

RESUMO EXECUTIVO

Ao longo da última década, o FMI esteve mais atento à proteção social, tendo enfrentado os efeitos da crise financeira mundial e abordado preocupações decorrentes do impacto dos choques nos preços dos alimentos e combustíveis e da ampliação das pressões sobre os grupos de baixa renda e os segmentos mais vulneráveis. Assim, o FMI superou sua abordagem tradicional, centrada nas finanças públicas, e reconheceu que a proteção social também pode ser “macrocrítica” por motivos mais amplos, entre eles a preocupação com a estabilidade político-social.

A tarefa de avaliar o envolvimento do FMI na proteção social é complicada pela inexistência de uma definição-padrão de proteção social e de termos mais amplos ou superpostos, como “gastos sociais” e “salvaguardas sociais”, dentro (ou fora) do Fundo. Nesta avaliação, entende-se que a proteção social abrange políticas que oferecem benefícios a pessoas ou famílias vulneráveis. Os subsídios aos alimentos e combustíveis são também analisados, uma vez que esse tipo de política tem elementos de proteção social, mas a avaliação não examina políticas mais amplas de redução da pobreza a longo prazo, como despesas com saúde e educação.

Esta avaliação constatou um amplo envolvimento do FMI na proteção social em todos os países, embora a amplitude da atuação do Fundo tenha variado. Em alguns casos, essa atuação foi relativamente profunda, abrangendo diversas atividades (supervisão bilateral, assistência técnica e/ou programas) e envolvendo uma análise pormenorizada dos impactos distributivos, a discussão das opções de política, a defesa e promoção ativas da proteção social e a incorporação de medidas de proteção social à concepção e/ou condicionalidade dos programas. Em outros casos, o Fundo atuou de forma mais limitada, salientando a importância de proteger grupos vulneráveis e aumentar os recursos fiscais para fazer face às respectivas despesas, mas com pouca análise detalhada ou acompanhamento.

Essa variação entre os países refletiu, de certo modo, uma resposta adequada a fatores nacionais específicos, em especial uma avaliação para determinar se a política de proteção social era “macrocrítica”, e a disponibilidade de conhecimentos e experiência dos parceiros de desenvolvimento ou do próprio país. Contudo, fatores idiossincráticos parecem ter também contribuído, sobretudo no contexto da supervisão, pois os técnicos do FMI tinham opiniões distintas sobre o tipo de trabalho que deveriam executar nessa área e sobre o papel do Fundo na proteção social, além de diferentes níveis de interesse nessas questões. Em alguns casos, o corpo técnico ofereceu análises de alta qualidade; às vezes, porém, a atenção dedicada à proteção social no trabalho de supervisão parecia uma mera formalidade a cumprir enquanto o corpo técnico procurava dar a devida ênfase a uma gama cada vez mais ampla de questões de política. As autoridades nacionais observaram que, não raro, o aconselhamento era genérico e não valorizava as circunstâncias do país.

No contexto dos programas, o FMI quase sempre levou em conta as preocupações com a proteção social, mas com resultados desiguais. Invariavelmente, salientou a necessidade de mitigar os possíveis efeitos adversos das medidas dos programas sobre os mais vulneráveis e, de modo geral, trabalhou bem com os parceiros de desenvolvimento para abordar as preocupações com a proteção social. Contudo, segundo as autoridades, o FMI nem sempre estava devidamente sintonizado com as condições locais, e os seus esforços para incorporar as preocupações com a proteção social à

concepção e condicionalidade dos programas em alguns casos esbarraram em desafios à implementação decorrentes das restrições de capacidade locais e de diferentes níveis de comprometimento por parte dos países.

A cooperação entre o FMI e o Banco Mundial em matéria de proteção social foi de modo geral positiva, permitindo ao Fundo utilizar de forma eficaz os conhecimentos do Banco nessa área. A abordagem preferida pelo FMI, de direcionar a proteção social aos pobres e vulneráveis, estava alinhada com a do Banco Mundial, porém revelou-se menos compatível com a abordagem da proteção social baseada em direitos defendida pela Organização Internacional do Trabalho e pelas agências da ONU, que privilegia a universalização dos benefícios e a segmentação por categoria (por ex., por grupo demográfico) e não pela renda. Essa diferença de pontos de vista representou um desafio para a colaboração do FMI com esses organismos e pode complicar a colaboração entre o Banco e o Fundo no futuro, à medida que o Banco Mundial se prepara para adotar a meta de proteção social universal.

Essa diferença afetou também a percepção das organizações da sociedade civil sobre o compromisso do FMI com a proteção social e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Os esforços da área de comunicações externas do FMI para destacar a “face humana” do Fundo nem sempre convenceram as partes interessadas, sobretudo a sociedade civil, apesar do empenho legítimo do FMI em dar mais atenção à proteção social, em parte devido ao aumento das expectativas.

No futuro próximo, as incertezas relacionadas à desigualdade e à estabilidade político-social, ao impacto do comércio, da imigração e das novas tecnologias sobre os grupos vulneráveis e às consequências do envelhecimento da população provavelmente manterão as questões ligadas à proteção social no topo da agenda política mundial. Esta avaliação é concluída com uma série de recomendações para aumentar a eficácia do FMI nessa área.

- Primeiro, será importante estabelecer um quadro estratégico claro que defina o alcance, os objetivos e os limites do envolvimento do FMI na proteção social, pois seus recursos humanos são limitados e as necessidades são muitas e conflitantes. O Fundo não dispõe da capacidade nem da experiência para se envolver profundamente na proteção social em todos os países membros, e esse quadro estratégico permitiria uma abordagem mais uniforme para decidir sobre a prioridade a ser dada à proteção social em cada país e ajudaria a balizar as expectativas — internas e externas — sobre o que competirá ou não ao FMI.
- Segundo, nos países onde a proteção social é considerada uma prioridade estratégica macrocrítica, o FMI deve oferecer aconselhamento sob medida, com base em análises profundas da situação específica de cada um. Nesse aconselhamento, o Fundo pode se valer do trabalho realizado pelos parceiros de desenvolvimento ou pelas autoridades do país sempre que possível; do contrário, a análise necessária talvez precise ser feita internamente.
- Terceiro, o FMI precisa encontrar abordagens mais realistas e eficazes para conceber os programas e definir a condicionalidade, a fim de mitigar os impactos adversos das medidas dos programas sobre os mais vulneráveis. Esse esforço pode partir das análises e recomendações constantes do recente documento da Diretoria Executiva sobre as

salvaguardas sociais nos programas em países de baixa renda, mas deve ser estendido de modo a abranger os programas apoiados pelo Fundo em todos os países membros.

- Quarto, nas suas comunicações externas, o FMI deve ser realista ao explicar sua forma de abordar as questões relativas à proteção social e o que pode e não pode fazer nessa área em vista do seu mandato e das suas limitações em termos de recursos e experiência. Isso ajudaria a controlar as expectativas das partes interessadas e evitar riscos para a reputação do Fundo.
- Quinto, o FMI deve participar ativamente da cooperação interinstitucional na área da proteção social, com o intuito de encontrar maneiras de trabalhar de forma construtiva com os parceiros de desenvolvimento, em especial as instituições com mandatos e prioridades em termos de política diferentes dos seus.