

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES BILATERAIS E A QUESTÃO AMBIENTAL

Roberto de Souza Santos¹

Resumo

Este artigo procura levantar uma discussão crítica a respeito das políticas de desenvolvimento deliberadas pelas instituições bilaterais e seus reflexos no plano social e ambiental. As políticas de desenvolvimento e de planejamento estabelecidas pelas instituições bilaterais são fundamentadas no princípio político-ideológico da racionalidade do crescimento econômico, contínuo e linear. As políticas de desenvolvimento destas instituições basicamente se estruturam em formas de planejamento com metas, objetivos, planos de ações e, sobretudo com um esboço de roteiro de planos de ações para alcançar resultados satisfatórios e eficientes com possibilidades de intervenção na sociedade. Constituem planos de desenvolvimento instituídos de “cima para baixo”.

Palavras-chave: política de desenvolvimento; instituições bilaterais; questão ambiental.

Abstract

This article seeks to raise a critical discussion about the deliberate development policies by bilateral institutions and their reflections on the social and environmental. Development policies and planning established by bilateral institutions are founded on the principle of political-ideological rationality of economic growth, continuous and linear. The development policies of these institutions are structured basically in forms of planning with goals, objectives, plans and actions, especially with an early script action plans to achieve satisfactory results and efficient with the possibility of intervention in society. Constitute development plans imposed "top down".

¹ Doutor. Universidade Federal de Tocantins. robertosantos@uft.edu.br

Keywords: politics development, bilateral institutions, the environmental issue.

I Políticas Públicas Bilaterais de Desenvolvimento

As políticas públicas bilaterais como qualquer outra decorre pela vontade política de um ator político ou social que tem a disposição de realizar algo, de planejar ou de realizar um objetivo. Uma vontade própria de resolver, planejar algum objetivo. Quando se trata de políticas públicas, a prerrogativa de decidir é uma situação imperativa. Ou seja, ao estabelecer uma política pública é uma questão de tomar uma decisão. Esta decisão poderá partir duas maneiras: técnica ou política. A decisão puramente técnica talvez seja mais desejável do que a política. Porém, a conjuntura política poderá operacionalizar a decisão. Em outras palavras, normalmente no plano das políticas públicas elas são decididas e executadas no plano político e não no plano técnico. O especialista pode fornecer um laudo técnico eficiente, mas quando colocado na esfera do poder político constituído (governo, Congresso Nacional, Assembléias legislativas, prefeituras ou até mesmo no judiciário), a tendência é que sua aprovação acontece de fato no plano político e não no técnico.

Esse raciocínio nos leva a fazer as seguintes indagações: o que é tecnicamente viável e, o que é politicamente viável. Nem sempre estas duas situações são viáveis ao mesmo tempo. A operacionalização de uma circunstância social ou uma determinada realidade social (conflitos sociais e movimentos sociais) poderá ter caminhos diferentes. O plano técnico poderá não ser o viável, de forma que o plano político será, ou vice-versa. Entretanto, vale salientar que as decisões tomadas no mundo das políticas públicas esporadicamente elas partem do plano técnico e sim do plano político. Em especial em se tratando de políticas públicas bilaterais.

O Estado é único ator que planeja que não tem convívio com outros atores com capacidade de planejar com equivalência. Tem o poder de legitimar as propostas em pauta, (MATUS, 1996). Atualmente, no mundo globalizado os blocos econômicos (alguns teóricos preferem qualificar de blocos internacionais de poder, como por exemplo, a Comunidade Econômica Européia) desempenham papel determinante no que tange as políticas de desenvolvimento bilaterais. Os blocos internacionais de poder são instituições supranacionais.

Difícilmente as políticas públicas se operacionalizam sem um planejamento para as suas ações. O planejamento é um principio básico para que as políticas públicas sejam aplicadas no mundo real. Desde a Grécia antiga que o homem planeja suas atividades. Mas

é a partir do surgimento do modo de produção capitalista que a idéia de planejar racionalmente passa a ser de maior interesse para a organização e estruturação do território nacional, para a criação do Estado Nacional Moderno e sobretudo em virtude das necessidades do capitalismo planejar seu próprio espaço político e econômico e sua expansão.

As teorias locacionais e a análise espacial dos economistas Johnn Heinrich von Thünen (1783-1850), François Perroux (1903-1987), August Lösch (1906-1945), Jacques Boudeville, John Friedmann, Alfred Weber e do geógrafo Walter Christaller (1893-1969) constituem na verdade, um esboço teórico-metodológico para a discussão e compreensão de como os agentes econômicos vão se estabelecer de forma planejada nas diversas regiões do planeta. Algumas áreas do conhecimento científico foram convidadas a dar respaldo às políticas de desenvolvimento e ao planejamento tais como a ciência regional, a análise regional, a economia espacial e a geografia foram direcionadas para dar resposta eficiente as necessidades do sistema capitalista. É a partir desse pressuposto que os Estados Nacionais procuram estabelecer suas políticas de desenvolvimento para atender a expansão dos agentes econômicos (as multinacionais) nas diversas escalas geográficas nos séculos XIX e XX.

No século XX, a discussão teórica de planejamento adquire maior relevância e uso sistemático. A partir da crise de 1929, o Estado foi convidado instituir políticas de intervenção no setor produtivo (Estado Keynesiano). Isso significa dizer que no mínimo, que o Estado teria que estabelecer políticas de planejamento para os empreendimentos econômicos. A União Soviética esboçou o primeiro plano quinquenal em 1929. Na América Latina não foi diferente. O planejamento chega como instrumento de política econômica, com os chamados “planos de metas”. Estes eram grandes planos elaborados por tecnocratas, sem a preocupação com a complexidade das questões sociais e políticas nacionais e locais.

A partir da crise de 29, a América Latina começa a viver um período de instabilidade, do ponto de vista econômico e político, com o surgimento de movimentos populares e de trabalhadores. Estes irão se intensificar nas décadas seguintes, dando origem até os movimentos revolucionários, como a Revolução Cubana, em 1959. No final da década de 1940 e, sobretudo, na de 1950, tem início um importante processo de planejamento. Este é representado principalmente pela experiência da CEPAL (comissão econômica para a América latina). A CEPAL difunde a idéia do planejamento econômico-social, mas na década de 1950, teve um viés economista.



Nas políticas de desenvolvimento de Vargas (1951-54), as idéias cepalinas fizeram-se presentes. Isto é, em 1953, Vargas saudou os economistas e técnicos da CEPAL nos seguintes termos: “O meu governo considera com especial apreço os esforços da comissão no sentido de formular uma teoria do **desenvolvimento econômico** que, pelos seus próprios méritos, seja capaz de impor-se aos governos latino-americanos, como fundamento racional da sua política econômica”, (IANNI, 1996, p. 125). (Grifo nosso). O quadro mudou a partir de 1960. A CEPAL, acompanhando os acontecimentos, passa a ter uma preocupação sociopolítica mais definida. O tipo de planejamento por ela aplicado mostrou-se insuficiente para responder ao quadro social e político sul-americano. Em resposta à ineficiência do planejamento cepalino, houve um incremento das lutas sociais e populares neste período em muitos países da região. Em outras palavras, a intenção política da CEPAL foi à formulação de uma política de desenvolvimento de “cima para baixo” aos governos latino-americanos para a busca do crescimento econômico.

Para SANTOS (2007), não seria um exagero dizer que o planejamento e a instituição das políticas públicas bilaterais nos países subdesenvolvidos industrialmente constituíram um instrumento de manutenção. A ciência econômica e a economia política passam a definir a política econômica nos países industrialmente subdesenvolvidos. Consagra o planejamento em um sistema formal e programático fazendo com que o planejamento perdesse o seu status científico. Tal planejamento não é ciência. Tornou-se uma ideologia. O objetivo dos países centrais foi persuadir Estados e povos das vantagens daquilo que se chamou de desenvolvimento. Na verdade, esse procedimento não passou de uma venda da ideologia do crescimento. Um cenário de fé cega nas taxas de crescimento. Acabou criando um terreno favorável para a dominação através da dependência econômica e tecnológica nos países pobres.

Para o referido autor, a pobreza que é um fenômeno qualitativo, transformou-se em um problema quantitativo e reduziu a dados numéricos e estatísticos. Índices estatísticos foram adotados para provar a distância entre regiões pobre e rica. Os países pobres deveriam adotar os modelos dos ricos para superar a pobreza. Mas o que aconteceu na prática com o modelo modernizante foi à ampliação da pobreza, concentração da renda em algumas regiões principalmente aquelas convencionadas de áreas metropolitanas e enriquecimento de algumas classes sociais. A região do Sudeste brasileiro é um exemplo desse raciocínio.

As políticas de desenvolvimento e de planejamento instituídas pelos países ricos não passam de uma ideologia desenvolvimentista. A partir de MARX e ENGELS, os conceitos

sobre ideologia passam a ser discutidos tanto no campo das idéias como no campo político. Para estes autores, a ideologia não é apenas a ciência das idéias, mas consiste precisamente na transformação das idéias da classe dominante em idéias dominantes para a sociedade como um todo, constituindo assim, um instrumento de dominação, (CHAUÍ, 1984). Não seria apenas um conjunto de idéias que elaboram uma compreensão da realidade, mas um conjunto de idéias que dissimulam essa realidade, porque mostram as coisas de forma parcial ou distorcida em relação ao que realmente são, (COTRIM, 2001).

Para MARX e ENGELS, a ideologia é produzida pelas relações sociais e por formas históricas determinadas pelas relações sociais juntamente com a produção das idéias e condições sociais e, adquire consistência no instante em que a divisão social do trabalho separa o trabalho material ou manual do trabalho intelectual, (CHAUÍ, 1984). A ideologia, do ponto de vista da ciência, pressupõe a formação das idéias; tratado das idéias em abstrato; sistema de idéias. Do ponto de vista filosófico, é o conjunto articulado de idéias, valores, opiniões, crenças etc. que reforçam e expressam as relações que conferem unidade a determinado grupo social (classe, partido político, seita religiosa), seja qual for o grau de consciência que seus portadores tenham. Do ponto de vista político, constitui um sistema de idéias organizado como um instrumento de luta política.

A função da ideologia é a de apagar as diferenças, como as de classes sociais e de fornecer aos membros da sociedade, o sentimento da identidade social, encontrando certos referenciais identificadores de todos e para todos, por exemplo, a Humanidade, a Liberdade, a Igualdade, a de Estado-Nação. Isso significa que, na qualidade de explicação teórica do real (por meio da ciência, da filosofia ou da religião), a ideologia nunca pode explicitar sua própria origem, pois, se o fizer, virá à tona a divisão social em classes e perderá, assim, sua razão de ser, que é a de dar a explicação racional e universal que deve mascarar as diferenças e particularidades reais.

E quanto à ideologia desenvolvimentista, deve ficar claro que é a postura política dos atores sociais e econômicos em terem uma filosofia unilateral baseada no pensamento que considera o crescimento econômico e o progresso socioeconômico como fenômenos naturais e necessários da nossa atual sociedade. O significado de ideologia desenvolvimentista é bem preciso: traduz-se no discurso com explícita e nítida orientação política. Isto é, está a serviço de algum interesse pessoal e social, eminentemente justificadora e sempre sugere um dever ser, (DEMO, 1995). Tal ideologia não pode ser analisada e entendida desvinculada de seu conteúdo político-ideológico, sobretudo quando

se incluem as práticas do poder público ocorridas por intermédio das políticas públicas, embora os atores econômicos também sempre estejam em voga nesse processo.

Os legítimos instituidores e portadores deste modelo de políticas de desenvolvimento são a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização Mundial do Comércio e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e atualmente os blocos internacionais de poder que instituem políticas de desenvolvimento e de planejamento no plano bilateral. Seus planos de desenvolvimento são estabelecidos de “cima para baixo” (de forma assimétrica) além de procurar ter o controle do sistema financeiro internacional.

Para exemplificar esse raciocínio pode-se citar o BID (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento). O BID controla o sistema financeiro e as políticas de desenvolvimento implementadas pelos países que recebem os empréstimos e atua de forma articulada com o Banco Mundial e FMI. Os empréstimos do BID vêm acompanhados de algumas medidas tais como: aumento de impostos; corte nos gastos públicos e investimentos públicos no setor produtivo; altas taxas de juros internos; privatizações; abertura financeira, cambial e comercial; exigência do superávit primário; economia nos gastos do governo para pagar a dívida pública e flexibilização das normas que regem o mercado.

A concepção de desenvolvimento do BID necessariamente passa pelas seguintes premissas: redução da intervenção do Estado no setor produtivo; ampliação do poder das empresas privadas; a idéia de mega-projetos de infra-estrutura é condição de desenvolvimento e de progresso; os grupos multinacionais devem controlar a economia e a manutenção do mecanismo da dívida; as trocas desiguais no comércio internacional é uma questão de mercado, por exemplo: exportação de produtos primários baratos e importação de produtos industrializados com valor agregado dos países centrais e, sobretudo as remessas de riquezas dos países pobres para países ricos.

II Políticas de desenvolvimento e a questão ambiental

Atualmente, quem tem o poder de disciplinar os acordos bilaterais é a OMC (Organização Mundial do Comércio), que foi criada em 1994 (como prolongamento do GATT, que deixou de existir) para coordenar as relações mercantis entre seus 139 países-membros. Esta instituição é muito criticada pelas ONGs pela falta de transparência de seu funcionamento, por sua subordinação aos princípios do livre-comércio neoliberal e, sobretudo, por sua vontade de impor o primado dos acordos comerciais sobre as

convenções sociais e ambientais adotadas por outros organismos internacionais, afirma PASSET, (2003).

Para Nogueira e Nogueira (1995), os defensores do livre-comércio e o setor empresarial (instituições bilaterais e multinacionais) têm demonstrado um elevado grau de cinismo quanto à relevância da problemática ambiental, utilizando-a, em geral, apenas como um exercício de relações públicas. Segundo estes autores, as objeções de ambientalistas quanto a OMC residem nos tópicos da liberalização comercial e maior abertura do mercado, que podem estimular o crescimento econômico e, conseqüentemente, degradar o meio ambiente caso não haja salvaguardas ambientais.

Afinal de contas, a OMC não permite que um país imponha barreiras (tarifárias ou não-tarifárias) contra determinado produto, pela forma como ele foi produzido, mesmo que o país exportador degrade seu meio ambiente para produzi-lo e tenha impactos ambientais inferiores aos países importadores. Além do mais, a OMC restringe o uso de subsídios e proíbe o uso de medidas para forçar a implementação de regulamentos, leis e políticas ambientais em um determinado país. Suas regras podem inviabilizar acordos ambientais internacionais que sugerem o uso de medidas comerciais como instrumento de retaliação contra os países que não subscreverem ou não cumprirem as metas estabelecidas por acordos internacionais ou bilaterais.

O protecionismo pode ser um dos maiores impedimentos para um desenvolvimento sustentável e dificulta um apelo pela remoção de barreiras ao comércio internacional. Deve-se salientar que os próprios países capitalistas industrialmente desenvolvidos são os Estados Nacionais mais protecionistas e os que mais degradam a natureza como sinalizam Nogueira e Nogueira, (1995).

Uma segunda objeção dos ambientalistas está relacionada à soberania nacional dos países que é reduzida pela OMC. Essa instituição não permite que um país para implementar medidas ambientais internas, use restrições comerciais contra outros países ou force outros países a implementarem as mesmas medidas. Além da OMC exercer o controle da soberania dos Estados nacionais, são os próprios países desenvolvidos industrialmente e mais fortes político-diplomaticamente nos acordos internacionais que impõem suas políticas tarifárias e comerciais, a ponto de não abrirem mão de parte de sua própria soberania para cooperar com os demais signatários. Na verdade, a OMC, ao limitar a soberania nacional dos países membros, limita simultaneamente, o direito destes de implementarem regulamentos, leis e políticas ambientais de sua escolha ou de seu interesse.

Os imperativos regulacionistas dos acordos do livre-comércio seguem fielmente os princípios da economia de mercado e esta, por sua vez, é altamente irracional, acredita cegamente no crescimento contínuo e, este por sua vez, não tem a sua lógica compatível com a lógica ecológica. O livre comércio para as grandes potências pode significar liberdade, mas significa também exploração e destruição dos direitos e ferramentas da soberania dos países pobres. O livre comércio produz exclusão social e aprofunda a desigualdade entre as nações. O mundo pode ser livre para eles e somente para eles.

Os organismos internacionais que deliberam políticas e realizam acordos bilaterais, naturalmente, representam os interesses dos países industrialmente mais desenvolvidos portadores da ideologia do crescimento, da racionalidade econômica, mas desconhecem a racionalidade ecológica. O FMI (Fundo Monetário Internacional), por exemplo, afirma claramente que a globalização é um dos principais motores do crescimento. Tal postura política representa literalmente a ideologia desenvolvimentista. O FMI, criado no contexto da ONU, em 1944, é dirigido pelos representantes dos ministros das finanças dos Estados membros e tem a missão de garantir a estabilidade do sistema monetário internacional. A partir de 1980, sua competência foi ampliada para as estruturas produtivas dos países devedores em desenvolvimento, condicionando sua ajuda a eles à aplicação dos famosos Programas de Ajuste Estrutural, (PASSET, 2003).

As instituições bilaterais ao fazer empréstimos impõem condicionalidades e uma diplomacia assimétrica. Nas suas políticas de desenvolvimento a competitividade fica acima das questões sociais e ambientais. Os mega-projetos financiados pelo banco mundial podem se estabelecer sem estudos completos de impactos ambientais, social, de gênero, classe social, etnia e, tem, sobretudo, um enorme custo ambiental e social. O BID não tem transparência plena de suas políticas. Alega que nem todas as informações podem ser divulgadas. Pode ferir relações com países membros ou dos clientes do Banco.

III CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise das políticas de desenvolvimento e de planejamento das instituições bilaterais pode-se deduzir algumas observações. A OMC, a Comunidade Econômica Européia, a ONU, o BIRD não estão fisicamente presentes em todo planeta, mas sua racionalidade econômica e política estão presentes por meio de suas políticas deliberadas. As multinacionais têm as mesmas racionalidades das instituições bilaterais e estão presentes também nas diversas regiões do planeta por intermédio de seus escritórios e estabelecimentos industriais e comerciais nelas instalados.

Deve-se observar que o modo de produção capitalista é altamente contraditório como diz KARL MARX e está sempre necessitando de se revitalizar suas bases em função das inevitáveis crises cíclicas. As crises de 1929, dos anos 70 e agora em 2008 constituem um exemplo desse raciocínio. Com a crise o modo de produção capitalista dos anos 30, o Estado é convidado financiar a produção e estabelecer um papel de interventor no setor produtivo para dar respaldo à continuidade do sistema. A partir do final dos anos 60, com o esgotamento do sistema produtivo fordista baseado num Estado do Bem-Estar Social no Estado Keynesiano, há uma nova crise do sistema capitalista. Há uma desestruturação das condições existentes de concorrência nos mercados. Estabelece o Estado neoliberal. Neste novo modelo, o capital necessita de maior mobilidade espacial, de informação em tempo real, desregulamentação de mecanismos de troca, e de uma combinação de alianças estratégicas e projetos de cooperação entre empresas. Os maiores beneficiários de todo o processo foram às empresas financeiras de alta tecnologia.

As políticas de desenvolvimento e de planejamento das instituições bilaterais podem se estabelecer vinculada a um projeto de modernização que impõe a reorganização e modernização das bases econômicas das regiões não “consideradas desenvolvidas”. Este projeto de modernização necessariamente também vem acompanhado do vetor técnico-científico com uma racionalidade que se abastece de uma filosofia do crescimento contínuo e linear. E de uma concepção ideológico-simplificadora, incapaz de captar a magnitude e a complexidade dos problemas ambientais e sociais.

Nas crises, o capitalismo para revitalizar suas bases de existência depende de estimular a ampliação do mercado e do crescimento econômico. Mas a ampliação destes significa mais destruição do meio ambiente. Nessa lógica, cria-se o impasse do sistema capitalista que compromete a sua continuidade. Em outras palavras, estabelece-se uma nova crise. Mas esta parece ser mais uma crise do próprio capital do que exatamente uma crise ambiental.

BIBLIOGRAFIA

- CHAUÍ, Marilene Souza. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- COTRIM, Gilberto. *Fundamentos da filosofia: história e grandes temas*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.



- MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. 2ª ed. Brasília-DF: Ipea Tomo I, 1996
- NOGUEIRA, Jorge M.; NOGUEIRA, Marylin P. S. As conseqüências ambientais de uma maior abertura de mercado. Implicações para a política agrícola brasileira. In: *Anais do XXXIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Política agrícola e abertura de mercado. SOBER. Curitiba-PR, 31 de julho a 03 de agosto de 1995. Volume II.
- PASSET, René. *Elogio da globalização: por um contestador assumido*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SANTOS, Milton. *Economia Espacial*. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.