

FMI E O BANCO MUNDIAL – A PROMOÇÃO OU COERÇÃO DA DEMOCRACIA E DOS DIREITOS HUMANOS

SAYURI ARAGÃO FUJISHIMA¹
sayurifujishima@gmail.com

PIETRO SARNAGLIA²
sarnaglia.pietro@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem por objetivo fazer uma breve análise sobre a relação entre os órgãos internacionais FMI e Banco Mundial e os empréstimos efetuados a países em desenvolvimento e em que medida tais empréstimos podem intervir na promoção da democracia e dos direitos humanos nestes países. Iniciamos com um sucinto enquadramento histórico para, a seguir, descrever os objetivos destas instituições financeiras e a natureza dos acordos feitos entre elas e países subdesenvolvidos que requerem empréstimos. Por fim, concluímos o trabalho com uma crítica acerca das condições de concessão de empréstimos impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial e sua afetação na democracia e na soberania dos países a quem foram concedidos.

PALAVRAS-CHAVE: FMI; Banco Mundial; democracia; instituições financeiras; países subdesenvolvidos.

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é realizar um estudo analítico da relação entre as principais Organizações Internacionais responsáveis pela gestão dos projetos de cooperação econômica e social³ – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – e a efetivação da Democracia e dos Direitos Humanos nos Estados que se “beneficiam” destes projetos.

¹ Aluno do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade do Minho

² Aluno do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade do Minho

³ Ricardo Antônio Silva SEITENFUS, *Manual das organizações internacionais*, 5^o ed. rev., atual. e amp., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 185.

Inicia-se tal estudo a partir de um breve enquadramento histórico que visa situar o momento em que a comunidade internacional sente a necessidade de criar as mencionadas instituições. Esta referência no tempo é fundamental tanto para a compreensão dos objetivos originalmente pretendidos com a sua criação, quanto para perceber-se o porquê do desvirtuamento destes mesmos objetivos.

Na sequência, são analisadas as condições impostas para a concessão de empréstimos; os chamados “programas de ajuste” e a natureza dos contratos internacionais que os perfazem.

Por fim, busca-se estabelecer a relação que se verifica na prática entre a política adotada pelo FMI e Banco Mundial para a concessão de empréstimos a países demandantes e a real promoção da democracia e dos direitos humanos nestes Estados.

Além disso, em sede de conclusão, avança-se uma crítica sobre o modo como devem atuar essas instituições para que não seja colocada em causa a soberania dos Estados que a elas recorrem.

2. CRIAÇÃO E ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram criados em julho de 1944, após o acordo de Bretton Woods, firmado entre 45 países no âmbito da Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas⁴.

Neste momento, em que se finalizava a segunda Grande Guerra e os Aliados despontavam como os vencedores, o mundo assistia ao surgimento de uma nova ordem internacional, na qual os EUA se destacariam como a nova grande potência. A criação das instituições surge da tentativa americana de evitar o protecionismo da Europa devastada e fomentar a expansão do comércio internacional⁵.

No acordo inicial, restou estipulado que os EUA teriam o dobro da participação que teria o Reino Unido no FMI. Os países envolvidos estabeleceram também que o montante inicial para compor o Fundo seria de 8,8 bilhões de dólares. Porém a URSS, que

⁴ Nesta altura ainda não havia sido criada a Organização das Nações Unidas, mas o termo ‘nações unidas’ já havia sido utilizado pelo Presidente Roosevelt desde janeiro de 1942. A ONU só passa a existir oficialmente a partir de 24 de Outubro de 1945 com a assinatura da Carta das Nações Unidas.

⁵ Bernard CASSEN, “À Sombra de Washington”, artigos publicado na revista *Le Monde Diplomatique* Brasil, disponível em <http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ac&id=232&PHPSESSID=099cbc670a7e8a6c998a4f532aaf76c9>, acesso em 03.04.2012

seria responsável pelo depósito de 1,2 bilhão não ratificou o acordo de Bretton Woods o que elevou a participação dos EUA para 36% e do Reino Unido para 17,1%.

O Fundo Monetário tinha como funções: assegurar a estabilidade monetária, funcionando como uma central de câmbio onde se trocava moedas; conceder crédito aos Estados-Membros a curto prazo e a juros elevados, sendo tal crédito sempre proporcional à sua respectiva cota parte junto ao Fundo; além de conceder “facilidades” aos ajustes econômicos no plano interno através de concessão de crédito a fim de promover o equilíbrio das balanças nos Estados.

Já o Banco Mundial foi idealizado para desempenhar função diversa. Inicialmente nomeado de BIRD, o então Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, tinha por objetivo exatamente auxiliar a reconstrução da Europa arrasada no pós Guerra e promover o desenvolvimento econômico e social em todo o mundo. Assim sendo, em princípio poderiam ser concedidos empréstimos somente para os Estados-Membros, entretanto empresas privadas e governos locais poderiam se candidatar ao recebimento de empréstimos se tivessem o aval e a garantia dos governos centrais.

3. OBJETIVOS

O Banco Mundial objetivava facilitar o investimento privado fornecendo garantias e complementação de fundos. Tais investimentos deveriam ser direcionados exclusivamente para fins produtivos, de modo auxiliar o desenvolvimento dos Estados e aumentar a produtividade e o nível de vida das populações⁶.

O FMI por sua vez, tinha originalmente o objetivo de auxiliar a administração monetária externa dos seus Estados-Membros, ajudando-os temporariamente na redução ou eliminação do desequilíbrio em suas respectivas balanças de pagamentos. Além disso, buscava favorecer a cooperação monetária internacional, com o escopo de propiciar estabilidade ao sistema monetário e assim criar condições básicas para o comércio internacional⁷.

Ocorre que logo em 1948, o Plano Marshall substituiu o BIRD na reconstrução da Europa, e em virtude disso sua atuação passa a ser direcionada à promoção do desenvolvimento nos países do sul. Quanto ao FMI, no ano 1971 o presidente Richard

⁶ SEITENFUS, *op. cit.*, p. 190.

⁷ CASSEN, *op.cit.*

Nixon decide acabar com a conversibilidade do dólar em ouro. Dois anos mais tarde tal medida leva a uma flutuação generalizada das moedas, o que retira do FMI sua função de controlador do sistema de paridade monetária.

O Banco Mundial gradativamente iniciou uma política de financiamentos de projetos em longo prazo, nomeadamente nas áreas de educação, reforma agrária e meio ambiente, além de realizar programas para formar recursos humanos e, sobretudo, aconselhar políticas públicas, nos países do terceiro mundo.

Já o FMI, privado de desempenhar sua primeira tarefa, concentrou-se na segunda: o financiamento dos *déficits* da balança de pagamento e após da década de 80 uniu-se ao Banco Mundial para financiar programas de desenvolvimento e combater a pobreza⁸. Tais programas consistem na reestruturação de economias endividadas por meio de programas de ajuste.

4. PROGRAMAS DE AJUSTE

Nestes casos, a liberação de recursos está condicionada à adoção de medidas de reforma estrutural dos países solicitantes. Os programas de ajuste definem a política orçamentária; a emissão de moedas; a taxa de câmbio; a política comercial e os pagamentos internos⁹.

Porém, ao contrário daquilo que teoricamente seria pretendido, as medidas acordadas não têm por finalidade alcançar equilíbrio das contas internas ou manter a estabilidade de modo a permitir que os Estados se desenvolvam e eliminem a pobreza de modo gradual. O que se busca a partir do estabelecimento dessas condições é tão somente garantir que a dívida assumida seja quitada.

Os mecanismos de controle exercidos pelo FMI e pelo Banco Mundial envolvem uma série de variáveis econômicas como crédito interno; *déficit* do setor público; reservas internacionais; dívida externa; câmbio; inflação; privatizações; distribuição de renda e mercado de trabalho. Porém, o objetivo central é a reorganização da economia a fim de melhorar eficiência das despesas públicas para garantir-se o pagamento

⁸ Vivian Domínguez UGÁ, “A Categoria ‘Pobreza’ nas Formulações de Política Social do Banco Mundial”, *Revista de Sociologia e Política*, 23, Nov. 2004, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>, consultado em 28.05.2012.

⁹ SEITENFUS, *op.cit.*, p. 198-199.

da dívida externa¹⁰. Na avaliação de Seitenfus “[t]al dívida se constitui um nó estrangulador do desenvolvimento dos países do Sul, [e] um fardo dificilmente suportável”¹¹.

Assim, as organizações internacionais que inicialmente foram criadas com o intuito de promover a estabilidade do sistema monetário internacional, acabaram por tornar-se um instrumento de exploração dos países em desenvolvimento pelos países desenvolvidos, nomeadamente os EUA. Tal condição é classificada por alguns autores como “neocolonialismo”.

Neste sentido, afirma Ruy Braga: “Procuram dissimular, através da retórica ‘globalizante’, a violência do atual processo de recolonização em escala mundial. De fato, a hipótese segundo a qual o crescimento econômico dos países do Norte desenvolvido não mais se encontraria atrelado à condição subalterna do Sul subdesenvolvido, tornou-se moeda corrente no debate teórico e político em geral”¹².

5. NATUREZA E LEGALIDADE DOS ACORDOS

Tendo em vista tais efeitos há autores que colocam em cheque a legalidade dos acordos firmados entre Estados e FMI, nomeadamente nos casos em que o executivo não submete o conteúdo da “Carta de Intenções” à aprovação legislativa. A Carta de Intenções é um documento elaborado pelo próprio Estado candidato a realizar empréstimo, no qual são propostas as medidas de ajustes.

O FMI considera que tais negociações se tratam juridicamente de atos unilaterais e não acordos internacionais. Muito embora haja de um lado a proposta de um Estado (Carta de Intenções) e de outro a decisão do Fundo, este insiste em negar o encontro de vontades e afirma existir tão-somente um seguro fornecido a uma intenção a realizar determinadas medidas.

Obviamente, tal tese não corresponde com a realidade uma vez que os termos da Carta não são aprovados até que haja consenso entre as partes. Além disso, obrigação de cumprir o estipulado, não só advém da necessidade do Estado como também da prerrogativa do Fundo em responsabilizar os mesmos frente a sua própria demanda. Assim,

¹⁰ Sobre o tema ver: Ruy BRAGA, “Globalização ou neocolonialismo? O FMI e a armadilha do ajuste”, *Revista Outubro*, 4, disponível em http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/04/out4_06.pdf, consultado em 28.05.2012.

¹¹ SEITENFUS, *op. cit.*, p. 199.

¹² BRAGA, *op. cit.*, p. 04

como conclui Seitenfus, “[em] definitivo, estamos diante de uma unilateralidade de fachada e uma bilateralidade de fundo”¹³”

Há de se levar em conta ainda a flagrante desproporcionalidade entre as partes contratantes, pois na maioria dos casos os Estados que recorrem ao Fundo se encontram em situação limite, ou seja, quando se torna impossível seu acesso ao mercado livre de capitais. “Trata-se, de fato de uma delicada e desproporcional negociação, onde o grau de submissão às diretrizes do Fundo é inversamente proporcional à fragilidade do demandante”¹⁴”

Assim, podemos concluir que se acordos se constituem atos unilaterais, só podem o ser por parte do Fundo, pois é ele na realidade (ao contrário da formalidade) quem determina as medidas a serem adotadas e as condições para que sejam liberados os empréstimos¹⁵.

6. A INTERFERÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES NA POLÍTICA DOS PAÍSES

Os Articles of Agreement, que constituem a base dessas instituições e dispõem sobre objetivos, formação e impedimentos, proíbem que Banco Mundial e FMI exerçam atividade política ou levem em consideração questões políticas quando da decisão de empréstimo a países-membros. Apesar desta determinação, recentemente o Banco Mundial permitiu-se analisar critérios de “boa governação” do Estado que pede empréstimo, pois seria um fator muito determinante na estabilidade e desenvolvimento econômico do mesmo.

No entanto, no decorrer da história das instituições, suas práticas de empréstimos mostraram-se muito variáveis, por vezes obedecendo a esta provisão da não-interferência nos assuntos políticos, por vezes ignorando-a ao motivar recusas de empréstimos em virtude de ausência de parâmetros democráticos no Estado. Nos anos 60, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou resoluções em que pedia que as agências econômicas negassem assistência econômica à África do Sul (em virtude do apartheid) e a Portugal (pelas políticas coloniais na África), pedidos estes negados pelo Banco Mundial, que concedeu empréstimos baseando-se na proibição de consideração de standards

¹³ SEITENFUS, *op. cit.*, p. 199.

¹⁴ SEITENFUS, *op. cit.*, p. 199.

¹⁵ Descrevendo o nível de submissão dos países do Sul ao Fundo, Ruy Braga afirma: “Nos dias atuais, não existe, na América Latina, qualquer ministro de Estado que possa tomar uma decisão macroeconômica importante, sem o consentimento da tecnoburocracia mundial do FMI” BRAGA, *op. cit.*, p. 2.

políticos¹⁶. Já em 1992, o Banco Mundial recusa empréstimo ao governo chileno alegando violações de direitos humanos por parte do presidente Allende.

Afinal, é legal que as instituições financeiras adotem parâmetros democráticos e de direitos humanos quando da concessão de empréstimos?

Por um lado, pode-se alegar que vincular empréstimo a condicionantes internas violaria direitos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos: a soberania e a autodeterminação, constantes dos artigos 1(2), 2(4) e 2(7). Conforme dito no tópico 5, os países que pedem empréstimos são, em geral, subdesenvolvidos, e quando o fazem, é por estar em situação econômica crítica, não tendo efetivamente escolha entre aceitar ou não as condições impostas pelas instituições financeiras. A falta de liberdade, não dos governantes (que, com o empréstimo em mãos, correm o risco de desviá-lo da função de desenvolvimento nacional), mas dos próprios cidadãos de não exercer poder sobre as diretrizes políticas de seu país, violaria a autodeterminação dos povos e a própria democracia.

Mais ainda, o empréstimo condicionado pode ser um obstáculo ao direito ao desenvolvimento. O Banco Mundial, particularmente, tem como objetivo a promoção deste direito, através da concessão de empréstimos para projetos em países subdesenvolvidos. No entanto, a condicionante do empréstimo pode ser um obstáculo ao desenvolvimento quando a instituição requer que o Estado, em primeiro lugar, realize reformas democráticas e de boa governação, para só assim ter acesso aos fundos que garantem o direito em si¹⁷. Em virtude da dependência que países subdesenvolvidos têm em relação ao Banco Mundial e ao FMI, deixar de conceder empréstimos por razões de cumprimentos de certos parâmetros de direitos humanos (como a democracia) causaria estagnação econômica nestes países e conseqüente abuso de direitos humanos¹⁸. Isto pode acabar resultando num círculo vicioso: não se concede empréstimos pela falta de respeito à democracia e aos direitos humanos e não se alcança a democracia e os direitos humanos pela falta de recursos que deveriam provir destes empréstimos.

Por outro lado, as instituições financeiras não podem desconsiderar completamente questões políticas internas, em especial a ausência de parâmetros

¹⁶ Nicholas H. MOLLER, "The World Bank: Human Rights, Democracy and Governance", in *Netherlands Quarterly Human Rights*, 15, 1997, p. 23.

¹⁷ Mark E. WADRZYK, "Is it Appropriate for the World Bank to Promote Democratic Standards in a Borrower Country?", in *Wisconsin International Law Journal*, 17, 1999, p. 573-574.

¹⁸ Halim MORIS, "The World Bank and Human Rights: Indispensable Partnership or Mismatched Alliance?", in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 4, 1997-1998, p. 188.

democráticos mínimos. No entanto, devido à natureza bancária destas instituições, elas levam em consideração a política interna na probabilidade que ela tem de influenciar positiva ou negativamente o cumprimento dos acordos – um país instável politicamente teria, em teoria, menos probabilidade de pagar sua dívida externa do que um com política estável. Ocorre que a prática nem sempre relaciona diretamente uma maior democracia com o crescimento econômico de um país, o que pode resultar (e efetivamente resulta) em apoios financeiros a países com déficits democráticos, quando as instituições acreditam que a dívida será paga.

Os exemplos de Portugal/África do Sul e do Chile nos fazem crer que a condicionante democrática para empréstimos é uma mera fachada para justificar concessões ou negativas de concessões dos mesmos, quando a motivação real está baseada somente em presença ou ausência de quitação de dívida e lucro. Em virtude do poder sobre os Estados do qual FMI e Banco Mundial gozam, não se pode fechar os olhos para questões de política interna que afetam o gozo dos direitos humanos pelos cidadãos, assentando-se apenas na proibição de interferência política e na busca pelo lucro.

7. CONCLUSÃO

Para respeitar os Articles of Agreement e o direito internacional, Wadrzyk defende que Banco Mundial e FMI devem alcançar uma tênue linha que os equilibra entre intervir ilegalmente nos assuntos internos de um Estado e requerer corretamente *standards* de boa governação que afetem substancialmente a economia destes países¹⁹. No entanto, a falta de continuidade e de aparente critério nas concessões de empréstimos nos faz pensar que as instituições não estão comprometidas em promover a democracia e os direitos humanos nos países subdesenvolvidos, os maiores requerentes de empréstimos. Ao que parece, o único fator que se considera é a probabilidade de quitação da dívida futura, independente das consequências que o empréstimo (ou a negativa dele) causará sobre as populações locais.

Esta tendência do Banco Mundial e do FMI de favorecer os mercados em prejuízo da democracia, ainda que editem resoluções alegando promover a boa governação, arrisca seriamente a legitimidade destas instituições como instituições de

¹⁹ WADRZYK, *op. cit.*, p. 577.

supervisão internacional²⁰. Ambas instituições são feitas por Estados, membros das Nações Unidas e comprometidos com a DUDH e diversos outros tratados de direitos humanos; assim, não se pode separar o “Estado-banco” do “Estado-ONU”. Ou seja, o Estado pertencente a uma organização que se compromete com a promoção dos direitos humanos é o mesmo Estado que faz parte de instituições financeiras que alegam não estar sob sua responsabilidade promover tais direitos. É inegável que a necessidade de promover a democracia, a soberania e a autodeterminação dos povos é maior que garantir a quitação de dívidas com bancos internacionais e o lucro dos mesmos. Resta refletir, assim, sobre as formas de colocar as instituições financeiras dentro da “linha tênue” defendida por Wadrzyk e fazer com que a promoção dos direitos da DUDH entre na agenda tanto do FMI quanto do Banco Mundial como objetivos de fato, e não meras fachadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, Ruy, “Globalização ou neocolonialismo? O FMI e a armadilha do ajuste”. *Revista Outubro*, 4, disponível em http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/04/out4_06.pdf, consultado em 28.05.2012.
- CASSEN, Bernard, “À Sombra de Washington”, artigos publicado na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*, disponível em <http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ac&id=232&PHPSESSID=099cbc670a7e8a6c998a4f532aaf76c9>, acesso em 03.04.2012.
- CHANTAL, Thomas, “Does the ‘Good Governance Policy’ of the International Financial Institutions Privilege Markets at the Expense of Democracy?”, in *Connecticut Journal of International Law*, 14, 1999.
- MOLLER, Nicholas H., “The World Bank: Human Rights, Democracy and Governance”, in *Netherlands Quarterly Human Rights*, 15, 1997.
- MORIS, Halim, “The World Bank and Human Rights: Indispensable Partnership or Mismatched Alliance?”, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 4, 1997-1998.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva, *Manual das organizações internacionais*, 5^o ed. rev., atual. e amp., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008

²⁰ Thomas CHANTAL, “Does the ‘Good Governance Policy’ of the International Financial Institutions Privilege Markets at the Expense of Democracy?”, in *Connecticut Journal of International Law*, 14, 1999, p. 559-561.

- UGÁ, Vivian Domínguez, “A Categoria ‘Pobreza’ nas Formulações de Política Social do Banco Mundial”, *Revista de Sociologia e Política*, 23, Nov. 2004, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>, consultado em 28.05.2012.
- WADRZYK, Mark E., “Is it Appropriate for the World Bank to Promote Democratic Standards in a Borrower Country?”, in *Wisconsin International Law Journal*, 17, 1999.