

Depois de Monterrey

JOHN W. FOSTER¹

Enquanto o anfitrião, presidente mexicano Vicente Fox, levantava seu cálice para os *amigos* Chrétien e Bush e brindava o "espírito de Monterrey", a pessoa a meu lado levantava o seu discretamente e brindava a "humanidade, justiça e paz". O que era exatamente esse "espírito" de Monterrey? Devíamos brindar ou não?

Monterrey é a cidade mexicana onde se realizou a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento – CIFD – de 18 a 22 de março de 2002. Com a presença de 60 chefes de Estado e 200 ministros/as da área econômica, a Conferência aconteceu após um processo preparatório de dois anos, com a realização de cinco conferências regionais e quatro sessões preparatórias. Seu objetivo era debater o desenvolvimento de mecanismos para a mobilização de recursos que permitissem a implementação dos Planos de Ação elaborados durante o Ciclo Social da ONU, na década de 1990.

Foi a primeira a tratar de questões macroeconômicas e financeiras, pretendendo a construção de um espaço mais democrático para debatê-las e para a tomada de decisões tradicionalmente restritas ao ambiente das instituições financeiras multilaterais. Contou com a participação das instituições de Bretton Woods – Banco Mundial, FMI e OMC –, de organismos da ONU, como Unctad e Pnud, além de representantes dos governos. Integrantes de setores empresariais e de ONGs também tiveram assento garantido e voz durante todo o processo, inclusive nas mesas-redondas ministeriais.

A CIFD lotou a diversificada mídia do México de discussões sobre a pobreza global e as políticas econômicas mundiais, fotos de diplomatas e a *Marcha das Minissaías*.² Todos os 9 mil quartos de hotéis em Monterrey estavam ocupados enquanto os/as diplomatas dos Estados-membros da ONU e chefes de governo debatiam por cinco dias nessa cidade movimentada, quente e empoeirada do norte mexicano. Mais de 2 mil líderes de ONGs de dezenas de países e centenas de organizações deliberaram durante os três dias que antecederam a abertura do evento oficial, reunindo-se em tendas fornecidas pelo governo anfitrião e alojando-se com famílias e amigos locais.

É preciso dizer, porém, que o acordo da Conferência, denominado Consenso de Monterrey tinha sido de fato alcançado em Nova York – seis semanas antes. Delegados/as e observadores/

as foram ao evento apenas para assinar o documento, além de fazer negociações bilaterais e multilaterais. No entanto, as vozes não foram tão unânimes como os proponentes do *consenso* teriam preferido:

- pelo menos dois países – Venezuela e Cuba – afastaram-se publicamente do *consenso* e muitos outros o fizeram privadamente;
- a declaração final do Fórum Global da sociedade civil afirmava direta e decisivamente que não tinha havido consenso em Monterrey, pelo menos um consenso que incluísse a maioria das ONGs participantes do processo preparatório.

Diálogo enviesado

Embora muita gente esperasse inovações na substância dos acordos firmados, estas ocorreram somente no próprio processo da Conferência. Na maior parte dos três dias, ministros da Fazenda, gerentes de instituições multilaterais, como Jim Wolfenson, do Banco Mundial, e Horst Kohler, do FMI, participaram de uma série de mesas-redondas, envolvendo representantes do empresariado, de ONGs, de movimentos sociais e de várias agências internacionais. Essas sessões, com mais de 70 participantes, foram presididas por personalidades, como o presidente Theo Mbeki, da África do Sul, e tiveram debates desafiantes sobre a situação da economia mundial e seu futuro e governança.

As mesas-redondas não tinham caráter decisório, porém várias destacaram propostas descartadas anteriormente no consenso oficial. A Sessão Especial das Nações Unidas sobre a Aids, em junho de 2001, foi pioneira nesse tipo de processo, porém a reunião de Monterrey pôs em ação todo um novo nível e espectro de participação.

A oportunidade de dialogar diretamente com os poderosos e representantes dos países ricos teve seus pontos altos. Mas foi completo o fracasso de Monterrey em lidar diretamente com as demandas de reforma estrutural e democratização institucional que tinham sido parte de seu impulso original.

Quando, antes da conferência, grupos não-governamentais discutiam as estratégias para a versão preliminar do *Consenso*, antes da Cúpula, eles achavam que a única solução era elaborar um jogo de apostas, uma série de compromissos do tipo Monterrey *plus*. O ministro da Fazenda da Grã-Bretanha, Gordon Brown, iniciou a ação nessa linha. As promessas de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) são as mais fáceis de fazer e as mais tangíveis. Em certa medida, esse jogo teve sucesso.

¹ Pesquisador titular do Instituto Norte-Sul (Ottawa, Canadá) e membro do Comitê Internacional da Coordenação do Social Watch. Participou de todo o processo preparatório e da CIFD em Monterrey, assim como da reunião de alto nível do Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc), em abril de 2002.

² Manifestação organizada pelas mulheres mexicanas para protestar contra o conservadorismo da administração da cidade de Monterrey, que proíbe a entrada de mulheres com minissaia em prédios públicos.

Se Monterrey teve alguma significação histórica, foi a reversão da tendência de queda da AOD – que havia atingido seu ponto mais baixo e começou a subir. Mas não há razão para entusiasmo. Por exemplo, a "solução dos 8%", proposta pelo Canadá, levará nove anos para corrigir os danos que o atual governo já infligiu aos gastos com a ajuda. Entretanto, um movimento na direção correta deve ser estimulado, pois tanto o tamanho do aumento quanto a velocidade de sua implementação precisam ser incrementados.

Em termos de políticas públicas, Monterrey ofereceu pouco mais do que uma continuação do marco político dominante administrado pelo Banco Mundial, FMI e OMC – o Consenso de Washington. O analista acadêmico do Reino Unido, Jan-Aart Scholte, resumiu a situação:

"a CIFD foi boa em retórica e ruim em resultados. A declaração final não ofereceu nada de novo a respeito de metas para a AOD, redução da dívida, impostos globais ou alocações para Direito Especial de Saque – DES. Tampouco foi especificada alguma coisa concreta sobre acesso ao mercado para as exportações dos países pobres".

As pessoas céticas devem, de fato, ser ouvidas. Como um crítico de uma ONG observou numa mesa-redonda de Monterrey, nove meses atrás, tanto a ONU quanto a reunião do G-8, em Gênova, haviam despertado considerável entusiasmo quanto à criação de um Fundo de Saúde Mundial de US\$ 10 bilhões (anual), para combater Aids, malária e tuberculose. Porém, até agora, a ajuda é inferior a 1/5 dessa meta, e os flagelos continuam.

Em relação a recursos para a África, muitas promessas foram feitas de apoio à Nepad (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África), iniciativa proposta por um grupo seleto de líderes africanos, mas nada se concretizou. Por essa razão, todas as atenções se desviaram de Monterrey para a reunião do G-8 em Kananaskis (Canadá, julho de 2002). Porém, o G-8 somente produziu mais recursos para a limpeza nuclear na Rússia (parte da agenda de *segurança*) e esses recursos nem sequer correspondem a dinheiro novo.

Monterrey transbordava de cifras. Porém, poucas pessoas colocavam em dúvida a estimativa do Banco Mundial de US\$ 50 bilhões anuais para alcançar as Metas do Milênio para o combate à pobreza, aprovadas pelo Canadá e por todos os outros membros da ONU na Assembléia Geral em 2000. Essa meta significaria dobrar a ajuda dos países doadores e um grande salto para os avaros do grupo. Muitos representantes argumentavam, por outro lado, que, na melhor das hipóteses, a estimativa do Banco era modesta e várias ONGs reconhecidas citavam US\$ 100 bilhões como uma cifra mais realista.

Consenso com sombrero

Houve muitos Monterreys. As ONGs tiveram seu Fórum, os grupos de globalófilos fizeram suas ações de rua, a ONU teve sua Cúpula, Fidel teve sua aparição marcante, e o presidente Bush recebeu elogios da estrela do rock Bono Vox. Porém, havia um fio condutor mexicano em tudo isso. Um diplomata mexicano escreveu a versão preliminar do *Consenso*, o ex-presidente Ernesto Zedillo dirigiu um painel de assessoria de alto nível. A liderança mexicana teve ampla cobertura da imprensa em seu compromisso de luta contra a pobreza. Fox encerrou a Cúpula propiciando um retiro para várias dezenas de chefes de governo, fora da Conferência. Era o seu evento, não o da ONU.

O presidente Fox e seu ministro de Relações Exteriores, Jorge Castañeda, combinaram acordos bilaterais e trilaterais com parceiros do Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) e manobram com finura a partida de Castro antes da chegada de Bush. O México pressionou para diminuir as restrições à imigração e juntou-se ao Canadá e aos EUA no compromisso por uma "fronteira inteligente".

Na seqüência da Cúpula de Monterrey, haverá ainda em 2002 uma reunião dos líderes da Apec (Cooperação Econômica da África e do Pacífico), porém a data mais importante é a da reunião ministerial da OMC em 2003 no México. Esta reunião deve ser realizada em local perto do deserto, relativamente inacessível. O elevado grau de paranóia em relação às manifestações e a modesta realidade dos protestos durante a CIFD não passaram de um ensaio em pequena escala para o teatro da próxima reunião ministerial da OMC.

A popularidade interna de Vicente Fox pode ter caído dramaticamente. Porém, ele está buscando, de modo agressivo, maior destaque externo para seu governo e para o país. Há também os benefícios secundários no plano doméstico. Não deixa de ser útil que autoridades internacionais elogiem a cidade de Monterrey como modelo de modernização e globalização. Se Bush foi a Monterrey, foi Fox quem recebeu a maior parte do crédito por isso.

Para muitas pessoas que o criticam, o *Consenso de Monterrey* não passou do Consenso de Washington com *sombrero*.^{NT} Os antigos fundamentos foram defendidos e ampliados: crescimento dirigido pelas exportações, investimentos diretos estrangeiros, privatização e políticas macroeconômicas sadias. A isso foram acrescentadas exortações de "boa governança", estabelecimento de bons fundamentos e grandes doses de moralismo dos EUA, no estilo do bem contra o mal.

NT Sombrero (chapéu), em espanhol no original em inglês.

Basta dizer que os anfitriões mexicanos poderiam ensinar muito a George Bush e a seu irmão sobre eleições limpas e transparentes e que poucos líderes apreciam lições contra a corrupção dos comparsas da Enron.

Houve avanços, ainda que modestos. Especialmente na menção a temas para discussão posterior. Em relação ao período preparatório, houve alguma mudança no tom e na substância do debate. A ênfase na poupança doméstica e na pequena e média empresa foi maior, e diminuiu a confiança no investimento estrangeiro como uma panacéia geral. Foi evitado outro show de apoio à guerra contra o terror e o tema da AOD teve mais destaque.

Muitos governos patrocinaram eventos paralelos para destacar propostas não incluídas no acordo final. O mesmo foi feito por ONGs e igrejas. O ministro do Desenvolvimento da Alemanha tomou a liderança com um evento sobre a viabilidade do Imposto sobre Transações Financeiras ou Imposto Tobin. Os/as franceses/as apresentaram outra vez a proposta de um “conselho de segurança” econômica e social na ONU. Vários grupos apresentaram a idéia de um organismo neutro de arbitragem da dívida para tratar de dívidas ilegais e ilícitas.

Faltou tempero

No geral, Monterrey não atingiu o alvo. Quando o processo de preparação começou, no final da década de 1990, eram frescas e pungentes as memórias da crise do peso no México, do desastre na Ásia, do fracasso da Rússia e da crise brasileira. Mas apesar da crise econômica na Argentina, virtualmente nenhum sentido de urgência apimentou os debates de Monterrey ou o documento final.

Quando essa Conferência foi concebida, os/as participantes da sociedade civil nas conferências mundiais na década de 1990 (sobre meio ambiente, mulher, desenvolvimento social, direitos humanos e outras) imaginaram que ela forneceria recursos para cumprir as metas que haviam sido estabelecidas e colocaria a política econômica a serviço dos objetivos e finalidades sociais. O “Consenso” de Monterrey fez gestos ocasionais de reverência a esses temas, porém nada de substantivo resultou dos debates.

Além disso, muitos países em desenvolvimento, e seus aliados entre as ONGs, esperavam que a CIFD fosse o espaço onde o modelo econômico atual pudesse ser revisado e debatido e onde os mandatos das principais organizações econômicas multilaterais pudessem ser abertos e democratizados. A delegação dos EUA e seus aliados bloquearam esse caminho desde o início e foi impossível prosseguir nele. Como observou em Monterrey o Jubilee South (Jubilee Sul):

“se havia alguma esperança de que as Nações Unidas pudessem oferecer um espaço político para reflexão sobre o desenvolvimento alternativo, essa esperança foi enterrada em Monterrey.”

A canadense Louise Fredette, mulher do mais alto escalão da ONU, lembrou aos/as participantes da sociedade civil em Monterrey que a Conferência era um evento das Nações Unidas, embora tivesse o envolvimento do Banco Mundial, FMI, OMC e de várias outras agências. Os ministros da Fazenda estavam agora se movendo no território menos familiar dos debates da ONU. Em suma, a ONU tinha conseguido atrair o debate das políticas econômicas e da governança para sua *tenda*. Em termos simbólicos, uma mudança, pelo menos momentânea, de Washington para Nova York.

As pessoas que defendem a *coerência* das políticas podem ficar satisfeitas. No entanto, muitos/as observadores/as se perguntam: quem determina esta coerência? As políticas do Banco Mundial e do FMI irão definir o espaço dos acordos normativos da ONU sobre direitos humanos, trabalho e meio ambiente? Ou o padrão voltará ao *normal*, com cada instituição buscando alcançar suas próprias metas, com recursos e apoio maior ou menor do G-8 e, especialmente, da superpotência americana?

O *Consenso de Monterrey* comprometeu os governos a dar continuidade às conversações. Tanto o Conselho Econômico e Social quanto a Assembléia Geral assumiram a responsabilidade de discutir a governança interinstitucional e as políticas, assim como fazer a revisão dos avanços.

A sessão de alto nível entre Ecosoc (Conselho Econômico e Social), Banco Mundial e FMI, realizada em abril de 2002, ofereceu outra oportunidade aos/ às representantes de ONGs de participarem de mesas-redondas com diplomatas e funcionários/as. Quatro vozes não-governamentais se fizeram ouvir, repetindo e ampliando mensagens expressas em Monterrey.

No entanto, para que essas sessões fossem significativas, seu atual período de duração, de menos de um dia, teria que ser ampliado e elas teriam que passar a contar com a participação de um número maior de ministros. Seria preciso também expandir o tempo e a diversidade da contribuição da sociedade civil. Entretanto, a sessão de abril deu um passo importante, consultando a comunidade das ONGs, embora em cima da hora, para que indicasse representantes.

Se o Ecosoc vai cumprir um papel útil na governança global, as relações com o Banco Mundial e o FMI devem estar sob total controle e ter um caráter mais claro de supervisão. A OMC, por sua vez, deve acabar com seu isolamento em relação à família institucional das Nações Unidas e ser integrada à estrutura da ONU, com seus valores e normas.

Em julho, veteranos/as de ONGs que haviam participado de Monterrey levaram uma mensagem para a reunião do Ecosoc em Gênova. Exigiram um Ecosoc mais forte, com reuniões de alto nível mais efetivas e prometeram o engajamento permanente das ONGs. Também defenderam, de forma significativa, a criação de

um Conselho de Segurança Econômico e Social, que venha a ter a mesma autoridade nessas questões que tem o Conselho de Segurança em relação aos temas da paz e segurança.

A despeito das exortações relacionadas a questões-chave, como a liberalização comercial e o acesso aos mercados, uma ação de um único Estado – a Lei da Agricultura dos EUA (Farm Bill), anunciada depois de Monterrey – contradisse as esperanças e prejudicou agricultores/as tanto dos países desenvolvidos, quanto das nações em desenvolvimento. O fracasso dos EUA em administrar seus principais atores econômicos e os anos de desregulamentação e especulação têm desestabilizado a economia mundial. Mas enquanto isso, lideranças do Norte continuam pregando sobre a "boa governança" e a luta contra a "corrupção" nos países do Sul.

De forma mais geral, o fracasso de Monterrey em lidar tanto com o dogma neoliberal – que continua a dominar as discussões

internacionais –, quanto com a reforma das estruturas de governança – que dirigem o comércio e as finanças mundiais –, representa uma decepção profunda para muita gente que considerava o processo da ONU um caminho para começar a tratar desses fundamentos de nova maneira.

A CIFD, no entanto, pode ser vista como um sucesso institucional, ainda que parcial, com a ONU convocando governos e instituições financeiras internacionais para discussões conjuntas sobre políticas econômicas fundamentais. Pode ser que alguma esperança tenha surgido em Monterrey se essas discussões puderem continuar dentro da *tenda* da ONU, se a supremacia total do *Consenso* neoliberal puder ser rompida e se as organizações da sociedade civil puderem ter participação substantiva e comprovarem, na prática, os efeitos de suas contribuições. Esses resultados vão exigir um esforço permanente, renovado e ampliado da sociedade civil. ■

Em debate

Em Monterrey, durante três dias, além das Assembléias de chefes de Estado ocorreram oito mesas-redondas com a participação de ministros da área econômica, dirigentes das instituições multilaterais (Jim Wolfenson, H. Koheler e Moore, entre outros) empresários, ONGs e movimentos sociais. Os debates nas mesas-redondas ministeriais, fechados para o público e para a imprensa, foram instigantes e alguns recolocaram na agenda, para futuras discussões, temas descartados pelo próprio documento final – *Consenso de Monterrey*. Reproduzimos abaixo as intervenções de três participantes em mesas-redondas, membros do *Observatório da Cidadania/Social Watch*.

Parcerias

“Temos falado em participação, mas a verdadeira participação só pode ser alcançada se reconhecermos um fato fundamental: a desigualdade entre os parceiros.

Diferenças em poder econômico, político e militar determinam não somente quem será ouvido, mas mesmo o que será dito: freqüentemente, os participantes mais fracos podem pensar, justificadamente, que é melhor assinar documentos que expressam os desejos dos mais fortes do que afirmar seus próprios pontos de vista. Acordos gerados nessa situação estão condenados à ineficácia.

Muitas instituições, incluindo as de Bretton Woods, perceberam esse fato e têm procurado promover o conceito de ownership. A preocupação em si é um avanço, mas devemos ter cuidado com o significado que se atribui a ownership.

Uma autêntica ownership só pode resultar de um diálogo real em que os participantes mais fracos tenham suficiente confiança na justiça do processo para expressar seus pontos de vista. De outro modo, a promoção da ownership não é mais do que obrigar os mais fracos a reproduzir as visões dos mais fortes. A promoção da verdadeira ownership através do real

empoderamento³ dos mais fracos é a grande oportunidade para a ONU ter um papel relevante, visto que é a única instituição internacional onde a voz é, a princípio, assegurada a todos, e não em proporção ao poder militar, político ou econômico.

Nesse sentido, o desaparecimento gradual do rascunho do documento de consenso das principais preocupações dos países em desenvolvimento é inquietante. O documento foi progressivamente depurado e da forma como está agora não serve a quase nenhum propósito.

Precisamos recuperar o real sentido de ownership. As Nações Unidas devem ser capazes de ecoar as verdadeiras preocupações de todos, mas principalmente daqueles a quem falta poder econômico, político e militar.”

Fernanda Lopes de Carvalho - Ibase/Social Watch Brasil

³ Termo sem correspondência exata em português, derivado do verbo empower (dar poderes, capacitar, habilitar). Algumas organizações da sociedade civil, sobretudo as de mulheres, vêm utilizando “empoderamento”, apesar de a palavra ainda não estar dicionarizada.