a corrupção dos receptores. Isto, porém, não deslegitima a necessidade de se averiguar a demanda específica do receptor em relação à oferta a ser doada, priorizando os planos nacionais.

As instituições de desenvolvimento não se desprenderam de um ranço burocrático e, por sua posição, exercem uma forma de *dominação*. Sofrem uma tendência de criar objetos no lugar de *parceiros*, como sugere a própria terminologia: assistência, desenvolvido, em desenvolvimento, doadores, receptores. O poder imiscuído no financiamento distorce a apropriação dos projetos de desenvolvimento. Uma intervenção que desconsidera as necessidades locais pode ser muito prejudicial ao resultado dos projetos a longo prazo, após a partida do aparato técnico-estrangeiro.

Os países receptores, mesmo que discordem do modo de aplicação do financiamento, normalmente optam por receber os valores. Torna-se difícil se desvencilhar do ciclo de dependência criado pela ajuda externa. Em 1989, a África subsaariana, exceto Nigéria, recebeu a título de cooperação técnica o equivalente a 14% das rendas do governo. Em dez países, esse montante totalizou até 30%,<sup>564</sup> pela execução de programas voltados mais às ofertas do que às reais demandas locais.

Reitere-se a inefetividade de um treinamento que apenas *passa* o saber técnico. Necessário se faz criar redes de aperfeiçoamento, inclusive com capacitação de lideranças locais que se apropriem do projeto e não apenas reproduzam um modelo pronto. Os desafios enfrentados pela comunidade devem estimular o seu crescimento e não causar um efeito devastador de fundos mal canalizados ou até mesmo drenados pelas veias da corrupção. O país que estabelece suas prioridades, ouvindo seus cidadãos, focaliza em projetos apropriados localmente e utiliza honestamente os recursos, colherá os frutos do desenvolvimento das capacidades, transformando-se socialmente. A credibilidade interna gerará inclusive uma confiança externa para inserção de novas doações ou empréstimos.

A idéia subjacente aos projetos de desenvolvimento reflete a adoção de moldes anteriormente utilizados nos países desenvolvidos, sem adaptações locais. Ao se detectar tais incoerências, foram sugeridas algumas mudanças pontuais. Todo o processo, contudo, deve ser reavaliado. Constata-se um déficit de conhecimento das práticas locais pelos doadores e, até mesmo, das lideranças receptoras. Um processo mais extenso envolveria uma análise dos interesses e conflitos mais proeminentes.<sup>565</sup>

---

<sup>564</sup> Ibid., p. 91.

<sup>565</sup> Ibid., p. 93.

Em resumo, à luz da perspectiva do *desenvolvimento como transformação*, 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 e, depois, apropriação, almejando o *desenvolvimento humano*. Este se sustenta sobre quatro vetores: equidade, sustentabilidade, produtividade e empoderamento.<sup>566</sup> A participação e o empoderamento local demandam um nível mais profundo de compromisso e responsabilidade.

#### 4.3.2 Empoderamento dos agentes

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 mesma.”<sup>567</sup> O objetivo do empoderamento é a expansão das escolhas e possibilidades, sem as quais não há desenvolvimento humano. O seu cerne 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.

O *direito de escolha* é constitutivo para autonomia política, porquanto permite não apenas a inclusão sócio-política dos indivíduos, como o melhor compartilhamento de responsabilidades.<sup>568</sup> O empoderamento pode ser analisado por três ângulos: (i) individual, (ii) local e comunitário e (iii) Estadual. A primeira é a perspectiva mais comum e refere-se à capacidade de desenvolvimento e habilidades de negociação. Embora especialistas nacionais aos poucos substituam aqueles internacionais, as visões externas continuam a prevalecer. O empoderamento local é conquistado a partir da sedimentação da autoconfiança comunitária e do aumento das responsabilidades. As críticas que contra ele se dirigem, preocupam-se com a ausência de rigor analítico e zelo democrático. A metodologia de consulta à comunidade local talvez não se mostrasse tão eficiente quanto à preparação adequada dos programas por especialistas. A

Argumenta-se que conferir poder aos representantes eminentes da sociedade civil poderia ferir a escolha da população por representantes eleitos democraticamente. Ainda que não seja o Estado único agente do desenvolvimento, a sua atuação influencia sobremaneira a

---

<sup>566</sup> Ibid., p. 95.

<sup>567</sup> Ibid., p. 95.

<sup>568</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 336.

forma participativa da população. Diante da tensão entre a liderança estatal, com suas escolhas orçamentárias, e o clamor comunitário de uma maior participação nas decisões de políticas públicas, os doadores optam pela liderança que seja mais conveniente aos seus projetos, contribuindo com contradições internas e crises de liderança.

Longe de ser um instrumento gerencial neutro para melhorar a efetividade dos projetos, o empoderamento encerra valores estimados pela comunidade. Nos países asiáticos, o crescimento econômico percorreu vias consideradas corruptas, assim como os países desenvolvidos que hoje condenam práticas paternalistas e de forte apoio estatal, já se nortearam por elas.

O Estado detém grande mérito no sucesso do milagre asiático por ter construído uma estabilidade macroeconômica, com aumento da poupança, investimento em capital humano, crescimento da exportação aliada a uma burocracia baseada em mérito. O Estado nutre um papel fundamental nestas questões apropriando-se dos projetos. Dados do PNUD e do Banco Mundial expuseram que os programas que investiram em um senso de apropriação dos beneficiários revelaram desempenho superior.<sup>569</sup>

Um das maiores críticas à cooperação técnica é a possibilidade de minar a capacidade local. Primeiro, em decorrência dos custos de oportunidade. Mesmo a assistência externa gratuita exige recursos internos para execução dos projetos gerenciados pelo doador. Alerta-se ainda para o perigo dos representantes locais iniciarem trabalhos com os próprios doadores ou ONGs, desconectando-os do espaço inicial, o que pode gerar exploração da população interna e corrupção.<sup>570</sup>

O desafio centra-se no equilíbrio entre a captação de mais recursos e o atendimento às reais demandas internas com confiança, responsabilidade e transparência. Obviamente, existe a possibilidade dos receptores rejeitarem a ajuda externa. A responsabilidade governamental, contudo, diante de um volume tão imenso de carências e ausência de recursos, impele a aceitar os acordos, mesmo em condições adversas.

Diversos países obtiveram sucesso em estratégias autônomas de desenvolvimento com pouco uso de assistência oficial para o desenvolvimento, como Brasil, Botsuana, Cabo Verde, China, Costa Rica, Malásia, Ilhas Maurício e Cingapura. Países mais frágeis, no entanto, recebem menos cooperação técnica e continuam mantendo uma posição de dependência.<sup>571</sup>

---

<sup>569</sup> LOPES, op. cit., p. 96.

<sup>570</sup> Ibid., p. 96-97 e 124.

<sup>571</sup> Ibid., p. 98.

Um regime mais democrático requer a união e a exposição das necessidades dos receptores em um fórum próprio. Os países doadores se organizaram em torno do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE). Não existe, contudo, espaço semelhante organizado entre os receptores de assistência externa, em que possam compartilhar experiências de sucesso e fracasso, desenvolvendo diretrizes comuns.

Lopes propõe soluções que modifiquem o elo assimétrico entre doadores e receptores com vistas a uma verdadeira apropriação nacional. Uma solução aventada seria um apoio direto dos doadores aos orçamentos e planejamentos nacionais. Como os países realizam planos e previsões orçamentárias, discutindo via Parlamento, os doadores poderiam simplesmente sustentar iniciativas já previstas, reforçando-as. Esta iniciativa poderia, inclusive, colaborar com o serviço público local. Os recursos seriam canalizados por fundos específicos de cooperação técnica para objetivos mais amplos a serem delimitados pelos próprios receptores. Sugere-se também a adoção de *cestas de financiamento* compartilhada por diversos doadores ou fundos de desenvolvimento autônomos, que seriam instituições públicas politicamente independentes e que atenderiam ao governo e à sociedade civil.<sup>572</sup>

Os fundos jamais seriam doados se não houvesse um sistema de fiscalização. A responsabilidade pela execução dos projetos e utilização dos fundos engendra um mecanismo de *condicionalidade* e *seletividade*. Esta incentiva a oferta de ajuda a países que possam utilizá-la melhor, o que implica a marginalização daquelas regiões com instituições mais frágeis. O problema é o ciclo vicioso que advém deste mecanismo. Em linhas gerais, as condições para os países com menor credibilidade são mais austeras, mesmo sustentando maior dificuldade de cumpri-las, em decorrência da fragilidade das instituições políticas e da instabilidade da economia. Resultado, eterna dependência. Não conseguem a confiança para se libertar do peso das condicionalidades, nem as cumprem por ausência de capacidade, ou mesmo responsabilidade, sem mencionar fatores como corrupção e mau uso dos recursos.

A responsabilização possui dois lados: os doadores prestam conta aos eleitores-contribuintes, por isso controlam as doações. As agências prestam contas àqueles que contribuem. Os governos-receptores sentem-se responsáveis perante a comunidade financeira internacional e a população beneficiária, por sua vez, requer o cumprimento das metas sociais estabelecidas pelo governo. A sociedade civil, por intermédio das associações e da mídia, desempenha um relevante papel nesse contexto. Exigem transparência.

---

<sup>572</sup> Ibid., p. 100.

Mais uma vez, a voz da população poderia ser canalizada em um fórum nacional, no qual todos os interessados fossem ouvidos, governo, sociedade civil, doadores e iniciativa privada, demandas expostas e progressos monitorados. Estes fóruns teriam um papel fundamental em locais com estruturas políticas frágeis e pouco transparentes.<sup>573</sup>

Impende observar que qualquer forma de hierarquia ou controle por parte dos doadores deve ser evitada, pois o intuito é justamente abrir novas vertentes de capacitação e investimento pessoal e comunitário. As redes dialógicas devem ser abertas e participativas, sempre tendo em vista as demandas locais.<sup>574</sup>

No contexto do debate acima surge uma outra questão. A literatura dedicada ao desenvolvimento transita constantemente pela relação entre desenvolvimento e democracia. Financiam-se diversas pesquisas neste sentido, procurando-se refinar os métodos e as análises. Não há respostas conclusivas, pois, como já exposto ao longo do trabalho, o desenvolvimento é um processo com inúmeras dimensões e incontáveis dilemas. Ainda assim, a reflexão é valiosa e mostra algumas experiências positivas internacionalmente.

Verificou-se um sentimento de tensão em países instáveis que foram pressionados, de um lado, por melhores índices sociais e, de outro, pela adoção de padrões democráticos. Não obstante, é falacioso o argumento que assevera como impossível conciliar ambos os padrões.<sup>575</sup> Os países do norte da Europa e América anglo-saxônica mostram uma interação positiva entre o desenvolvimento do capitalismo e das instituições democráticas. Há países, contudo, que abarcam sérios problemas sociais como Jamaica e Índia, e que são democráticos. Por outro lado, Cingapura, China e Leste Asiático trazem uma outra experiência: crescimento econômico aliado a governos centralizados e autoritários, que mantiveram mão forte na captação da poupança interna e investimento. Outros países, como Sri Lanka observaram o florescimento de democracias, posteriormente minadas pelos conflitos étnicos.

Em Botswana, eleições livres e periódicas, aliadas à cultura da consulta, compromisso e mudanças cautelosas asseguraram um melhor desempenho econômico. Outros países africanos não corroboram a tese: ou tiveram eleições sem melhor desempenho (Benin, Quênia, Camarões e Costa do Marfim) ou mantiveram um partido único, sem mudanças de governo, e promoveram reformas econômicas (Gana e Uganda). Há casos, como o Haiti e o Zaire, de países extremamente subdesenvolvidos e não democráticos. Na América Latina, a

---

<sup>573</sup> Ibid., p. 102.

<sup>574</sup> Ibid., p. 105.

<sup>575</sup> BHARDWAJ, R.C.; VIJAYAKRISHNAN, K. *Democracy and Development: allies or adversaries?* Aldershot: Ashgate, 1998, p. 1-17.

Costa Rica desponta como principal exemplo de que a democracia forte facilitou a reforma macroeconômica, por um mecanismo de consulta entre empresas e trabalhadores.

A experiência mais interessante, relatada por quase toda literatura, é a da Índia, a maior democracia do mundo que promoveu diversas reformas econômicas e políticas, por intermédio do equilíbrio entre os agentes e compensando os desfavorecidos. Na verdade, a maior contribuição vem do Estado de Kerala, com índices sociais mais positivos que a média nacional.

Um aspecto merece relevo, a resolução dos conflitos localmente nas províncias, descentralizando a pressão no governo federal. A aproximação do governo à população colaborou com seu maior envolvimento em expor prioridades, planejamento e execução. Um dos métodos utilizados foi o da promoção de espaços convidados (*invited spaces*)<sup>576</sup>, que concernem a oportunidades de engajamento público, criadas pelo governo ou instituições poderosas, ampliando as vozes dos mais carentes.

Em geral, verificou-se que o sistema democrático-parlamentar, ou outros semelhantes, não necessariamente garantem melhor performance econômica, o que demonstra a complexidade da questão. Em contrapartida, estes regimes propiciam mecanismos melhores e mais facilmente adaptáveis para superar crises e obstáculos ao uso responsável dos recursos. A governança do desenvolvimento é vista como condição essencial para atingir os resultados desejados. O desenvolvimento, porém, deve ser continuamente *sustentado* pelo fortalecimento das instituições e das capacidades.<sup>577</sup>

Um olhar mais crítico aponta que o crescimento da economia asiática se beneficiou do sacrifício de direitos civis e trabalhistas, como os direitos de associação e sindicalização, em um modelo voltado para as massivas exportações. Corre-se o perigo de ver a pressão sobre estes grupos estourar e causar graves conseqüências sociais.

Historicamente, existe um forte encadeamento entre valores democráticos e o combate à fome. Não há relato acerca de fomes coletivas significativas em países democráticos, mesmo os mais pobres, pois um governo multipartidário, que assegure a liberdade de expressão, agrega medidas mais eficazes para evitar tais catástrofes.<sup>578</sup> É uníssono que a democracia não atrapalha o crescimento, pelo contrário, a liberdade é um componente

---

<sup>576</sup> CORNWALL, GAVENTA, op. cit., p. 407.

<sup>577</sup> ZAFARULLAH, Habib; HUQUE, Shafiqul. Understanding development governance: concepts, institutions, and processes. In: \_\_\_\_ *International Development Governance*. London: Taylor and Francis, 2006, p. 44..

<sup>578</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 69.

importante neste processo, além de outros como estabilidade interna, acesso ao mercado internacional, combate à corrupção, boa administração pública, investimentos em infraestrutura e distribuição equânime dos benefícios e custos do crescimento, não verificados na maioria dos países da África Subsaariana.

Em Bali, a irrigação da agricultura é fornecida por uma rede de canais mantidos pela comunidade, que permite uma partilha proporcional da água entre os habitantes. O Banco Grameen de Bangladesh, que oferece microcrédito às mulheres de baixa renda, com ótimos índices de reembolso, atua juntamente com a BRAC, uma organização não governamental com importante trabalho na área rural.

Estas organizações vêm contribuindo com o empoderamento das mulheres na região. Elas constroem escolas, mantêm uma universidade, financiam hipotecas, serviços de saúde e advocacia. Esta experiência demonstra uma mudança nas relações de poder na sociedade. As pessoas se fortaleceram e mantêm serviços de saúde, educação e jurídicos. A redução das taxas de fertilidade em Bangladesh está intimamente relacionada ao envolvimento da mulher em atividades econômicas e a expansão de oportunidades de planejamento familiar, o que contribui com seu empoderamento.<sup>579</sup> A Tailândia recebe uma linha de crédito do Banco Mundial administrado pela comunidade local, o que cria maior responsabilidade pelos seus gastos e maior comprometimento com seu sucesso.<sup>580</sup> Os países devem ser capazes de bem utilizar os recursos e ser responsáveis pelo seu uso.

Uma outra experiência que vale mencionar é da SRISTI (*Society for Research and Initiatives for Sustainable Technologies and Institutions*), estabelecida há quatorze anos no estado indiano de Gujarat, com o propósito de promover o conhecimento agrícola tradicional àqueles que ficaram à margem da Revolução Verde. Em poucos anos, mil grupos tornaram-se membros da sociedade, que documentou mais de cinco mil práticas inovadoras, entre elas, mitigar a lacuna digital dos analfabetos, integrando-os às suas atividades. Ao mesmo tempo em que tem uma conexão importante com o governo e engaja a população, através da pesquisa para informar e avançar o processo democrático.<sup>581</sup> As redes de desenvolvimento de capacidades permitem que diversas instituições troquem experiência de forma plurilateral e

---

<sup>579</sup> Id. What is development about? In: MEIER, Gerald M.; STIGLITZ, Joseph E (Org.). *Frontiers of Development Economic: the future in perspective*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 511

<sup>580</sup> STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 126-129.

<sup>581</sup> O'NEIL, Maureen. What determines the influence that research has on policy-making. *Journal of International Development*, Chichester, n. 17, 2005, p. 761-764.

não impositiva. A Fundação Ford apóia o Projeto Orçamento Internacional (*International Budget Project*) que congrega uma rede de ONGs por todo o mundo, que monitoram auditorias sociais de orçamentos. A rede possibilita o intercâmbio de informações, idéias, metodologia e treinamento com objetivo de desenvolver a capacidade de seus membros. O mesmo sistema de redes vem sendo realizado pelo Banco Mundial e PNUD.

Na Bolívia, a participação no planejamento municipal é instituído por lei, como as discussões públicas disciplinadas no Estatuto da Cidade Brasileiro. Em 1994, o Parlamento boliviano aprovou a Lei de Participação Popular, que exige a prestação de contas do governo federal e das unidades municipais, por intermédio de comitês de vigilância dos cidadãos. Outra medida foi a adoção do Diálogo Nacional de 2000 que abriu para os cidadãos a possibilidade de participarem no acompanhamento das estratégias de assistência e cooperação técnica.<sup>582</sup>

As iniciativas, para funcionar, devem estar nas leis e não apenas em sugestões. O direito de participar é potencialmente a melhor forma de empoderamento; mais eficaz do que deixar ao alvitre absoluto do arbítrio e dos convites governamentais. Note, contudo, que a democracia participativa complementa as instituições representativas, também fruto de processos democráticos.

Pesquisas que analisaram empiricamente o impacto da ação coletiva e da participação pública no desenvolvimento econômico do estado de Kerala, na Índia<sup>583</sup>, concluíram o efeito positivo da participação no desempenho econômico da região. Este estado, apesar da baixa renda, possui altos níveis de desenvolvimento social, graças à organização de demandas públicas e investimento em educação, reforma agrária, proteção ambiental, saúde e empoderamento feminino. O ativismo do mercado de trabalho resultou em efetivos benefícios aos pobres e na melhor performance econômica.

Diversas medidas têm sido implementadas por organizações não governamentais neste sentido, como a participação dos parceiros no desenvolvimento de políticas. Na ONG dinamarquesa MS (*Mellefolkeligt Samvirke*), os parceiros são convidados para encontros anuais e participam de Conselhos de Política (*Policy Advisory Boards*) juntamente com trabalhadores do desenvolvimento, trabalhadores dos programas e representantes do país. Todos os documentos dos programas devem ser em inglês ou na língua local, não em dinamarquês, por exemplo, para promover transparência e abertura. Um outro paradoxo reside

---

<sup>582</sup> LOPES, Carlos; THEISOHN, Thomas. Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades. São Paulo: Unesp, 2006, p. 181-183.

<sup>583</sup> O exemplo de Kerala é praticamente uma unanimidade na literatura do desenvolvimento.

entre o papel de conselheiros (não *impositores*) e a pressão por resultados. Os formulários exigem profundas estatísticas acerca do trabalho entre parceiros, o que gera uma contraposição entre um papel apenas de aconselhamento e a consecução por resultados nitidamente positivos. Uma outra crítica tangencia ao prazo para a execução dos trabalhos. Não obstante visem os doadores resultados rápidos e eficazes, por vezes, as mudanças almejadas demandam um acompanhamento em prazo mais dilatado.<sup>584</sup>

A África do Sul, após ter amargado meio século sufocada pelo horror do *apartheid*, tenta reintegrar sua população multicultural que dividem onze línguas oficiais e uma constituição democrática. O primeiro governo democrático da região promoveu o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD), à luz da abordagem do desenvolvimento centrado nas pessoas, no aprendizado social, no empoderamento e na sustentabilidade. Quatro convicções tornaram-se basilares: a participação na elaboração, na implementação, no monitoramento e na divisão dos benefícios dos programas e políticas.<sup>585</sup>

Neste contexto, o país adotou também um controverso programa de ação afirmativa, o BEE (*Black Economic Empowerment*), um programa de Empoderamento, no qual empresas são encorajadas a contratar não brancos (negros, mestiços, indianos) em todos os níveis da administração e até recebê-los como sócios. As corporações que não se enquadram nos critérios do programa não são elegíveis para contratar com o governo e temem a nacionalização.

O Foro da Luta contra a Pobreza convocada pela Coalizão Sul-Africana (Sangoco) de ONGs reuniu uma série de estratégias e programas de combate à pobreza, através de audiências públicas em temas como meio-ambiente, habitação e saúde. Nestas audiências, chamadas de *speaks outs*, a expressão da opinião dos cidadãos é encorajada, o que colabora com o aporte de valiosas informações para o desenho de políticas públicas e para a resolução das reclamações.<sup>586</sup>

Outrossim, destaca-se a implementação de políticas sociais que promovam o desenvolvimento humano. Não há outro desenvolvimento senão o humano, que não se identifica com um crescimento individual, nem com uma dominação coletiva, mas com uma

---

<sup>584</sup> BAAZ, Maria Erikson. *The Paternalism of Partnership: a postcolonial reading of identity in development aid*. London: Zed Books, 2005, p.23-27 e 106-107.

<sup>585</sup> DAVIS, Ismail et al. *Participatory Development in South Africa: a development management perspective*. Pretoria: Van Schaik, 2005, p. 18-20.

<sup>586</sup> LOPES, THEISOHN, op. cit., p. 176-178.

relação de interdependência reconhecida reciprocamente.<sup>587</sup>

O problema da abordagem *otimista* é que, apesar do sucesso de casos específicos, não necessariamente terá os mesmos resultados em todas as regiões, em qualquer época, pois depende de fatores como o tipo, o nível e as motivações da ação coletiva. Inegável, porém, que a participação daqueles aliados sócio-politicamente permite endereçar seus problemas e encontrar estratégias melhor delineadas. A participação nas decisões da comunidade ajuda a capacitação e a afirmação das identidades dos indivíduos.<sup>588</sup>

Os atores sociais precisam *agir em conjunto* na elaboração e execução das iniciativas e na mobilização social. Segundo o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a *participação política* é o caminho para a transformação. Além do processo eleitoral, que permite a oxigenação dos governos, mantém uma simbiose entre as necessidades dos governados e a atuação dos governantes, o que torna imprescindível o fornecimento de informações claras acerca dos órgãos governamentais e das suas políticas.

A troca de experiências foi fundamental para ampliação das instâncias dialógicas, que culminaram nas diversas ações coletivas, como as manifestações em Seattle (1999), Davos (2000), Praga (2000), Porto Alegre (2001 e 2002, Fórum Social Mundial), Quebec (2001), Genova (2001). Estas manifestações ecoaram críticas à assimétrica globalização.

No plano nacional, a administração pública deve se primar pela honestidade e transparência, promovendo a divulgação de suas contas, a formação dos funcionários públicos e a punição dos criminosos. Cabe à sociedade fiscalizar e se manter atenta às ações e recursos judiciais que coíbem as práticas ilícitas, tão comuns no país. O *orçamento participativo* é um outro mecanismo que possibilita a definição de prioridades e o acompanhamento de sua efetivação. A experiência foi encetada em Porto Alegre e possibilitou a administração compartilhada dos recursos direcionados a investimentos, ações e obras públicas. Evita também as práticas de corrupção, clientelismo e desvio dos interesses dos mais carentes. Atualmente, é aplicada em mais de setenta municípios brasileiros.

No âmbito educacional, as políticas de ação afirmativa apontam para o seu respeito e concomitante integração dos beneficiários à sociedade. A lacuna histórica deve ser combatida principalmente com a integração da escola à comunidade, estimulando o debate, a formação de conselhos escolares e a educação para os direitos humanos e a tolerância. Uma sólida

---

<sup>587</sup> BIROU, Alain; HENRY, Paul-Marc. *Um outro desenvolvimento*. Trad. Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Vértice, RT, 1987, p. 303.

<sup>588</sup> JUSTINO, Patrícia. The impact of collective action on economic development: empirical evidence from Kerala, India. *World Development*, Chichester, v. 34, n. 7, 2006, p. 1254-1270.

formação escolar deve ser acompanhada da organização de painéis e debates, em espaços públicos externos e internos, além da colaboração dos meios de comunicação para divulgação dos direitos fundamentais.<sup>589</sup> No que tange aos direitos culturais, municípios ou escolas poderiam ser adotados por Editoras e Livrarias, estimulando a leitura da população local.

A própria sociedade civil por meio das associações pode criar *grupos de trabalho* para acompanhar políticas públicas com diferentes temas em diversos bairros, como *grupos de apoio solidário* aos atores sociais vulneráveis. O Estado ao conceder alguns incentivos às pequenas e médias empresas, pode criar redes de emprego, especialmente para os portadores de deficiência, e fortalecer o combate ao trabalho infantil. Imperativo que as empresas fortaleçam os seus laços de responsabilidade social e governança corporativa.

Imprescindível o fortalecimento da cidadania pela atuação harmônica e efetiva da Defensoria Pública e da Organização dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, das Varas da Infância e dos Conselhos Tutelares. Um Judiciário mais ágil e moderno, que respeite o devido processo legal formal e substantivo, possibilitando maior acesso à justiça, com mutirões de atendimento e convênio de cooperação técnica com as universidades.

Inadiável a seriedade na condução da Reforma Agrária e a ampliação das instâncias dialógicas pela consulta e audiência pública, com a implementação de cursos de formação de liderança e multiplicadores rurais, com transparência e prestação de conta dos órgãos gestores.

No Brasil, impende explorar a *ação coletiva* local, através de criação de novas competências e capacidades tecnológicas que estimulem as incubadoras de empresas de alta tecnologia e a criação de distritos industriais, associados à exploração de recursos naturais e capacidade tecnológica regional, com parcerias com instituições acadêmicas. No país, foram habilitados dezenas de parques industriais e incubadoras, visando a integração entre as empresas privadas e a capacidade tecnológica dos centros universitários.<sup>590</sup>

A construção de capacidades, contudo, não é meramente instrumental. Não depende apenas do desenho de estratégias modernas; é constitutiva de instituições sustentáveis. Nesta esfera, resta os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento assumir as rédeas do processo de desenvolvimento das capacidades e formular uma agenda própria de

---

<sup>589</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. UNESCO. USP. *Direitos Humanos no Cotidiano*. 2.ed. Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001.

<sup>590</sup> KATZ, Jorge. O novo modelo econômico latino-americano: aspectos de eficiência e equidade que colocam em questão a sua sustentabilidade. In: LASTRES; Helena M. M.; CASSIOLATO, José E., ARROIO, Ana (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Trad. Ana Arroio. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 396

financiamento e comércio, em uma coalizão que os torne capazes de negociar em condições mais equânimes, diante de um sistema internacional tão assimétrico.<sup>591</sup>

Por conseguinte, inadiável a instituição de um novo paradigma para o desenvolvimento de capacidades. Primeiro, deve-se aproveitar as vantagens da globalização, como o compartilhamento de experiências de sucesso (e de fracasso) e a maior possibilidade de agregação social pelo desenvolvimento das telecomunicações.<sup>592</sup> Ao mesmo tempo, calibrar a relação entre parceiros do desenvolvimento com maior justiça social. Os recursos materiais poderiam ser canalizados em fundos de cooperação e os humanos, em fóruns para o intercâmbio de experiências.

### 4.3.3 Cooperação humana: desafios e perspectivas

Enquanto o paradigma atual pauta-se por um desenvolvimento norteado pela melhor alocação de recursos, por políticas impostas por doadores e por uma assimétrica transferência de conhecimento vertical (norte-sul), o *paradigma emergente*<sup>593</sup> vislumbra o processo sob um enfoque *transformador*, pautado no desenvolvimento de capacidades individuais, institucionais e sociais; políticas respaldadas internamente e combinação do conhecimento local com experiências globais.<sup>594</sup>

Um outro desafio é a passividade dos beneficiários em receberem modelos prontos. Esperançosos ou receosos de perder o investimento, muitos aceitam as visões e os *métodos*, dito eficazes, impostos pela *retórica* dos doadores. O problema é que a construção econômica atual é assimétrica de tal forma que o subdesenvolvimento de nações torna-se uma conseqüência *natural* do crescimento de outras. Ademais, o mecanismo de doação-controlador confere uma feição paternalista ao processo com um viés de contínua dependência. A *aristocracia da compaixão* não engendrou a saudável sustentabilidade dos beneficiários e sim uma nefasta dependência.

---

<sup>591</sup> LOPES, op. cit., p. 176.

<sup>592</sup> Boaventura chama o movimento contra-hegemônico da globalização de *cosmopolitismo subalterno ou cosmopolitismo dos oprimidos*. (SANTOS, Boaventura de Souza. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 65, maio 2003, p. 27-34).

<sup>593</sup> LOPES, op. cit., p. 107-118.

<sup>594</sup> A nova agenda emergente reflete um *consenso* alcançado nos anos noventa na Declaração do Milênio e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, permeados pelos princípios da participação e apropriação. Os oito Objetivos do Milênio são: (i) erradicar a pobreza e a fome extremas, (ii) alcançar educação primária universal; (iii) promover igualdade de gêneros e empoderamento às mulheres, (iv) reduzir a mortalidade infantil, (v) reduzir a mortalidade materna, (vi) combater HIV/AIDS, malária e tuberculose, (vii) assegurar sustentabilidade ambiental e (viii) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. (Ibid., p. 142).

Os modelos tradicionais de empréstimos exigem uma enorme austeridade fiscal e o excedente deve ser aplicado no pagamento do serviço da dívida ao invés de revertido no desenvolvimento social. A agenda (neo)liberal defende a minimização do Estado, mas precisa de um Estado forte para garantir a propriedade privada, a segurança e o livre fluxo de comércio e capitais. Em algumas regiões, porém, o Estado é tão desorganizado, mal administrado, corrupto ou miserável que não há espaço para sua redução. Enquanto isso, a população tem seus índices sociais corroídos em uma espiral decrescente.

A assistência proporciona recursos, talvez dificilmente obtidos por outros meios. O seu fornecimento, porém, não pode ser programado infinitamente da mesma forma. Isto significa que a assistência deve ser sustentada por medidas que permitam aos receptores se *emanciparem* a partir das habilidades adquiridas. Almeja-se a independência com um capital humano habilitado e qualificado para o atendimento das necessidades locais. As políticas públicas devem ser norteadas não apenas para o desenvolvimento das capacidades como também para adequá-las às oportunidades, equilibrando a oferta e a procura de capital humano qualificado.

O investimento no capital humano produz um retorno muito além do econômico. A educação proporciona uma ênfase nas capacidades e promove melhorias na saúde e no meio ambiente. Inexorável o caminho que conduza à educação primária e secundária fortes, além de um sistema universitário que contribua com o progresso tecnológico. O investimento em educação deve vir acompanhado de uma política de emprego, do contrário, os países continuarão assistindo à evasão de cérebros. A estratégia do desenvolvimento envolve a coalizão de diversos agentes. O desafio atual é alcançar o equilíbrio correto entre Estado e mercado, ação coletiva local, regional e global, e entre ações governamentais e não governamentais.<sup>595</sup> As circunstâncias econômicas mudam; logo, o equilíbrio tem que ser redesenhado. A globalização é uma força que influencia este equilíbrio. Resta aos países, e seus povos, escolher entre “dois mundos: um definitivamente morto e outro que luta por vir à luz.”<sup>596</sup>

O sucesso virá atrelado a um governo honesto, empresas eficientes e competitivas e trabalhadores instruídos. Com efeito, a integração à esfera internacional continua imprescindível. O destino dos países em desenvolvimento, explicou Myrdal, seria

---

<sup>595</sup> STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p.124-126; STIGLITZ, Joseph E. *Os exuberantes anos noventa: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. Trad. Sylvia Maria S. Cristóvão dos Santos et al. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 12.

<sup>596</sup> HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 80.

determinado pelo seu *próprio esforço* para solidificar-se como efetivas unidades políticas, prontas para propiciar o desenvolvimento social e econômico por *mudanças radicais*. Muito dependeria, contudo, do empenho dos países mais ricos em reformular suas políticas e auxiliar o soerguimento dos países subdesenvolvidos.<sup>597</sup>

Quase quarenta anos depois, a lição se repete: “o resto do globo não pode resolver os problemas dos países em desenvolvimento. Eles terão de fazer isso por eles mesmos. Mas podemos, ao menos, criar um campo de jogo mais nivelado. Seria ainda melhor se inclinássemos a favor dos países em desenvolvimento.”<sup>598</sup> Nisto consiste a cooperação.

A cooperação internacional e a formulação de políticas internas devem ser processos integrados, complementares e emancipatórios.<sup>599</sup> O *equilíbrio* de poder é um grande desafio. O empoderamento permite uma negociação em bases mais equânimes, o que nem sempre interessa a financiadores externos ou governos locais.

Por este prisma, a *democracia* deve ser vista mais como um conjunto de práticas instituidoras de maior *participação e autonomia* dos atores sociais do que como um regime político específico. A sociedade civil como separada do Estado e do mercado é constituída por instituições ideológicas e culturais. A esfera pública, por sua vez, deve ser (re)apropriada, consolidando-se como um espaço para debate e formação da opinião pública, vertida a partir da ação comunicativa.

Impende recordar, porém, que, na realidade do esvaziamento da esfera pública, os debates tomam forma das forças ideológicas dominantes socialmente.<sup>600</sup> A *cultura do consumidor* confronta-se com outras formas de sociabilidade comunitária, com base no respeito e reconhecimento mútuos, diante do perigo de desagregação individualista. A própria sociedade contudo deve reagir à privatização do público e a falta de discernimento entre as duas esferas.

<sup>597</sup> MYRDAL, Gunnar. *Subdesenvolvimento*. Trad. Rosinethe Monteiro Soares. Brasília: Coordenada Editora de Brasília, 1970, p. 25.

<sup>598</sup> STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 135.

<sup>599</sup> Como bem pontuou Habermas, “A esperança de emancipação dos homens de sua menoridade autculpada e de condições de vida aviltantes não perdeu sua força; no entanto, ela é purificada pela consciência falibilista e pela experiência histórica, que nos ensinam que a manutenção de um equilíbrio suportável, mesmo que precário, para os menos favorecidos – inclusive nos continentes devastados – já seria uma grande conquista.” (HABERMAS, Jürgen. Sobre o significado do Socialismo hoje. Revolução recuperadora e necessidade de revisão da esquerda. In: \_\_\_\_\_ *Diagnósticos do Tempo*. Seis Ensaios. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005, p. 157).

<sup>600</sup> “As instituições brasileiras se democratizaram nos procedimentos, mas não em termos de compromisso com o interesse e as causas públicas, sem o sentido do público.” (NEVES, Paulo Sérgio da Costa. Espaço público, polícia e cidadania. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa, RIQUE, Célia D. G., FREITAS, Fabio E. B. (Org.). *Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002, p.165. p. 145-170).

A cidadania integra o discurso da modernidade desde 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, quando, a partir do enfoque *no* ser humano, súditos tornam-se cidadãos. No Brasil, a Lei da Ação Popular, o compreende como eleitor. A cidadania, contudo, muito mais ampla, pode constituir uma condição para reivindicar direitos que lhe são negados,<sup>601</sup> sobretudo de acesso ao espaço público. Uma sociedade deve se organizar politicamente para postular seus direitos. Além do vínculo jurídico, há um elemento emancipatório. A cidadania refere-se à participação e à responsabilidade pela construção do espaço público, efetivando direitos consagrados e conquistando novos.

No Brasil, o Estado *paternalista* identifica-se com um Executivo forte e um legislativo ora inexistente, pela asfixia autoritária, ora dividido e subornado. Ademais, há uma busca eterna pelo *messias político*, líderes carismáticos, acompanhados de promessas inexecutáveis que refletem “a imagem de nosso país que vive como projeto e aspiração na consciência coletiva dos brasileiros”<sup>602</sup>. O legislativo, por outro lado, se vê desvalorizado pelas intensas denúncias de corrupção. O contato do *privatismo* com o espaço público gera clientelismo e fisiologismo. O desprezo e o preconceito contra a política são favorecidos pelo analfabetismo, pela pobreza e pelo desemprego.

O cidadão passa a ser visto como *cliente, contribuinte e consumidor*,<sup>603</sup> O episódio de invasão de *shopping centers* por favelados, no Rio e em Salvador, corroboram o argumento. Assustador é que os pobres não reivindicaram um direito constitucional específico, mas o simplesmente o *direito de consumir*. Consumidores em potencial, excluídos da lógica do mercado. Mais grave, a expulsão é uma ameaça generalizada, inclusive, aos incluídos. A tendência é que se tornem *supérfluos* e destituídos de sua cidadania. O espaço público, antes socialmente compartilhado, se transforma em uma rede de *ruas* que separam o consumidor das vitrines do seu sonhado objeto de consumo.

O *colapso da rua como espaço público*<sup>604</sup> traz a expulsão dos excluídos e a reclusão dos incluídos, em muros gigantes e carros blindados. Resultado, o esvaziamento do espaço público e por consequência da cidadania. A emancipação cidadã depende do papel ativo do

<sup>601</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 135.

<sup>602</sup> HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 177.

<sup>603</sup> CORNWALL, GAVENTA, op. cit., p. 407. “O novo cidadão que desponta seria apenas um consumidor.” (FREITAS, Fábio F. B. Para além da “estadania”: pensando a cidadania como categoria estratégica. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa, RIQUE, Célia D. G., FREITAS, Fabio E. B. (Org.). *Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002, p. 73).

<sup>604</sup> BESOZZI, Alejandro Bó de et al (Grupo Doce). *Del Fragmento a la situación: notas sobre la subjetividad contemporánea*. Buenos Aires: Gráfica México, 2001, p. 54, tradução livre.

interessado, cuja dignidade humana arrefecer diante da soberania do consumidor. O problema é que o interesse nasce da conscientização, impossível sem políticas sociais consistentes, sobretudo na área educacional. Os fóruns regionais, nacionais e globais que articulam associações, entidades sindicais e organizações de defesa dos direitos humanos possuem um papel fundamental, nesta construção. No pluralismo político, o direito se aproxima dos intérpretes em uma sociedade aberta e democrática; afinal, “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos co-interpretá-la.”<sup>605</sup>

A modernidade sucumbiu à traição do seu fator mobilizador, o progresso. Prometeu o controle da natureza, a prosperidade material e o governo efetivo, e ainda a promoção da paz e da justiça por uma cultura moral-coletiva. Esta crença fundamentou o a cooperação internacional para o desenvolvimento que mudaria o rumo da humanidade.<sup>606</sup>

Este trabalho circunscreveu um perímetro no qual os dilemas internacionais são problematizados, buscando-se um entendimento das instituições e mecanismos de financiamento na articulação do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Lidou-se com desafios da globalização, como as crises financeiras e a assimetria das identidades, que se movem em um *mundo líquido*, cuja pobreza ainda não permitiu o sonhado equilíbrio e bem-estar, propostos na Carta da ONU e nos estatutos das Instituições de Bretton Woods. A proposta norteou o estudo da cidadania e das instâncias deliberativas como repositório dos anseios dos atores sociais, a partir do entendimento da relação entre direitos humanos e democracia e das práticas sociais.

Com a mutilação da consciência na esfera pública, a pobreza torna-se uma paisagem feia, mas natural do organismo social. A degradação do público empobrece o debate, pois a vitória do cidadão sobre o consumidor exige deliberação política e ação responsável de todos. O desconforto diante da miséria não imobiliza a sociedade. Gera caridade em ações pontuais. Ocorre a *trivialização*, com incapacidade de discernimento e julgamento. Prometeu-se que a pobreza seria removida pelas forças do progresso e da sabedoria do livre mercado.

---

<sup>605</sup> HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional* - a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 12

<sup>606</sup> Há três argumentos que mostram a *traição* das promessas do progresso: (i) poucos atingiram a abundancia material enquanto inúmeros experimentam a extrema miséria; (ii) os setores públicos e as agências internacionais tornaram-se impotentes diante dos paradoxos sócio-ambientais (iii) o surgimento do paradigma local pós-moderno acirrou confrontos motivados, aparentemente, por fatores culturais, étnicos e religiosos e (iv) a realidade mostra o consumismo irracional, o desperdício de recursos e a degradação ambiental. (NORGAARD, Richard B. *Development Betrayed: the end of progress and the coevolutionary revision of the future*. London: Routledge, 1994, p. 1-10. NORGAARD, Richard B. *Development Betrayed: the end of progress and the coevolutionary revision of the future*. London: Routledge, 1994).

Impressionante como a racionalidade do mercado sucumbe diante dos esquemas de corrupção pública e fraude privada. A modernidade esculpiu potenciais consumidores, consumidos pela alienação. Na verdade, apenas a consciência do *direito a ter direitos*<sup>607</sup> na arena pública, por intermédio do empoderamento dos sujeitos e da apropriação do seu desenvolvimento pode tentar regatar o diálogo, o respeito aos direitos humanos e a infindável tarefa de permear o solo social de valores de justiça e amizade.<sup>608</sup>

---

<sup>607</sup> LAFER, op. cit., p. 22.

<sup>608</sup> TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais*. Afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 2006.

## CONCLUSÃO

Um equilíbrio no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento é possível? Há possibilidades de se manter o pêndulo distribuindo custos e benefícios equanimente a todos os participantes da globalização? Que postura deve-se adotar o pessimismo, diante da *realpolitik*, ou o furor otimista das promessas do progresso racional moderno? Uma resposta é certa: não há como se manter indiferente à dinâmica do desenvolvimento.

O estudo do desenvolvimento consome recursos materiais e humanos. Mentis inquietas que se incomodam com a assimetria internacional e, por isso, incansavelmente, embarcam em uma jornada emocionante, gratificante, às vezes cansativa, mas sobretudo enriquecedora. Pesquisar sobre o desenvolvimento é investigar a alma humana e as culturas que as revestem. É descobrir novas identidades sob o véu da dor e da pobreza. É desvendar a compaixão que pode ser arrancada dos corações humanos. É se chocar diante das atrocidades e da miséria que assola o mundo. É jamais cruzar os braços, fechar os livros ou encerrar uma discussão. É se envolver em uma espiral inexorável por perguntas irrespondíveis. É se alegrar com os pequenos feixes de sucesso. É abrir um olho para a realidade e o outro para o sonho. É acreditar em milagres.

Não é tarefa fácil ter que finalizar uma pesquisa que é uma *obra aberta*. Aberta às novas descobertas e as constantes indagações. Aberta aos seus futuros examinadores e intérpretes. Aberta por trazer o debate, mas não encerrá-lo. Debate este que persegue a todos, assediados pelos meios de comunicação que não se cansam em relatar os grandes paradoxos do desenvolvimento.

Nesta profícua dialética, estudou-se a relação entre desenvolvimento e liberdade. O desenvolvimento é um processo multidimensional e complexo. Inicialmente, analisou-se a trajetória do racionalismo moderno que se tornou o substrato epistemológico da teoria da modernização e do progresso. Acreditava-se que o progresso tecnológico fruto da evolução do racionalismo cartesiano engendraria a prosperidade mundial. Neste contexto, transita a liberdade que, segundo uma concepção moderna, deveria permitir as livres forças do mercado e a não intervenção estatal. Esta idéia de liberdade contrasta com aquela desfrutada pelos

gregos na *polis*, que não partia da vontade, mas da pluralidade do agir conjunto entre homens. A fé na razão e na liberdade foram molas propulsoras da missão do desenvolvimento.

No pós-guerra, uma série de intelectuais, especialmente economistas, criou teorias que tentaram explicar porque algumas regiões do globo são menos desenvolvidas e procurou traçar estratégias para a superação do que se designou como subdesenvolvimento. Diversos fundamentos vieram à baila, desde questões macroeconômicas até argumentos geográficos e culturais. Paulatinamente, o insucesso na consecução do desenvolvimento e na construção de uma civilização mundial revelou o mal-estar da missão civilizadora. A busca por respostas veio acompanhada de estratégias mais agressivas. Ainda assim o sonho do progresso não se transformara em realidade. A abordagem da teoria da modernização foi acompanhada da teoria da dependência.

A diferença básica entre ambas é a responsabilidade pelo subdesenvolvimento, que os modernizadores atribuem a fatores endógenos, como má gestão, corrupção, descontrole fiscal e inflacionário, conflitos armados e gastos militares excessivos, ou até mesmo, a um caráter indulgente sem motivação para o desenvolvimento. A teoria da dependência, que desembocou no desenvolvimentismo-estruturalista, ao observar os desequilibrados termos de troca e a dominação imperialista ocidental, atribuiu a fatores exógenos o fracasso e a miséria dos países periféricos.

Percebeu-se, porém, que os críticos de ambos os lados não conferiam ao desenvolvimento a sua real dimensão. Embora a obsessão neoclássica pelo equilíbrio e pela eficiência tenha cedido espaço para as questões interculturais, o mapa do desenvolvimento ainda estava incompleto. Faltava a ênfase no vetor correto, no desenvolvimento humano. A variável mais valiosa e mais difícil de quantificar. O desenvolvimento humano baseia-se no tripé: cooperação sócio-econômica, democracia e direitos humanos.

Um olhar mais profundo sobre o desenvolvimento revelou a sua natureza instrumental e constitutiva como expansão das capacidades de escolha de uma vida que se valorize e como repositório axiológico das facilidades econômicas e das liberdades civis e políticas. Entendeu-se que a consecução do bem estar humano dependeria de uma transformação de mentalidade. Indagou-se, então, como atingir estas mentes e que tipos de incentivos seriam necessários.

Compreendeu-se que não os recursos materiais, mas a dignidade humana, mutilada pela miséria, é que seria a principal preocupação das estratégias de desenvolvimento. Por isso, os direitos humanos deveriam integrar a pauta dos mecanismos de financiamento. No que concerne a estes, um outro debate surge em cena. Questionou-se, quais seriam os instrumentos de financiamento e quem seriam os doadores e beneficiários. Neste contexto,

vislumbrou-se a importância da integração das esferas nacional e internacional.

No cenário internacional, o Sistema das Nações Unidas seria o grande catalisador de investimento e de assistência técnica e financeira. O principal objetivo da Organização das Nações Unidas (ONU), exposto no seu preâmbulo, é a manutenção da paz e segurança internacional. Para alcançá-lo, imprescindível o desenvolvimento social e econômico dos Estados. Paz e desenvolvimento nutrem uma relação dialética. Verifica-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.

Acreditou-se que a cooperação econômica e social entre os países ensejaria a prosperidade internacional, objetivo presente não somente na Carta da ONU, como também nos Acordos Constitutivos das Instituições de Bretton Woods, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, suas agências especializadas.

O Sistema de Cooperação Econômica para o Desenvolvimento é um conjunto de princípios, regras e instrumentos que visam, em escala internacional e nacional, catalisar a atuação de diversos atores com vistas a cooperar com o desenvolvimento econômico e social das nações. Um dos seus maiores desafios é *equilibrar* a ação dos seus interlocutores, Estados, Organizações Internacionais e sociedade civil, composta por indivíduos, empresas e associações.

Este sistema teve uma imensa contribuição no escoamento de recursos financeiros e técnicos para os países em desenvolvimento. O direito, neste contexto, forneceu o tégumento às relações econômicas, através da adoção de Tratados de Direitos Humanos e de acordos bilaterais entre doadores e receptores.

As políticas de financiamento determinam a espécie e a quantidade de recursos disponíveis. O financiamento ao desenvolvimento possui fontes internas, como a captação de poupança, mercado de capitais, bancos de desenvolvimento e externas, bilaterais ou multilaterais. Seus principais componentes são a assistência oficial ao desenvolvimento, os empréstimos e os investimentos diretos estrangeiros.

O financiamento das estratégias de desenvolvimento, porém, engendrou diversos paradoxos. Emergiu da relação doador-receptor um verdadeiro *mal-estar civilizador*, pela revelação da profunda dicotomia entre as identidades. Havia um sentimento de incompreensão mútua de um doador impaciente pelos resultados positivos de sua tecnocracia e de um receptor incomodado com a interferência imperialista ou a falta de um horizonte mais positivo. Diante dos dilemas e dos fracassos, nasceu a escola pós-desenvolvimentista que

enxerga o processo de desenvolvimento como imposição de uma ideologia ocidental dominadora e que, por isso, deve ser eliminado. Afinal, argumentam, os países desenvolvidos devem cuidar dos seus próprios problemas sócio-políticos que, apesar de todo aparato tecnológico não os permitiu galgar maiores níveis de felicidade.

Não obstante, pode-se concluir que, apesar das incongruências, o intercâmbio entre parceiros é enriquecedor, para ambos os lados. O aprendizado que dele advém não pode ser mensurado numericamente apenas, mas contribui para a cultura da tolerância e do respeito ao Outro. O direito à igualdade convive, então, com o dever de respeitar a diferença. Isto não se aprende sem o convívio. Um outro fator é a impossibilidade de alguns países viverem sem a assistência oficial, em virtude da sua absoluta dependência. Adicione-se que as políticas devem ser melhoradas, não excluídas, ou seja, mais cooperação é necessária, não o seu fim. Obviamente, os termos devem ser redefinidos para abarcar a apropriação do processo pelos beneficiários e o empoderamento da população local.

A necessidade de cooperação ficou patente após as crises do petróleo da década de setenta, e da crise da dívida, na década seguinte, pois o inadimplemento dos países africanos e latino-americanos agravou-se, trazendo novas demandas por financiamento. A partir da década de 80, o FMI adotou, junto ao Banco Mundial, políticas de ajuste estrutural, que tiveram como característica marcante a interferência na política macroeconômica dos países em desenvolvimento, modificando gradualmente a natureza dos seus empréstimos.

Estes almejavam conceder recursos aos países que enfrentassem problemas de altos déficits nos seus balanços de pagamentos, na medida em que operavam as reformas estruturais estabelecidas nos programas de ajuste. O fornecimento de recursos era condicionado a efetivação das metas fixadas nas cartas de intenções. As responsabilidades designadas ao Fundo circunscreviam-se à estabilização de curto prazo e políticas cambiais, enquanto o Banco fora encarregado da reforma estrutural de médio e longo prazo. Os programas previam intervenção macroeconômica e condicionalidades políticas, com o incentivo às boas práticas de governança e às reformas jurídico-constitucionais,

Na América Latina, a inadequação destes programas gerou prejuízos aos direitos econômicos, sociais e culturais e, por conseqüência, a violação dos ditames da Carta da ONU e das obrigações jurídicas consignadas no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto), que devem ser respeitados pelas Instituições de Bretton Woods. Primeiro, por terem aderido ao Sistema das Nações Unidas, como suas agências especializadas, e aos seus princípios norteadores. Além disso, a maioria dos seus países membros subscreveu o Pacto e deveria, por isso, direcionar a conduta da Instituição para implementá-lo. Os Estados detêm

uma obrigação de compatibilizar seus direitos internos com as obrigações internacionais assumidas, fornecendo o máximo de eficácia aos direitos humanos. Segundo, os seus Acordos Constitutivos estatuem como objetivos primordiais o equilíbrio, o desenvolvimento e a prosperidade internacional, metas inconcebíveis sem o respeito aos direitos fundamentais do ser humano. Em suma, as Instituições de Bretton Woods são sujeito de direito internacional e devem se submeter não apenas aos princípios da ordem pública internacional como também ao alcance normativo dos tratados, inclusive o Pacto, que foram adotados para estabelecer e concretizar princípios de aplicação universal.

Os efeitos negativos das políticas de ajuste estrutural implementados pelas Instituições de Bretton Woods causaram um forte impacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. E não apenas nestes, em virtude da indivisibilidade dos direitos humanos, estatuída na Declaração de Viena de 1993. Notou-se que os países que seguiram medidas de estabilização e ajuste sofreram mudanças estruturais profundas e, muitas vezes, executadas inadequadamente, sem considerar as necessidades locais. Pode-se citar como exemplos, a diminuição do emprego, o declínio do investimento público, os programas de privatização e o aumento da vulnerabilidade de grupos socialmente desamparados como mulheres grávidas, crianças e idosos.

No Brasil, um breve esboço histórico demonstra a relação entre reformas constitucionais e a execução dos acordos com o FMI. Alerta-se que isso não significa que o país não precisasse, ou não precise de uma gestão muito mais transparente e eficaz, além de um saneamento da previdência e de uma reforma tributária. As reformas no Brasil são urgentes, pois os déficits são financiados com uma carga tributária que prejudica o investimento e onera o contribuinte. Defende-se, porém, em coerência com a abordagem deste trabalho, que as reformas devem ser debatidas e as questões explanadas na esfera pública, e não objeto de escolha unilateral do concerto entre Instituições Financeiras Internacionais e governos. Saliente-se ainda que normas constitucionais foram violadas na adoção de acordos stand by sem a aprovação do Senado. O processo de privatização também foi extremamente questionado, inclusive pelo Ministério Público Federal, por ter sido eivado de ilegalidade.

As crises da dívida e a instabilidade do sistema financeiro internacional, demonstraram que a globalização apresenta grandes incongruências e assimetrias. Os desafios atuais da globalização consistem em estabilizar o sistema financeiro internacional, promover os direitos humanos na agenda econômica e reequilibrar a balança internacional, tão desfavorável aos países em desenvolvimento. O desequilíbrio, após diversas crises e metas fracassadas, sobretudo no contexto do ajuste estrutural, foi reconhecido pelas próprias instituições que

decidiram efetuar algumas mudanças em sua forma de atuação. O problema é que à retórica não seguiu a ação. As medidas foram tímidas diante da convicção de que a assistência técnico-financeira deve dar lugar à cooperação humana.

Apesar da análise empírica de pesquisadores não demonstrar claramente a relação entre democracia e desenvolvimento, a abordagem deste texto defende os valores de um processo democrático, pautado pelos direitos humanos, pois não há política sem liberdade. Não há liberdade sem ação conjunta. É justamente este agir em conjunto na esfera pública, esvaziado pela entrada em cena do consumidor, que deve ser resgatado, em prol de uma cidadania dialógico-participativa. Pode-se concluir que a liberdade tem um papel instrumental e constitutivo do desenvolvimento. Um Estado verdadeiramente democrático terá cidadãos conscientes e capazes de assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, escolhendo as estratégias e os fins colimados.

A responsabilidade no processo de desenvolvimento deve ser compartilhada pelos diversos atores: Estados, efetivando os direitos fundamentais e as políticas públicas, por intermédio de uma Administração transparente e honesta, um Legislativo estruturado e democrático e um Judiciário pautado pelo devido processo legal, formal e material, pela efetividade, celeridade e acesso à justiça. Trata-se aqui da grande contribuição do direito.

Apesar dos densos argumentos morais em prol da solidariedade, os instrumentos jurídicos de direitos humanos, com destaque para o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Declaração de Viena, foram assinados por quase todos os países do globo, que reconheceram a universalidade e interdependência entre os direitos humanos e a sua utilização como arma de combate à assimetria e ao *desequilíbrio* que ainda rege as relações internacionais. Por fim, o que se constata é um desequilíbrio desconfortante. E justamente pelo seu incômodo é que as iniciativas de mudar a direção do fiel da balança continuarão.

O direito é um instrumento imprescindível para remodelar o desbalanceamento. Assim como a justiça, que confere sentido ao direito, é uma permanente construção, o desenvolvimento também é um processo em permanente (des)construção e (re)construção de valores. Apenas a liberdade e, no seu seio, o discurso são capazes de revelar a singularidade de seres plurais, que vivem na medida em que podem se comunicar, habitar um mundo comum e transformá-lo. Na esfera do diálogo irrompe a natalidade, como possibilidade de um novo começo. Não obstante estas linhas cheguem ao seu fim, o *agir em conjunto* sempre se reinicia, em uma valsa dialética que desvela o substrato de *amizade* entre o Eu e o Outro; resta manter o olhar sempre no horizonte para que o próximo milagre não passe despercebido.

## REFERÊNCIAS

- ADAMS, James; RIETBERGEN-MCCRACKEN, Jennifer. Desenvolvimento participativo: envolvendo os maiores interessados. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 14, n. 3, p. 36-37, set. 1994.
- ADDISON, Tony; MAVROTAS, George, McGILLIVRAY, Mark. Developmente Assitance and Development Finance: evidence and global policy agendas. *Journal of International Development*, Chichester, n. 17, p. 819-836, 2005.
- ADELMAN, Irmã. *Teorias do desenvolvimento econômico*. Trad. Denise Cabral C. de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 1972.
- AGOSTINHO, Santo. *Confissões*. Trad. Arnaldo do Espírito Santo. Lisboa: Imprensa Nacional, 2001.
- AITH, Marcio. As memórias do capitalismo. *Veja*, São Paulo, 19 set. 2007, p. 105-109.
- ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica. Trad. Zilda Hutchinson Shild Silva. São Paulo: Landy Editora, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: CEPC, 2002, p. 482.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o Sistema de Bretton Woods: instituições e políticas, em perspectiva histórica, 1944-2002. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz (Org.). *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003. p.31-64.
- AMITRANO, Cláudio Roberto. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006. p.233-274.
- AMORIN, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da Cooperação Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Gestão da Cooperação Internacional: contexto e estratégia*. São Paulo: Programa de Gestão da Cooperação Técnica Internacional (PROCINT), 1992.

AMSTERDAM, Anthony G., BRUNER, Jerome. *Minding the Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. *O Mundo, o Brasil, o Homem*. Belo Horizonte: s/e, 1966.

ANDRADE FILHO, Luiz Marques de. O processo de descentralização fiscal no Brasil frente à reforma do Estado: uma análise do Projeto de Reforma Tributária do Governo Federal, Emenda à Constituição no 175-A. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano I, n. 2, p. 22-34, jun. 1999.

ARANTES, Aldo. *O FMI e a nova dependência brasileira*. São Paulo: Alfa Omega, 2002.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

\_\_\_\_\_. *Crises da República*. Trad. José Volkmann. São Paulo: Perspectivas, 1999.

\_\_\_\_\_. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

\_\_\_\_\_. Filosofia e Política. In: ABRANCHES, Antonio (Org.). *A dignidade da política*. Trad. Helena Martins e outros. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 91-115.

\_\_\_\_\_. *O que é política?* Trad. Reinaldo Guarany. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

\_\_\_\_\_. *Origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3.ed. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. *Politics*. In: HUTCHINS, Robert Maynar (Org.). *The Works of Aristotle - Great Works*. v. II. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1952.

ARNOLD, H. J. P. *Aid for development: a political and economy study*. London: The Bodley Head, 1966.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *O Livro Negro da Previdência*. Brasília: ANASPS, 2007.

AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, n. 8, v. 5, n. 8, p. 5-23, jan., 2006.

BAAZ, Maria Erikson. *The Paternalism of Partnership: a postcolonial reading of identity in development aid*. London: Zed Books, 2005.

BACON, Francis. *Novum Organum*. Trad. José Aluysio Reis de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

BAHIA, Saulo José Casali. As variantes políticas, econômicas e jurídicas na implementação dos acordos do Brasil com o FMI e a atuação do Poder Judiciário. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 193-208.

\_\_\_\_\_. *Tratados Internacionais no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BANCO MUNDIAL. Sistemas financeiros e desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 9, n. 3, p. 2-4, set. 1989.

BARAN, Paul Alexander. *A Economia Política do Desenvolvimento*. Trad. S. Ferreira da Cunha. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUER, Chararine. O Desenvolvimento Econômico e Urbano. In: HERSKOVITS, M. J.; WOLF Jr., Charles; BAUER, Catharine. (Org.). *Aspectos Sociais do Crescimento Econômico*. Trad. Agenor Macieira. Salvador: Universidade da Bahia, 1958.

BAUER, Peter Tamas. *Análise e política econômica nos países em desenvolvimento*. Trad. J. M. Gouvêa Vieira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

BAULCH, Bob. Aid Distribution and the MDGs. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 6, p. 933-950, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. *Identidade*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

\_\_\_\_\_. *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *O mal-estar da pós-modernidade*. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BEDJAOU, Mohammed. Chapitre I - Buts et Principes. Article 1 (commentaire général). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article*

*par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet. 2. ed. Paris: Economica, 1991, p. 23-30.*

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BESOZZI, Alejandro Bó de et al (Grupo Doce). *Del Fragmento a la situación: notas sobre la subjetividad contemporánea*. Buenos Aires: Gráfica México, 2001.

BHARDWAJ, R.C.; VIJAYAKRISHNAN, K. *Democracy and Development: allies or adversaries?* Aldershot: Ashgate, 1998.

BIANCARELI, André Martins. Países emergentes e ciclos internacionais. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 97-129.

BÍBLIA SAGRADA: *Nova Versão Internacional*. Trad. Sociedade Bíblica Internacional. São Paulo: Vida, 2001.

BIROU, Alain; HENRY, Paul-Marc. *Um outro desenvolvimento*. Trad. Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Vértice, RT, 1987.

BLACKBURN, Simon. *Dicionário Oxford de Filosofia*. Trad. Desidério Murcho et al. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOUONY, Lazhar. Chapitre IX – Cooperation Economique et Social Internationale. Article 56. In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet. 2. éd. Paris: Economica, 1991, p. 887-893.*

BRAND, Willem. *Desenvolvimento e Padrão de Vida*. Trad. Ricardo Werneck de Aguiar. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federal do Brasil*. Brasília: Senado, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Ajuste Fiscal. 3/08/01. Exposição inicial do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, na entrevista coletiva à imprensa para anúncio do novo programa*

com o FMI. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fminoac.asp>>. Acesso em 11 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Ajuste Fiscal. Pontos essenciais do Acordo com o FMI. 04/09/2002*. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pe\\_acordo\\_fmi2.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pe_acordo_fmi2.asp)>. Acesso em 11 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Programa de Aceleração ao Crescimento*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Pronunciamentos. Transcrição da fala do ministro Pedro Malan na abertura da entrevista coletiva de apresentação do acordo entre Brasil e FMI. 13/11/98, grifo nosso*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/1998/P981113.asp>> Acesso em 11 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Carga tributária brasileira atingiu 34,23% do PIB em 2006*. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/AutomaticoSRFsinot/2007/08/22/2007\\_08\\_22\\_11\\_06\\_36\\_406770190](http://www.receita.fazenda.gov.br/AutomaticoSRFsinot/2007/08/22/2007_08_22_11_06_36_406770190.html)>.html. Acesso em 14 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. UNESCO. USP. *Direitos Humanos no Cotidiano*. 2.ed. Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm)> Acesso em: 29 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Medida Cautelar 13742 – DF (2008/0007139). Requerente: José Geraldo Vieira. Requerido: Distrito Federal. Relator: Teori Albino Zavascki, Brasília. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=86223](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=86223)>. Acesso em 19 jan. 2008.

BRACHER, Fernão Carlos Botelho. Coordenador do Simpósio Internacional sobre os aspectos éticos da dívida internacional. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). *A dívida internacional: uma abordagem ética*. São Paulo: Pioneira e Fundação FIDES, 1989, p. 7-14.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Ed. 34, 2003.

BREUNING, M. Foreign Aid, Development Assistance or Development Cooperation: what's in a name? *International Politics*, v. 39, n. 3, p. 369-377, 2002.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION. Latino americanos são os que menos confiam em políticos. *BBC BRASIL.COM*. Brasília, 17 jan. 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/01/080117\\_pesquisavozdopovoeb.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/01/080117_pesquisavozdopovoeb.shtml)>. Acesso em: 17 jan. 2008.

BRITO, Edvaldo. *Limites da Revisão Constitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

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

BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*, 3. ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.

BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. New York : Columbia University Press, 1977.

BURKI, Shahid Javed; AYRES, Robert L. Como anda a ajuda ao desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 5, n. 3, p. 6-10, dez. 1985.

CASSEN, Robert. A eficácia da ajuda. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 5, n. 3, p. 11-14, dez. 1985.

CALIENDO, Paulo. A natureza jurídica e eficácia das obrigações financeiras internacionais em direito internacional: a questão da condicionalidade dos acordos do FMI. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 451-478.

CALVO, Guillermo A. Comment on 'Why is there multilateral lending?' by Dani Rodrik In: BRUNO, Michael; PLESKOVIC, Boris (org). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p. 194-196.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. 2. ed. Trad. Antonio Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002.

CAPORASO, James. International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 603-613, summer 1992.

CARREAU, Dominique; FLORY, Thiébaud; JULLIARD, Patrick. *Droit International Économique*. 8. ed. Paris: L.G.D.J., 1990.

CARTA CAPITAL. *O Impacto do Bolsa Família*. São Paulo, ano XIII, n. 456, p. 20, ago. 2007.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Desenvolvimento, crise e desestatização: a atuação do BNDES entre 1952 e 2002. *Revista Desenhahia*, n. 1, p. 179-201, set. 2004.

CHHIBBER, Ajay; VINOD, Thomas. Reformas de políticas em situações de ajuste. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 9, n. 1, p. 28-31, mar. 1989.

CHUEIRI, Vera Karam. *Filosofia do Direito e Modernidade*. Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos. Curitiba: J.M., 1995.

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

COMPARATO, Fabio K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva: 1999.

\_\_\_\_\_. Proteção, Promoção e Violação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: a Responsabilidade do Estado no Direito Interno e no Direito Internacional. In: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, Centro de Estudos da (Org.). *1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos*. São Paulo: Centro de Estudos, Série de Eventos 8, 2001, p. 130-139.

CLAESSENS, Stijn. Comment on ‘Why is there multilateral lending?’ by Dani Rodrik In: BRUNO, Michael, PLESKOVIC, Boris (Org.). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p. 197-202.

COETZEE, J. M. *Disgrace*. London: Vintage, 1999.

CONUNTURA ECONÔMICA. Carta do IBRE. *O welfare state brasileiro precisa funcionar*. FGV, n. 07, v.61, p. 8, jul. 2007.

CORNWALL, Andrea; GAVENTA, John. Participation in Governance. In: \_\_\_\_\_. *International Development Governance*. London: Taylor and Francis, 2006, p. 405-413.

CONSTITUTIONAL COURT (SOUTH AFRICA). CCT 11/00 - The Government of the Republic of South Africa v. Irene Grootboom. Disponível em: <<http://www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/2798.PDF>>, p. 61. Acesso em: 25 de novembro de 2006.

COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain. Preamble. In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. éd. Paris: Economica, 1991, p. 1-22.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Developing countries in the wake of liberalisation: big challenges ahead. *This Century's Review*. Frankfurt am Main, v. 4/6, 1 out. 2006. Disponível em: <[http://www.thiscenturysreview.com/DEVELOPING\\_COUNTRIES\\_I.developing-countries.0.html](http://www.thiscenturysreview.com/DEVELOPING_COUNTRIES_I.developing-countries.0.html)>. Acesso em: 21/02/2008.

DAUDT, Gabriel Pithan. *Reservas aos tratados internacionais de direitos humanos*. O conflito entre a eficácia e a promoção dos direitos humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

DAVIS, Ismail; THERON, Francois; MAPHUNYE, Kealeboga J. *Participatory Development in South Africa: a development management perspective*. Pretoria: Van Schaik, 2005.

DELFIN NETTO, Antonio. O papel do Estado. Coluna Sextante. *Carta Capital*. São Paulo, ano XIII, n. 454, p. 23, 25 jul. 2007.

DESCARTES, René. *Discurso do Método*. Apresentação e Comentários de Denis Huisman. Trad. Elza Moreira Marcelina. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

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

DICHTER, Thomas, W. *Despite Good Intentions: why development assistance to the third world has failed*. Boston: University of Massachusetts Press, 2003.

DOLLAR, David; BURNSIDE, Craig. A ajuda produz crescimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 14, n. 3, p. 4-7, dez. 1997.

DREHER, Axel. IMF and economic growth: the effects of programs loans and compliance with conditionality. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 5, p. 769-788, 2006.

EASTERLY, William. Examining the IMF Financial Programming. An identity crises? *World Development*, Montreal, v. 34, n. 6, p. 964-980, 2006.

DUPUY, René-Jean. Chapitre I - Buts et Principes. Article 2 (commentaire général). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. éd. Paris: Economica, 1991, p. 71-77.

\_\_\_\_\_. *Le Droit International*. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.

DURANT, Will. *A História da Filosofia*. Coleção Os Pensadores. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1996.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ECO, Umberto. *Interpretação e Superinterpretação*. Trad. MF. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ECONOMIST, THE. Let's all arrest one another. *The Economist*. Johannesburg, 17 jan. 2008. Disponível em:

<[http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=10534439&fsrc=nwl](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=10534439&fsrc=nwl)>. Acesso em 19 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. The IMF downsizes. It's most firing. The dispenser of austerity is forced to tighten its own belt. *The Economist*. Washington D. C., 7 fev. 2008. Disponível em:

<[http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?story\\_id=10659240&subjectID=526358&fsrc=nwl](http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?story_id=10659240&subjectID=526358&fsrc=nwl)>. Acesso em: 10 fev. 2008.

ECONOMIST.COM. Britain's government at last decides to nationalise Northern Rock. Now what? *Economist.com*, 18 fev. 2008. Disponível em:

<[http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story\\_id=10714272](http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story_id=10714272)>. Acesso em 18 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Hurricane Katrina. *Economist.com*, 1 set. 2005. Disponível em:

<[http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story\\_id=E1\\_QPQNSJ](http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=E1_QPQNSJ)>. Acesso em: 23 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Kenya unsound election. *Economist.com*, 30 dez. 2007. Disponível em:

<[http://www.economist.com/background/displaystory.cfm?story\\_id=10415208](http://www.economist.com/background/displaystory.cfm?story_id=10415208)>. Acesso em 19 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. No picnic: How a row over the naming of a teddy bear in Sudan has stoked interfaith tension. *Economist.com*. 30 nov. 2007. Disponível em:

<[http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story\\_id=10233589&fsrc=nwl](http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story_id=10233589&fsrc=nwl)>. Acesso em: 30 nov. 2006.

ENGLAND, Kim, WARD, Kevin. *Neoliberalization: states, networks, peoples*. Oxford: Blackwell, 2007..

ERB, Richard D. Ajuste, crescimento e o papel do Fundo. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 6, n. 1, p. 2-5, mar. 1986.

FEIJÓ, José Carlos Valenzuela. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 12-22.

FERRAZ, Anna Cândida Cunha. Aspectos da Positivização dos direitos fundamentais na constituição de 1988. BITTAR, Eduardo; FERRAZ, Anna Cândida Cunha (Org.). *Direitos Humanos Fundamentais: positivização e concretização*. São Paulo: EDIFIEO, 2006, p. 115-181.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. Legitimidade na Constituição de 1988. In: FERRAZ, JR, Tércio Sampaio, DINIZ, Maria Helena e GEIRGAKILAS, Ritinha A. S. (Org.). *Constituição de 1988. Legitimidade, Vigência, Eficácia e Supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989.

FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p.143-147.

FOLLON, Jacques; MCEVOY, James. *Sagesses de l'amitié*. Anthologie de textes philosophiques anciens. Frisbourg: Éditions Universitaires de Frisbourg, 1997.

FONSECA, Antonio Ângelo Martins da. A emergência do lugar no contexto da globalização. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano III, n. 5, p. 96-100, dez. 2001.

FOUCAULT, Paul-Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e Punir*. Nascimento da Prisão. Trad. Raquel Ramallete. 30.ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

FRAGA, Mirtô. *O Conflito entre Tratado Internacional e Norma de Direito Interno* – estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira. Brasília: Forense, 1998.

FREITAS, Fábio F. B. Para além da “estadania”: pensando a cidadania como categoria estratégica. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa, RIQUE, Célia D. G., FREITAS, Fabio E. B. (Org.). *Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002.

FREREUX, René. O conhecimento da natureza e a metafísica: o século XVII. In: JERPHAGNON, Lucien (Org.). *História das grandes filosofias*. Trad. Luís Eduardo de Lima Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 131-180 .

FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização. In: *Obras psicológicas completas de Sigmund Freud*: edição standard brasileira, v. XXI. Trad. Jayme Salomão. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FRIEDMANN, Renato. Reforma Tributária: meio caminho andado. *Interlegis*.

Disponível em:

<[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/20020208060029/20040123095453/20040127164655/20040116095046/](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/20020208060029/20040123095453/20040127164655/20040116095046/)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2008).

FROST, Mervyn. *Ethics in International Relations*. London: Cambridge University Press, 2001.

FURTADO, Celso. *A Economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1986.

\_\_\_\_\_. *Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 194.

\_\_\_\_\_. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*. Enfoque Interdisciplinar. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1981.

\_\_\_\_\_. *Teoria e Política do Desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GADAMER, Hans Georg. *Verdade e Método II: complementos e índice*. 2. ed. Trad. Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2002.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Constituição Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GARCIA-AMADOR, F. V. *El Derecho Internacional del desarrollo: una nova dimensión del Derecho Internacional Económico*. Madrid: Civitas, 1987.

GARDAIR, M. J. *La Nature Humaine*. Paris: Lethielleux, 1896.

GARDNER, Katy; LEWIS, David. *Antropology, development and the post-modern challenge*. London: Pluto Press, 1996.

GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, Raízes do Atraso: paternalismo x produtividade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GOLDSTEIN, Morris. Efeitos globais de programas apoiados pelo Fundo. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 6, n. 1, p. 24-27, mar. 1986.

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

GONÇALVES, Ronaldo; POMAR, Valter. *O Brasil Endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

GOODSPEED. *The Nature and Function of International Organization*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1967.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 9. ed., 2004.

GRAY, John. *O falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Trad. Max Altman. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 7.ed. Trad. Tomas Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. Sperber et al. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *Conhecimento e Interesse*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

\_\_\_\_\_. *Diagnósticos do Tempo*. Seis Ensaios. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, v. 1 e 2, 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Era das Transições*. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Teoria de la acción comunicativa*. 4. ed. Madrid: Santiliana, 2003.

HANDL. “The Legal Mandate of Multilateral Development Banks as Agents for Change toward Sustainable Development”. *American Journal of International Law*. Washington, D.C., v. 92, n. 4, p. 642-665, oct. 1998.

HARRIGAN, Jane; CHEGANG, Wang; EL-SAID, Hamed. The economic and political determinants of IMF and World Bank lending in the Middle East and North Africa. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 2, p. 247-270, 2006.

HEIDEGGER, Martin. Qu'est-ce que la philosophie? In: \_\_\_\_\_. *Conferências e Escritos Filosóficos*. Coleção Os Pensadores. Trad. Ernildo Stein. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 27-40.

\_\_\_\_\_. Que é Metafísica. In: \_\_\_\_\_. *Conferências e Escritos Filosóficos*. Coleção Os Pensadores. Trad. Ernildo Stein. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 51-73.

HELLER, Peter. Os programas de ajuste apoiados pelo Fundo e a pobreza. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 8, n. 4, p. 2-4, dez. 1988.

HENRY, Paul-Marc. Chapitre I - Buts et Principes. Article 1 (Paragraphe 3). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. ed. Paris: Economica, 1991, p. 57-65.

HERDEGEN, Matthias. *Derecho Económico Internacional*. 1.ed. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1994.

HERSKOVITS, M. J., WOLF Jr., Charles; BAUER, Catharine. (Org.). *Aspectos Sociais do Crescimento Econômico*. Trad. Agenor Macieira. Salvador: Universidade da Bahia, s/a, p. 13-48.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOBBSBAWN, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras.

HOEG, Peter. *Tales of The Night*. London: Harvill, 1997.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOPE, Sr. Ronald Kempe. Capacity Development and good governance. In: ZAFARULLAH, Habib; HUQUE, Shafiqul. *International Development Governance*. London: Taylor and Francis, 2006, p. 587-598.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. *Development and crisis of welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

HUMBERT, Marc. Globalização e *glocalização*: problemas para países em desenvolvimento e implicações para políticas supranacionais, nacionais e subnacionais. In: LASTRES; Helena

M. M.; CASSIOLATO, José E., ARROIO, Ana (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Trad. Ana Arroio. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 259-289.

HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Campus, 1983.

HUNTINGTON, Samuel. *O choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IANNI, Octavio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 8, v. 21, p. 147-163, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. Síntese dos Indicadores de 2006. PNAD, Tabela 7.1.1. Disponível em: <[http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintese/tab7\\_1\\_1.pdf](http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/sintese/tab7_1_1.pdf)>. Acesso em 4 fev. 2008).

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Washington D.C. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *IMF Board Completes Review of Fund Financial Facilities*. Public Information Notice (PIN) No. 00/101. Washington D.C. 30 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2000/pn00101.htm>>. Acesso em 18. jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*. Washington D.C. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>>. Acesso em: 9 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. *The Poverty Reduction and Growth Facility*. A factsheet. Washington D.C., oct. 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>>. Acesso em 18 jan. 2008).

JASPERS, Karl. *Iniciação filosófica*. Trad. Manuela Pinto dos Santos. Lisboa: Guimarães Editores, 1987.

JUSTINO, Patrícia. The impact of collective action on economic development: empirical evidence from Kerala, India. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 7, p. 1254-1270, 2006.

KANT, Emmanuel. *Fundamentos da metafísica dos costumes*. Trad. Lourival de Queiroz Henkel. Rio de Janeiro: Ediouro, 1993.

\_\_\_\_\_, Immanuel. *Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 2002.

KATZ, Jorge. O novo modelo econômico latino-americano: aspectos de eficiência e equidade que colocam em questão a sua sustentabilidade. In: LASTRES; Helena M. M.;

CASSIOLATO, José E., ARROIO, Ana (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Trad. Ana Arroio. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 380-404.

KELSEN, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. Trad. Florencio Acosta. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

\_\_\_\_\_. *The Law of the United Nations*. New York: The London Institute of World Affairs, 1951.

KOROWICZ, Marc Stanislas. *Organisations Internationales et Souveraineté des États Membres*. Paris: Pedone, 1961.

KILLICK, Tony. Entrevista de Tony Killick ao editor de Finanças de Desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 4, n. 3, p. 21-26, set. 1984.

KINDLEBERGER, Charles P. *Desenvolvimento Econômico*. Trad. Sonia Schwartz. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.

KIRKPATRICK et al. Jeane. O imperativo modernizante. *Política Externa*, v. 2, n. 4, p. 155-157, mar. 1994.

KOROWICZ, Marc Stanislas. *Organisations Internationales et Souveraineté des États Membres*. Paris: Pedone, 1961.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos – um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

\_\_\_\_\_. *Hannah Arendt: Pensamento, Persuasão e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a inserção do Brasil no Contexto Internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, ano 6, n. 11, p. 33-43, jan/jun. 1990.

LANGONI, Carlos Geraldo. *The Development Crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1987.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*, 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 151-178.

LEDUC, Gaston. Ayuda internacional y crecimiento. In: ROBINSON, E. A. G (org.). *Problemas del Desarrollo Económico*. Ponencias del Congreso sobre el Desarrollo, de la Asociación Internacional de Economía. Tomo I. 2. ed. Trad. Mario Estartus. Barcelona: Editorial Ariel, 1974.

LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. *Novos Ensaios sobre o Entendimento Humano*. Trad: Luiz João Baraúna. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

LEITE, Flamarion Tavares. *O conceito de direito em Kant*. São Paulo: Ícone, 1996.

LEMOINE, Jacques; COT, J. P.; PELLET, A. Chapitre IX – Cooperation Economique et Social Internationale. Article 57. In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. éd. Paris: Economica, 1991, p. 895-911.

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

LISBOA, Josefa B. O discurso do desenvolvimento no/do capitalismo: a propósito da tese marxista. *Revista de Desenvolvimento Económico*, ano VI, n. 10, p. 67-75, jul. 2004.

LLOSA, Mario Vargas. *O paraíso na outra esquina*. Trad. Wladir Dupont. São Paulo: Arx, 2003.

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

LOPES, Carlos; THEISOHN, Thomas. Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades. São Paulo: Unesp, 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 207-229.

LOUREIRO, Silvia Maria. *Tratados internacionais sobre direitos humanos na Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 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, p. 104-135, 1992.

LÚZON, Luiz José. El concepto de desarrollo en Arnold J. Toynbee. *Revista de Desenvolvimento Económico*, ano III, n.4, p. 48-59, jul. 2001.

MAFFESOLI, Michel. *Notas sobre a pós-modernidade*. O lugar faz o elo. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Atlântica, 2004.

MARIE, Jean Bernard; QUESTIAUX, Nicole. Chapitre IX – Cooperation Economique et Social Internationale. Article 55 (Alinéas c). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. ed. Paris: Economica, 1991, p. 865-885.

MARTINS, Carlos Alberto. *Violência, educação, subcidadania e democracia na periferia da grande metrópole*. USP. Tese de Mestrado. São Paulo, 2007. Orientador: José Wilian Vesentini

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*, v. 1, tomo 1. Coleção Os Economistas. Trad. Regis Barbosa e Flavio Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MASONI, Vittorio. As Organizações Não Governamentais e o Desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 5, n. 3, p. 38-41, dez. 1985.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do art. 52, inc. V, da Constituição Brasileira de 1988 à luz do direito internacional. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p.95-130.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz. As operações com o FMI e a competência privativa do Senado Federal. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 65-72.

MEIER, Gerald M. The old generation of development economics and the new. In: MEIER, Gerald M.; STIGLITZ, Joseph E (Org.). *Frontiers of Development Economic: the future in perspective*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 13-17.

MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

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

MENEZES, Ana Maria Ferreira. Esgotamento do padrão de financiamento do desenvolvimento no Brasil e uma análise de alternativas. *Desenbahia*, Salvador, n. 5, p. 177-193, set. 2006.

MILL, John Stuart. The Case for Self-Determination. In: FEINBERG, Joel, Gross Hyman. *Philosophy of Law*. 5. ed. Belmont: Wadsworth Publishing Company, p. 198- 208.

MILNEY, Chasin. *Política, Limite e Mediana em Aristóteles*. 2007. Dissertação de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Orientador: Jorge Luís de Silva Grespan. São Paulo: 2007.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV. Direitos Fundamentais. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

MOORE, Mick, ROBINSON, Mark. "Can Foreign Aid Be Used to Promote Good Government in Developing Countries?" Joel H. Rosenthal (org.). *Ethics & International Affairs: A Reader*, Washington, D.C: Georgetown University Press, 1995, p. 285-303.

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

MUTUA, Makau. Savages, Victims, and Saviours: the metaphor of human rights. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 201-245, winter 2001.

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

NATIONS UNIES. *ABC des Nations Unies*. New York: Département de l'Information des Nations Unies, 1995.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa. Espaço público, polícia e cidadania. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa, RIQUE, Célia D. G., FREITAS, Fabio E. B. (Org.). *Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002, p. 145-170.

NEVES, Pensilvânia Silva. A desordem dos direitos humanos. *Revista do Curso de Direito da UNIFACS*. Porto Alegre: Síntese, v. 7, p. 41-58, 2007.

NICHOLSON, Brian. *A Previdência Injusta*. Como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 2007..

NISSANKE, Machiko; THORBECKE, Erik. Channels and policy debate in the globalization-inequality-poverty nexus. *World Development*, Montreal, v. 34, n. 8, p. 1338-1360, 2006.

NORGAARD, Richard B. *Development Betrayed: the end of progress and the coevolutionary revision of the future*. London: Routledge, 1994.

NOVAES, Adauto. O risco da ilusão. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 7-13.

NOWZARD, Bahram. A dívida dos países em desenvolvimento: perspectivas para os anos 80. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 1, n. 1, p. 13-16, mar. 1982.

NOZICK, Robert. *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books, 1974.

NUSDEO, Fabio. *Curso de Economia*. São Paulo: RT, 2001.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e Ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975.

OAB/SP. Plenário do STF considera cláusula de barreira inconstitucional. OAB/SP. *Jornal do Advogado*, São Paulo, Ano XXXII, n. 313, dez 2006, p. 23.

OLIVEIRA, Luiz Alberto. Valores deslizantes: esboço de um ensaio sobre técnica e poder. In: NOVAES, Adauto (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 191-227.

OLIVEIRA, Márcio Luís. O Brasil e o sistema financeiro internacional pré-Bretton Woods. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 19-29.

O'NEIL, Maureen. What determines the influence that research has on policy-making. *Journal of International Development*, Chichester, n. 17, p. 761-764, 2005.

ORFORD, Anne. Locating the international: military and monetary interventions after the cold war. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 38, n. 2, p. 443-485, spring 1997.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Americana de Direitos Humanos. Washington D.C., 29 set. 1997. In: CENTRO DE DIREITOS HUMANOS (CDH). *A Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. São Paulo: Universidade de São Paulo, mar./jun. 2000.

ORWELL, George. 1984. 9. ed. São Paulo: Nacional, 1976.

PASSOS, Calmon de. A Instrumentalidade do Processo. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 26, n. 102, p. 56-66, abril/junho de 2001.

PEDRÃO, Fernando. A ideologia do desenvolvimento nacional e as perspectivas do capital internacionalizado. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VI, n. 10, p. 5-14, jul. 2004.

PELLET, Alain. Chapitre IX – Cooperation Economique et Social Internationale. Article 55 (Alinéas a et b). In: COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Org.). *Charte des Nations Unies – Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*. 2. éd. Paris: Economica, 1991, p. 843-863.

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

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos e Desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 179-196.

PETTIT, Philip. *Teoria da Liberdade*. Trad. Renato Sergio Pupo Maciel. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PINHO, Carlos Marques; PINHO, Diva Benevides. *Sistemas Econômicos Comparados*. São Paulo: Saraiva, 1984.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6. ed. rev., ampliada e atualizada. São Paulo: Max Limonad, 2004.

PIOVESAN, Flavia. Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos e o Sistema Financeiro Internacional. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 391-412.

PINHEIRO, Márcia, PACHECO, Paula. Autonomia de Fachada. Coluna Seu País. *Carta Capital*, ano XIII, n. 456, p. 28-32, 08 ago. 2007.

POPPER, Karl. *Em busca de um mundo melhor*. Trad. Teresa Curvelo. Lisboa: Fragmentos, 1992.

PRATES, Daniela Magalhães. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp, 2006, p. 133-171.

RAHNEMA, Majid Rahnema e BAWETREE, Victoria. *The post-development reader*. London: Zed Books, 2005.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. PIDETTA, Almiro; ESTEVES, Lenita, M. R. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REUTER, P. A. *Institutions Internationales*. 8. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1975.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. Curso elementar. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RIBEIRO, Renato Janine. O poder das palavras: Hobbes sobre a liberdade. In: NOVAES, Adauto (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 135-149.

RICARDO, David. *Princípios da Economia Política e Tributação*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

RICOEUR, Paul. *Leituras 1 - Em torno ao político*. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

RISCHARD, Jean-François. Floor Discussion of ‘Why is there multilateral lending?’ by Dani Rodrik In: BRUNO, Michael, PLESKOVIC, Boris (org). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p. 203-205.

ROBERTS, John. Millennium Development Goals: are international targets now more credible?. Policy Arena. *Journal of International Development*, Chichester, n. 17, p. 113-129, 2005.

RODRIK, Dani. Why is there multilateral lending? In: BRUNO, Michael, PLESKOVIC, Boris (org). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D. C: World Bank, 1995, p. 167-193.

ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. 3. ed. Tradução de Fernando Jiménez Artigues, Barcelona: Ediciones Ariel, 1960.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Émile ou De l'éducation*. Paris: Librairie Garnier Frères, s/a.

RUNES, Dagobert D (Org.). *Treasury of Philosophy*. New York: Philosophical Library, 1955.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 12, v. 33, p. 149-156, 1998.

SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SANDTRÖM, Sven. Redução da Pobreza: aprendendo com a experiência. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 14, n. 3, p. 30-35, set. 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. 4.ed. São Paulo: Graal, 2003.

\_\_\_\_\_. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 65, p. 3-76, maio 2003.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 48, p. 11-32, jun. 1997.

\_\_\_\_\_. *Um discurso sobre as ciências*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. e. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARTRE, Jean-Paul. *Questão de Método*. Coleção Os pensadores. Trad. Rita Correia Guedes, Luiz Roberto Salinas Forte, Bento Prado Junior. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

\_\_\_\_\_. *O Ser e o Nada - Ensaio de Ontologia Fenomenológica*. Trad. Paulo Perdiggão. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

SEGADO, Francisó Fernández. La dignité de la personne em tant que valeur suprême de l'ordre juridique espagnol et en tant que source de tous les droit. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 67, p. 451-482, juillet, 2006.

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

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

\_\_\_\_\_. What is development about? In: MEIER, Gerald M.; STIGLITZ, Joseph E (Org.). *Frontiers of Development Economic: the future in perspective*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 506-513.

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

SHIPANI, Sandro. Princípios e regras para a dívida internacional: a perspectiva romano-civilista. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 44, jan/jun. 2004, p. 279-317.

SILVA, Roberto Luiz. Carta de Intenções: parâmetro jurídico adequado à reforma estatal brasileira? In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p.74-94.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento e Crise*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SMITH, Adam. *Uma Investigação sobre a Natureza e Causas das Riqueza das Nações*. Trad. Norberto de Paula Lima. Curitiba: Hemus, 2001.

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

SOUZA Jr., José Geraldo de. Movimentos sociais e práticas instituintes de direito: perspectivas para a pesquisa sócio-jurídica no Brasil. *Conferências na Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra, 1999/200, p. 233-253.

SOUZA, Wilson Alves. *Acesso à justiça e responsabilidade civil do Estado por sua denegação: estudo comparativo entre o direito brasileiro e o português*. 2006. Tese de Pós-Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra. Coimbra: 2006.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. *Os exuberantes anos noventa: uma nova interpretação da década mais prospera da história*. Trad. Sylvia Maria S. Cristóvão dos Santos et al. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SUMMER, Andrew; TIWARI, Meera. Poverty and economic policy: what happens when researchers disagree? *Journal of International Development*, Chichester, v. 17, p. 791-801, 2005.

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.

TASCHNER, Gisela B. A pós-modernidade e a sociologia. *Revista USP*. São Paulo, n. 42, p. 6-19, junho/agosto, 1999.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 21-73.

\_\_\_\_\_. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 75-126.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais*. Afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 2006.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 71-89.

TOUSSAINT, Eric. *A Bolsa ou a Vida* - a dívida externa do Terceiro Mundial: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TOYNBEE, Arnold. *A Study of History*, v. 1 e 2. 2. ed. London: Oxford university Press, 1951.

TRINDADE, Washington Luiz. Prólogo à autoscopia. *Fórum - Revista do IAB*, edição especial, p. 365-367, 2001/2004.

TSENG, Wanda. Os efeitos do ajustamento. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington D.C, v. 4, n. 4, p. 2-4, dez. 1984.

UNITED NATIONS. *Economic and Social Council hears panel discussion in celebration of 50 years of UN development cooperation*. Press Release. ECOSOC/5912. New York, 18 July 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. *Economic and Social Council Holds Third High-Level Meeting with Bretton Woods Institutions*. Press Release. ECOSOC/5886. New York, 18 April 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. *Economic and Social Council takes up funding operational activities for development*. Press Release. ECOSOC/5909. New York, 17 July 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. *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, January 2001. Disponível em: <[www.un.org](http://www.un.org)>. Acesso em: 17 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *Strengthening international financial arrangements and addressing poverty*. E/2000/8. New York, 5 April 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. *United Nations Member States*. New York. Disponível em: <<http://www.un.org/members/list.shtml>>. Acesso em: 09 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. *United States Treasury Secretary tells Economic and Social Council global development greatest challenge facing humanity*. ECOSOC/5893. New York, 5 Jul. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 17 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. *United Nations Capital Development Fund (UNCDF)*. New York. Disponível em: <<http://www.uncdf.org/english/index.php>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2068>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

UNITED NATIONS. United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report*. New York. Tabela Dados n. 1. Dados referente ao ano de 2005. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

UNITED NATIONS. United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Reports*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acesso em: 16 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. United Nations Development Programme (UNDP). *Statistics of the Human Development Report*. New York. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acesso em: 16 jan. 2008).

\_\_\_\_\_. The United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. *The Criteria for the identification of the LDC*. Disponível em: <<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/ldc%20criteria.htm>>. Acesso em 16 jan. 2007.

VARELA, Antunes. *Direito das Obrigações: conceito, estrutura e função da relação obrigacional*. Fonte das obrigações. Modalidade das obrigações. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TROSTER, Roberto Luis. *Economia Básica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIANA, Cibilis da Rocha. *A dinâmica do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

WALRAS, Léon. *Compêndios dos Elementos de Economia Política Pura*. Coleção Os Economistas. Trad. João Guilherme Vargas Neto. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

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.

WECK, Philippe de. Expositor do Simpósio Internacional sobre os aspectos éticos da dívida internacional. In: TEIXEIRA, Nelson Gomes (Org.). *A dívida internacional: uma abordagem ética*. São Paulo: Pioneira e Fundação FIDES, 1989, p. 15-28.

WIGHT, Martin. *International Theory: Three Traditions*. London: Royal Institute of International Affairs, 1992.

WILLIAMSON, John (Institute for International Economics). *A Short History of the Washington Consensus*. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, sep. 24–25, 2004. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2008.

WOLF Jr., Charles. As Instituições e o Desenvolvimento Econômico. In: HERSKOVITS, M. J., WOLF Jr., Charles., BAUER, Catharine. (Org.). *Aspectos Sociais do Crescimento Econômico*. Trad. Agenor Macieira. Salvador: Universidade da Bahia, 1958.

WOLFF, Francis. A invenção materialista da liberdade. In: NOVAES, Adauto (Org.). *O avesso da liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p.15-39.

WORLD BANK. *Articles of Agreement of the World Bank*. Washington D.C. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040600~menuPK:34625~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *Brazil: country data profile*. Washington D.C. Disponível em: <<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=BRA&CCODE=BR A&CNAME=Brazil&PTYPE=CP>>. Acesso em 17 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *Data and statistics: country classification*. Washington D.C. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>>. Acesso em 16 jan. 2008).

\_\_\_\_\_. *International Centre for Settlement of Investment Disputes*. Washington D.C. Disponível em: <[http://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/AboutICSID\\_Home.jsp](http://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/AboutICSID_Home.jsp)>. Acesso em 19 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *International Development Association*. Washington D.C. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21206704~menuPK:83991~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *The World Bank Annual Report 2000*. Washington D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep2000/over.htm>>. Acesso em 19 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *World Development Report 1990 (Poverty)*. Washington D.C. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830\\_98101903345649](http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830_98101903345649)>. Acesso em: 7 fev. 2008;

ZEBRAL FILHO, Silvério T. Baeta. Notas acerca das políticas adjacentes aos programas de ajustamento apoiados pelo FMI: desafios, racionalidade e críticas. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. *O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 209-266.

ZAFARULLAH, Habib; HUQUE, Shafiqul. Understanding development governance: concepts, institutions, and processes. In: \_\_\_\_\_. *International Development Governance*. London: Taylor and Francis, 2006, p. 14-50.