Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH)

Tese de Doutorado em Ciência Política

As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento

Raimundo Batista dos Santos Junior

Campinas, 2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RAIMUNDO BATISTA DOS SANTOS JUNIOR

AS POLÍTICAS SOCIAIS DO BANCO MUNDIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Campinas
2010

RAIMUNDO BATISTA DOS SANTOS JUNIOR

AS POLÍTICAS SOCIAIS DO BANCO MUNDIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, pelo Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Campinas
2010

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387

Sa59p

Santos Junior, Raimundo Batista dos
As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento / Raimundo Batista dos Santos Junior. - - Campinas, SP : [s. n.], 2010.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1.Banco Mundial. 2. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. 3. Pobreza. 4. Política social. 5. Governança. 6. Áreas subdesenvolvidas. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

Título em inglês: The social policies of the World Bank for developing countries

Palavras chaves em inglês (keywords) :
World Bank
Development and underdevelopment
Poverty
Social policy
Governance
Underdeveloped areas

Área de Concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora: **Shiguenoli Miyamoto, Valeriano Mendes Ferreira Costa, Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, Angelita Matos Souza, Francisco Luiz Corsi**

Data da defesa: 11-02-2010

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

C1
R883

RAIMUNDO BATISTA DOS SANTOS JUNIOR

AS POLÍTICAS SOCIAIS DO BANCO MUNDIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Este exemplar corresponde à redação Final da Dissertação/Tese defendida e aprovada pela Comissão julgadora em

11 / 02 / 2010

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, pelo Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Aprovado em 11 / 02 / 2010

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto – DCP/UNICAMP
(Orientador)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa – DCP/UNICAMP

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes – DCP/UNICAMP

Prof. Dra. Angelita Matos Souza – FACAMP

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi – UNESP/MARÍLIA

SUPLENTES

Cristina Soreanu Pecequilo – UNESP/MARÍLIA

Prof. Dr. Paulo Cesar Manduca – DCP/UNICAMP

20101119978

À professora Odete Maria de Oliveira.

AGRADECIMENTOS

Embora a formulação de um trabalho dessa natureza possa ser encarada como o fruto de uma realização individual na medida em que representa horas de trabalho e sua redação expresse a conclusão de uma pesquisa realizada por uma pessoa, essa tese é também uma produção coletiva já que outras pessoas e instituições contribuíram direta ou indiretamente para a sua conclusão. A todos, os meus sinceros agradecimentos.

Em especial, sou grato ao meu orientador, Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, pela confiança e o acompanhamento dessa pesquisa, fundamentais na definição dos recursos teóricos e metodológicos mais adequados para a elaboração, a contento, desse trabalho;

Ao Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, meu professor desde o Mestrado;

Ao Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, pelo constante incentivo;

À Profa. Dra. Angela Maria Carneiro Araújo, pelo incentivo e confiança depositada em mim durante a disciplina Política III: Teoria do Estado I, ministrada na graduação de Ciências Sociais da UNICAMP, com a minha participação;

Ao Prof. Dr. Sérgio Prado, pelos ensinamentos e discussões no Instituto de Economia da UNICAMP;

Ao Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa, uma menção especial pela confiança depositada em mim e pelas observações, críticas e sugestões realizadas ao longo desse trabalho e durante o Exame de Qualificação;

Ao Prof. Dr. Paulo César Sousa Manduca, pelas sugestões oferecidas durante o Exame de Qualificação;

Aos companheiros do Curso de Doutorado em Ciências Sociais e do Doutorado em Ciência Política da UNICAMP: Profa. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine, amiga e colega de trabalho na UFPI, por seu incentivo e disponibilidade de argüir comigo muitas questões desse trabalho; Profa. Dra. Ana Paula Ornellas Mauriel, grande amiga, com quem compartilho outros projetos de pesquisa, pelo incansável incentivo durante toda essa jornada; Profa. MSc. Edna

Aparecida da Silva, pela amizade e pelas longas discussões *on-line* sobre o meu trabalho, via MSN e pelo *Skype*; Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro, amigo e colega de trabalho na UFPI; Prof. MSc. Francisco William Soares Gonçalves e sua esposa Tina, pela amizade e constante incentivo.

À Profa. Dra. Odete Maria de Oliveira e ao Prof. Dr. Gilmar Antônio Bedin, que faço menção especial, pela amizade, confiança depositada em mim e em meu trabalho, desde o Mestrado.

Aos amigos Márcio Augusto Scherma e Robert Bonifácio da Silva, pela confiança e apoio intelectual depositado em mim.

Ao Prof. MSc. João Menezes, à Jessica Martinhão, à Aline Ribeiro, ao Paulo Fabrício Oliveira Ramos, à Juliana Jango, ao Prof. MSc. Clarisvaldo Silva Brito (Caio), ao Mauro Simões e ao Juscelino, pela amizade e apoio durante toda minha estada em Campinas.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais da UFPI, em especial, ao Prof. Dr. Cléber de Deus Pereira da Silva, ao Prof. MSc. Cléber Ranieri Ribas de Almeida, a Profa. Shirley Pinheiro Lages, a Profa. Dra. Maria Dione Moraes, a Prof.ª Maria Lídia Medeiros de Noronha Pessoa e ao prof. Francisco Mesquita de Oliveira, pela amizade e confiança depositada em meu trabalho.

Aos professores do Centro de Ciências Humanas e Letras da UFPI, em particular, Prof. Dr. Pedro Vilarinho, Prof. Dr. Alcides Nascimento, Prof. MSc. Airton Sampaio e ao Prof. Dr. Edvar Castelo Branco.

Aos amigos Prof. MSc. Francisco Robert Bandeira da Silva, Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas, Sidney Coimbra Borges, José William Ferreira, Antônio Fernando Lima Alves, Rosalina Ferreira Freitas e Elenita, amigos queridos e fontes de apoio e incentivo durante essa jornada.

Ao Cientista Social José Anchieta do Nascimento, ao prof. MSc. Airton Sampaio, ao Haylson Rodrigues de Araújo e a profa. MSc. Maria Ilza da S. Cardoso, pelo apoio logístico, sem a qual esse trabalho teria sido muito mais difícil.

Aos meus alunos na UNICAMP e da UFPI com os quais tive e tenho a honra de discutir muitas das minhas inquietações intelectuais e de trabalho.

À Universidade Federal do Piauí e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (CAPES) que, através do Programa de Qualificação Institucional (PQI), concederam-me Bolsas para a realização do meu Doutorado, fundamental para a minha estada em Campinas.

Aos meus familiares: Francisca Soares, minha mãe, Raimundo Batista dos Santos, meu pai, e meus irmãos Egberto, Eber, Ana Júlia, Jael, Sérgio, Paulo (*in memoriam*) e à minha sobrinha Deborah Vanessa, pela generosidade e os melhores sentimentos que nutrem por mim.

A todos, muito obrigado.

R E S U M O

O presente trabalho analisa os princípios teórico-estratégicos que orientam as políticas de financiamento e ação do Banco Mundial, em particular, aqueles voltados para o setor social. Para empreender tal análise, foi premente examinar o fomento das políticas sociais e de alívio da pobreza que fazem parte da agenda do Banco, desde início da década de 1960. O objetivo principal dessa pesquisa é dar a conhecer que as políticas sociais são parte integrante do projeto de desenvolvimento econômico desenhado pelo BIRD para os países em desenvolvimento, o que significa dizer que elas não são residuais ou dependentes da política econômica, mas integrantes de uma conjunção de medidas voltadas ao desenvolvimento econômico dos países "atrasados". Desse modo, é possível concluir que esse tipo de política legitimava os programas de desenvolvimento dos governos nacionais. Ao longo das últimas seis décadas, o Banco Mundial se transformou em um dos principais organismos de financiamento do desenvolvimento e no principal provedor de recursos para o combate à pobreza. Assim, importantes decisões tomadas pelos governos nacionais foram custeadas ou monitoradas por essa instituição de fomento, o que torna urgente o estudo de sua atuação diante do desenvolvimento dos países pobres.

Palavras-chave: Banco Mundial. Subdesenvolvimento e Desenvolvimento. Pobreza. Política Social. Governança. Regiões Subdesenvolvidas.

ABSTRACT

This study analyzes the underlying theoretical and strategic principles applied by the World Bank to determine policies for financing and implementing interventions, especially in the social sector. In order to carry out the analysis, it was necessary to examine the Bank's fomentation of social policies and poverty alleviation that has been part of its agenda since the beginning of the 1960's. As such, the main objective of this research is to provide evidence that social policies are an integral component of the economic development program designed by this institution for developing countries. This means that such policies are neither residuals nor dependent upon economic policymaking practices; they constitute an integrated part of the steps adopted by this Bank for the economic development of "underdeveloped countries". Accordingly, it is understandable to conclude that it is this practice in designing policies that has given legitimacy to development programs drawn up by national governments. During the last six decades, the World Bank has transformed itself into one of the principal agencies for financing development. It has, at the same time, become the main source for the resources in the fight against poverty. In this way, important decisions taken by national governments have been paid for or monitored by this institution set up for fomenting economic development. This is what makes it relevant to study the World Bank's performance with regards to the development of poor countries.

Key words:

World Bank. Development and Underdevelopment. Poverty. Social Policy. Governance. Underdeveloped areas.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Distribuição do Poder de Voto do Banco Mundial (em percentagem). 47

TABELA 2 - Poder de voto dos Estados-Membros do Banco Mundial, conforme a subscrição de capital, por país (em percentagem). 48

TABELA 3 - Empréstimos aprovados pelo Banco, classificados por propósito - 1952-1959. (Numerários em milhões de dólares dos EUA). 80

TABELA 4 - Desembolso de empréstimos oficiais e subvenções pelos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais, em milhões de dólares (1961-1968). 95

TABELA 5 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁFRICA SAARIANA – 1968-81 (US$ Milhões). 128

TABELA 6 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁFRICA SUBSAARIANA – 1968-1981 (US$ Milhões). 128

TABELA 7 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - AMÉRICA LATINA E CARIBE – 1968-1981 (US$ Milhões). 130

TABELA 8 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁSIA AUSTRAL – 1968-1981 (US$ Milhões). 131

TABELA 9 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁSIA ORIENTAL E PACÍFICO – 1968-1981 (US$ Milhões). 131

TABELA 10 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país região - EUROPA ORIENTAL E ÁSIA CENTRAL – 1968-1981 (US$ Milhões). 132

TABELA 11 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - EUROPA OCIDENTAL – 1968-1981 (US$ Milhões). 132

TABELA 12 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ORIENTE MÉDIO – 1968-1981 (US$ Milhões). 132

TABELA 13 - Taxa anual de crescimento do PIB. 158

TABELA 14 - Dívida externa total (pública e privada) dos países em

desenvolvimento – 1970-2004 (Bilhões de dólares). 184

TABELA 15 - Dívida dos países em desenvolvimento com o BIRD – 1970-2004 (Milhões de dólares). 186

TABELA 16 - Países com maiores reduções do PIB *per capita* e do gasto público em saúde e educação (Variações percentuais anuais). 191

TABELA 17 - Alterações nas taxas de crescimento do PIB *per capita*, nos países com programas apoiados pelo FMI, entre 1980 e 1985 194

TABELA 18 - Empréstimos para ajuste, por região. Anos fiscais: 1979-1986. 197

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial, por propósito (1960-67). 90

GRÁFICO 2 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1960-67). 90

GRÁFICO 3 - Empréstimos aprovados pelo Banco e créditos da AID referentes à política social, no período 1968-1981. 105

GRÁFICO 4 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (percentual, por ano) – 1968-1981. 120

GRÁFICO 5 - Créditos aprovados pela AID (percentual, por ano) – 1968-1981. 120

GRÁFICO 6 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial, por propósito (1960-67). 125

GRÁFICO 7 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1968-81). 125

GRÁFICO 8 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1960-67). 126

GRÁFICO 9 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1968-81). 126

GRÁFICO 10 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por região (1968-81). 127

GRÁFICO 11 - Créditos aprovados pela IDA, por região (1968-81). 127

GRÁFICO 12 - Créditos aprovados pelo Banco, por propósito (1968-1981). 138

GRÁFICO 13 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1968-1981). 139

GRÁFICO 14 - Política Social - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial. 178

GRÁFICO 15 - Política Social - Créditos aprovados pela AID. 178

GRÁFICO 16 - Empréstimos aprovados pelo Banco para o Setor Social - período McNamanara e pós-McNamara (em valores). 179

GRÁFICO 17 - Empréstimos aprovados pelo Banco para o Setor Social, no período McNamara e Pós-McNamara (percentual). 179

GRÁFICO 18 - Evolução dos empréstimos aprovados pelo Banco e créditos da AID, no período 1982-89. 180

GRÁFICO 19 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por região, no período 1982-89. 180

GRÁFICO 20 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1982-89). 181

GRÁFICO 21 - Créditos aprovados pela AID (1968-81). 181

GRÁFICO 22 - Crescimento do PIB e nível de investimento (como porcentagem do PIB) na América Latina (1973-1990). 182

GRÁFICO 23 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por região, no período 1982-89. 188

GRÁFICO 24 - Créditos aprovados pela AID, por região, no período 1982-89. 189

GRÁFICO 25 - Empréstimos aprovados pelo Banco e créditos aprovados pela AID, por região, no período 1982-89. 189

GRÁFICO 26 - Crescimento do PIB e nível de investimento (como porcentagem do PIB) na América Latina (1973-1990). 196

GRÁFICO 27 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1982-89), destacando a infra-estrutura. 202

GRÁFICO 28 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1982-89), destacando a Infra-estrutura. 202

GRÁFICO 29 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1990-2003). 231

GRÁFICO 30 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1990-2003). 232

GRÁFICO 31 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1990-2003). 233

GRÁFICO 32 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1990-2003). 233

GRÁFICO 33 - Empréstimos aprovados pelo Banco para Políticas Sociais (1990-2003). 234

GRÁFICO 34 - Empréstimos aprovados pela AID para Políticas Sociais (1990-2003). 237

LISTA DE SIGLAS

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento.

AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos.

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

CEE - Comunidade Econômica Européia.

CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.

CIAT - Centro Latino-Americano para Agricultura Tropical.

CIMMYT - Centro Internacional de Melhoramento de Milho e Trigo.

FMI - Fundo Monetário Internacional.

FNUAP - Fundo de População.

IFC ou CFI - Corporação Financeira Internacional.

IITA - Instituto Internacional de Agricultura Tropical.

IRRI - Instituto Internacional de Investigação sobre o Arroz.

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos.

OED - Operações do Banco Mundial.

OIT - Organização Internacional do Trabalho.

OMC - Organização Mundial do Comércio.

OMS - Organização Mundial de Saúde.

ONGs - Organizações não-governamentais.

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PIB - Produto Interno Bruto.

PNC - Movimento de Libertação Nacional.

SALs - Structural Adjustment Loans.

SCC - Coordenação Interdepartamental sobre a Cooperação Científica e Cultural.

TDE - Teoria do Desenvolvimento Econômico.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância.

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 01

2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS 11
2.1 Da natureza das organizações internacionais 11
2.2 Estado-da-arte 25
2.3 Origens, conjuntura e altercações em torno da criação do Banco Mundial 35
2.4 Organização institucional 50
2.5 Organograma 52

3 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS 55
3.1 Ascensão do tema *desenvolvimento e pobreza* nas relações internacionais 55
3.2 Ajuda externa e desenvolvimento 67
3.3 Da reconstrução ao desenvolvimento 73
3.4 Uma agenda para o progresso 86

4 DESENVOLVIMENTO E ALÍVIO DA POBREZA 99
4.1 Informe Pearson 99
4.2 Propósitos e deliberações 104
4.3 Políticas sociais, ligações e decisões 110
4.4 Necessidades básicas e desenvolvimento 135
4.5 Necessidades básicas e segurança internacional: meias verdades e quase mentiras 141

5 POBREZA, POLÍTICAS SOCIAIS E AJUSTE ESTRUTURAL 155
5.1 Políticas de desenvolvimento numa situação de crise econômica e de ajustes liberais 155
5.2 Ajustes e captura do Estado 167
5.3 Ajustes estruturais e políticas sociais 176
5.4 Estado, pobreza e os limites das políticas de ajuste estruturais 193

6 O RESGATE DO ESTADO 205
6.1 Reformas institucionais e políticas sociais 205
6.2 Reforma do estado: institucionalização do mercado 215
6.3 Políticas sociais: intitulamento e empoderamento 224
6.4 Descentralização, participação e focalização 235
6.5 Capital social e desenvolvimento 244

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 253
REFERÊNCIAS 261

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Documento *Análise Anual da Eficiência do Desenvolvimento Relativa a 2004*, publicado pelo Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial (OED, sigla em inglês), o principal encargo do Banco seria o combate à pobreza. Portanto,

> o mandato e a missão central do Banco Mundial, como instituição, são a luta contra a pobreza. Para esse fim, o Banco proporciona financiamento, conhecimentos e assessoramento aos países mutuários, procurando adaptar uma combinação particular desses instrumentos aos desafios que cada país enfrenta. O Banco também ajuda a abordar questões mundiais e regionais, tais como, as ameaças ao ambiente e as doenças transmissíveis, mas a sua atenção continua a concentrar-se principalmente a nível dos países [sic] — para auxiliar as pessoas a se elevarem e saírem da pobreza (BANCO MUNDIAL, 2004a, p. 1).

Nesses termos, ao longo das últimas seis décadas, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial, como é mais conhecido) assumiu o papel de um dos principais organismos multilaterais de financiamento do desenvolvimento e, a partir da década de 1970, do alívio à pobreza. Em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI), especializou-se na coordenação da economia de mercado e da expansão do capitalismo, o que significa que muito das medidas postas em prática pelos governos dos países em desenvolvimento foram financiadas, orientadas, impostas compulsoriamente ou monitoradas por essa agência de fomento.

Se, a partir da década de 70, o Banco Mundial se tornou um dos principais financiadores de projetos, visando a combater a pobreza, pode-se então aventar o seguinte problema de pesquisa: qual o papel das políticas sociais de alívio da pobreza financiadas pelo Banco Mundial, em face das políticas de desenvolvimento econômico adotadas para os países em desenvolvimento?

Uma hipótese central derivada desse problema orientará essa pesquisa: a de que *a real política social e de combate à pobreza do Banco Mundial é a política econômica*. Se essa hipótese for crível, subjazem às políticas do Banco Mundial variáveis que condicionam os

programas de desenvolvimento dos países prestatários a adaptarem-se às políticas guiadas pelo Banco, privilegiando projetos que acelerarem a transição de economias "tradicionais" para economias capitalistas modernas ou para integrá-las ao mercado internacional. Pode-se, a partir das constatações desta tese, então, afirmar que o Banco se transformou num dos principais administradores externos das políticas de desenvolvimento dos países pobres.

Por essa lógica, o Banco Mundial é atualmente um agente especializado, que tem a função de afiançar o "bom funcionamento" dos mercados, interferindo ativamente nas relações entre Estado e sociedade (na burocracia, nos planos de desenvolvimento nacional, nas políticas macroeconômicas etc.). O Banco tem, pois, constrangido os países prestatários a promoverem regimes regulatórios que privilegiem a competição econômica e a integração das economias nacionais ao mercado global, com as políticas públicas desses países compelidas, de certa forma, por esses determinantes.

Sob essas condições, o item *projetos sociais* entrou, na década de 1970, na pauta de financiamento do Banco Mundial, a fim de garantir o bom funcionamento das atividades econômicas. Nesse caso, tiveram relevo os projetos voltados para o atendimento das necessidades sociais básicas e ao alívio da pobreza, com atenção especial para o financiamento de capital humano (investimento em educação, treinamento e saúde direcionados para a capacitação da força de trabalho), visando a aumentar a produtividade da mão-de-obra.

Nesse aspecto, focalizar no atendimento das necessidades sociais básicas dos pobres – no combate à fome, à desnutrição, na garantia de água potável, de saúde e educação – ajudaria a conter os aspectos disjuntivos da pobreza e supriria as demandas do mercado por capital humano. Esse princípio teórico-estratégico norteador, inaugurado nos anos 70, delimitou a atuação do Banco Mundial no trato com as questões de exclusão e alívio da pobreza, pois mesmo após o declínio das políticas de atendimento das necessidades básicas, a preocupação com a produtividade dos pobres e o atendimento das demandas do mercado continuaram como parte integrante da estratégia de financiamento do Banco para os países em desenvolvimento.

Na década de 1970, o Banco partiu da premissa de que a pobreza resultava do "atraso" da economia dos países em desenvolvimento, que submetiam o mercado a interesses patrimonialistas e a solução desse fenômeno residia na inversão do modelo de economia praticada na periferia. Ancorado nas teorias do desenvolvimento econômico e da modernização, elaboradas inicialmente entre os anos 40 e 50, o Banco Mundial atribuiu esse "atraso", durante

muito tempo, às relações sociais tradicionais: as "velhas" instituições do *status quo* eram apontadas como o principal obstáculo ao desenvolvimento e ao alívio da pobreza. Essa concepção forjou políticas sociais com a função de corrigir os entraves, ou seja, de integrar os pobres aos setores modernos da economia e torná-los mais produtivos.

O Banco Mundial tem assumido, desde então, um papel importante na elaboração das políticas públicas dos países em desenvolvimento, na medida em que constrange os países prestatários a se submeterem às suas regras e não o contrário, o que não quer dizer que suas condicionalidades e imposições não estejam sujeitas a desvios de execução. O fato é que, em sua atuação, relacionam-se concomitantes pretensões e valores que podem intervir na ação e no resultado final das propostas iniciais, como questões eleitorais, força dos organismos da sociedade civil, poder da burocracia nacional, prática da *rent-seeking* etc.

Mas, mesmo reconhecendo a complexidade da ação do Banco Mundial, não se pode afirmar que ela tenha limitada influência sobre as políticas públicas dos países prestatários, pois, ao contrário, tem tido ascendência em suas estratégias. Entretanto, como qualquer outra instituição, o Banco sofre a influência das forças que com ele interagem e podem alterar a sua maneira de agir e se relacionar com os sócios e a sociedade, sendo essa uma das razões que tem feito com que assuma diferentes posturas ao longo do tempo, às vezes financiando, por exemplo, governos intervencionistas (desenvolvimentistas), como entre as décadas de 1950 e 1970 e outras vezes radicalizando nos preceitos liberais, como nos anos 80.

A influência de fatores externos sobre o Banco Mundial pode ser evidenciada nos impactos causados pelo Relatório *Ajuste con Rostro Humano (Adjustment with a human face)*, publicado em 1987 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que chamou a atenção para os efeitos desfavoráveis dos programas de ajuste estruturais da década de 1980 sobre as políticas sociais dos países prestatários. Os programas de ajuste foram apresentados como solução para controlar a crise econômica internacional nos países em desenvolvimento, resultante do choque do preço do petróleo e de seus derivados, a qual, nos anos 70, iniciou um prolongado processo que desestruturou a economia mundial, tendo se desenrolado até a década seguinte.

A crise econômica internacional da década de 1980 teria forjado alterações significativas na conjuntura política e econômica, como a elevação das taxas de juros internacionais, a desaceleração do crescimento econômico dos países da Organização de Cooperação e de

Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento. A solução apresentada pelo Banco Mundial para contornar os efeitos perversos dos desequilíbrios econômico e financeiro desses países foram a "primeira geração" de ajustes estruturais que privilegiaram reformas econômicas de curto prazo (de estabilização econômica), que impunham condicionalidades macroeconômicas rígidas para a liberalização de novos empréstimos. Essas condicionalidades tiveram conseqüências sobre o financiamento das políticas sociais e de alívio da pobreza dos países prestatários, muitas vezes acirrando ainda mais esse fenômeno.

Os princípios teórico-estratégicos das políticas de ajuste estruturais de "primeira geração" só começaram a se tornar menos rígidos a partir do final dos anos 80, quando se constatou que haviam sido insuficientes para reativar o crescimento econômico dos países prestatários e aliviar os níveis de pobreza e as desigualdades sociais, principalmente na África Subsaariana e na América Latina; além do que onde os índices de crescimento econômico teriam melhorado continuaram inferiores aos das décadas anteriores, fato reconhecido no Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, publicado pelo Banco Mundial em 1989, segundo o qual o insucesso na África resultava do privilégio dado às variáveis econômicas em detrimento das variáveis políticas e sociais nos projetos de desenvolvimentos financiados pelo Banco e pelos governos nacionais até a década de setenta.

Os limites reconhecidos pelo próprio Banco Mundial no Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth* sobre os programas de ajuste estruturais da década de 1980 fizeram ascender uma "segunda geração" de políticas de ajustamento que focava principalmente o financiamento nas reformas institucionais, principalmente do Estado.

Com os programas de ajuste estruturais de "segunda geração", nas décadas de 1990 e 2000, a temática da governança passa a ter proeminência nas políticas de financiamento do Banco Mundial, de sorte que as mudanças macroeconômicas *stricto sensu* passam a ser complementadas com as reformas do Estado e da administração pública. O compromisso com a governança dos países em desenvolvimento exigiu que o Banco Mundial voltasse a dar relevo especial às políticas sociais e de alívio da pobreza, reconhecendo que esta era uma das formas de se superar os obstáculos ao crescimento econômico sustentado e à governabilidade.

Não obstante, os novos financiamentos do Banco Mundial para as políticas sociais e de alívio da pobreza tinham foco restrito em determinados grupos sociais, sendo essa égide teórica,

de cunho assistencialista ou compensatório, direcionada aos estratos mais pobres ou vulneráveis da população, com vista a minimizar distorções ou injustiças sociais resultantes da distribuição prévia de recursos e vantagens que possam diminuir as oportunidades individuais. Assim sendo, o desenvolvimento não resultaria necessariamente de medidas macroeconômicas, como prognosticadas pela "primeira geração" de políticas de ajuste estruturais. Dependeria ele de uma conjunção de fatores que interligassem tipos diferentes de oportunidades e intitulamentos (liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança provedora), pelo que o exercício da liberdade individual dependeria de um conjunto de condições que habilitasse as pessoas a participar da vida política e lhes gerasse oportunidades econômicas para empreendimentos futuros, no mercado.

As políticas sociais e de alívio da pobreza orientadas pela "segunda geração" de reformas estruturais receberam grande influência da teoria do desenvolvimento de Amartya Sen. A idéia de desenvolvimento como liberdade, de Sen, deu ao Banco Mundial instrumentos teóricos e ideológicos que legitimavam suas estratégias de financiamento a partir da década de 1990, já que a focalização fixa a solução da pobreza no indivíduo e não na mudança de estrutura social ou econômica. Daí a importância de prover as pessoas com instrumentos capazes de dotá-las com intitulamentos. Dentro dessa perspectiva, o financiamento de políticas sociais, principalmente em saúde e educação, seria importante porque a solução para a inópia estaria no mercado e não num Estado provedor (SEN, 2000).

O Estado deveria desenvolver mecanismos capazes de criar as condições para que os pobres pudessem viver por conta própria e tornarem-se mais competitivos. O acesso a intitulamentos possibilitaria o empoderamento (*empowerment*) individual, ou seja, capacidade de decidir, de se tornar livre para deliberar *per se*, que daria autonomia aos membros das camadas mais vulneráveis socialmente. Nesses termos, ao longo de sua atuação, o Banco Mundial procurou financiar políticas que habilitassem o aumento da produtividade dos carentes, seja pelo investimento em programas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza na década de 70, seja por meio de apropriados instrumentos de proteção social que reforçassem as políticas de ajuste estruturais a partir dos anos 90.

Na atual pesquisa, um conjunto de procedimentos técnicos e metodológicos foi aplicado para a classificação dos dados empíricos e a análise qualitativa dos princípios teórico-estratégicos utilizados pelo Banco Mundial na definição de suas políticas de financiamento. Os dados foram

extraídos de fontes primárias, mais especificamente dos Relatórios Anuais do Banco Mundial, dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, de um conjunto particular de Relatórios do Banco Mundial e da AID e de projetos específicos.

O Primeiro Relatório Anual do Banco Mundial foi publicado em 1946. A partir daí, passou a ser publicado anualmente. A partir de 1964, tornou-se uma publicação conjunta do BIRD e da AID. Tal Relatório é elaborado pela Diretoria Executiva do BIRD/AID, objetivando apresentar os orçamentos administrativos, os empréstimos aprovados de acordo com o propósito e regiões para onde foram destinados os recursos, além do acompanhamento financeiro auditado pela Junta de Governadores do Banco.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco é também publicado anualmente e apresenta informações técnicas e dados sobre a economia mundial, além de realizar discussões teóricas e estratégias sobre economia, política e questões sociais. Essa publicação frui de grande prestígio no meio acadêmico, na imprensa internacional, nas organizações não-governamentais (ONGs) e em outras organizações multilaterais como a ONU, a UNICEF, o FMI etc. Como complemento ao exame do Relatório Anual e do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, foram analisados outros documentos (textos internos, Relatórios, textos analíticos etc.) no auxílio dessa pesquisa.

Os projetos financiados pelo Banco Mundial foram divididos em cinco categorias: agricultura, indústria, infra-estrutura, não-projetos e política social. No caso das categorias agricultura e indústria, foi preservada a categorização original, realizada pelo Banco no que se refere aos financiamentos por propósitos e regiões. No item infra-estrutura, foram agregados, numa mesma categoria analítica, os investimentos em energia elétrica, energia (óleo, gás e carvão), telecomunicações e transporte. Em política social, foram reunidas as inversões em educação, população, saúde, nutrição, urbanização, suprimento d'água e esgoto. Classificar urbanização, suprimento d'água e esgoto como política social pode parecer controvertido, já que estes itens poderiam ser compreendidos também como infra-estrutura. A opção por essa classificação foi motivada porque, nos projetos específicos, estão mais voltados para o investimento em pessoas do que em infra-estrutura física.

A categoria não-projeto segue a classificação original do Banco Mundial. Nesse propósito, estão incluídos financiamentos que não fazem parte do portfólio regular do Banco, que são empréstimos financiados conforme a conjuntura ou necessidades específicas. Como algumas

das categorias do BIRD foram alteradas ao longo dos anos, determinados propósitos aparecem como categoria para depois ser incorporada ou mesmo desaparecer. Nesse caso, foram classificadas como não-projetos ou numa categoria correlata. Por exemplo, na década de 1960, os itens desenvolvimento em geral e preparo de projetos são elevados a uma categoria específica para depois submergir. Desse modo, foram agregados a não-projetos. Na década de 1990, é criada a categoria desenvolvimento social, gênero, inclusão e desenvolvimento humano, sendo assim incluídos em política social.

Para um melhor entendimento acerca do destino dos recursos do Banco Mundial, alterou-se e desmembrou-se, em alguns casos, as diversas regiões que receberam financiamentos dessa instituição. A título de exemplificação, a África foi dividida em África Saariana e Subsaariana; a Ásia, em Ásia Austral e Ásia Oriental e Pacífico; a Europa, em Europa Oriental e Ásia Central e Europa Ocidental; desmembrou-se o Oriente Médio da Europa e da África do Norte, preservando-se a nomenclatura do Banco em relação à América Latina e Caribe.

No que tange à análise realizada em cada capítulo desta Tese, procurou-se primeiro analisar o papel e a capacidade de as organizações internacionais intergovernamentais influenciarem as relações internacionais, além de uma apresentação panorâmica do Grupo Banco Mundial, composto pelas agências: BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento), AID (Associação Internacional de Desenvolvimento), IFC (Corporação Financeira Internacional), AMGI (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos) e CIADI (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos). É importante acrescentar-se que a "[...] expressão 'Banco Mundial' designa apenas o BIRD e a AID" (PEREIRA, J., 2009, p. 7).

Apesar de o Banco Mundial ter se tornado uns dos principais divulgadores de informações e conhecimentos sobre economia, política, desenvolvimento etc. e seus ensinamentos e assistência técnica influenciarem políticos, acadêmicos, *policymaker* e fazerem parte dos programas de cursos de Ciências Sociais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Banco não foi capaz de desenvolver uma teoria original com aptidão para explicar os fenômenos e problemas que envolvem o desenvolvimento.

Talvez por isso as idéias do Banco Mundial sobre desenvolvimento mudaram constantemente ao longo do tempo. Entre as décadas de 1950 e 1960, as teorias do Desenvolvimento Econômico e da Modernização orientaram seus princípios teórico-estratégicos.

Nos anos 70, os fundamentos dessas duas escolas de pensamento foram associados às teorias das necessidades humanas. Na década de 1980, quem influenciou o Banco foi a *racional choice theory*. Esse campo do conhecimento embasou as políticas de ajuste estruturais. Na década de 2000, suas políticas receberam influência dos ensinamentos das teorias da governança, do capital social e do desenvolvimento como liberdade.

Como o Banco Mundial não desenvolveu um pensamento próprio e a cada fase de atuação se deixou influenciar por várias correntes teóricas, os capítulos desta Tese procuraram discorrer sobre as teorias em voga em cada época e sobre a conjuntura política e econômica em tela. Esse recurso procurou contextualizar as fases de atuação do Banco, visando a dealbar os princípios teórico-estratégicos que nortearam a ação do Banco nesses 60 anos de atividade.

Para viabilizar esse estudo, o presente trabalho será divido em quatro capítulos. O primeiro desenvolve a análise teórico-histórica sobre as organizações internacionais, enfocando o papel do Banco Mundial e o uso de poder brando e duro na sua relação com os países prestatários, além de enfocar a estrutura organizacional e de poder constitutivas do Banco.

O segundo capítulo centra sua análise na trajetória histórica e na ação do Banco Mundial, no enfoque, preliminarmente, da inflexão do objetivo de reconstrução da Europa do pós-Segunda Guerra Mundial para o de desenvolvimento dos países "atrasados economicamente". Outrossim, ocupa-se do estudo das políticas de financiamento do Banco para o período entre as décadas de 1950 e 1960.

O terceiro capítulo analisa as políticas de desenvolvimento e de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza predominantes durante a gestão do presidente Robert S. McNamara, nos anos 70. Nessa fase, o Banco Mundial aumentou o financiamento para as políticas e os programas anti-pobreza.

O quarto capítulo enfoca os efeitos da crise econômico-financeira que assolou a economia internacional na década de 1980, buscando-se apreender as premissas dos programas de estabilização econômica e de ajuste estruturais de "primeira geração" impostos pelo Banco Mundial. Tais programas priorizaram medidas liberalizantes que reduziram a participação do Estado na economia e a retração do financiamento público de políticas sociais e de combate à pobreza.

O quinto e último capítulo examina o tipo de proposta de Estado defendido pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento, após a implantação das políticas de ajuste

estruturais de “segunda geração”. A análise procura entender o que subjaz às reformas do Estado que emergiram a partir dos programas de ajuste estruturais, pois, segundo o Banco, a maneira como o setor público está institucionalmente organizado interfere na relação com a sociedade, em especial na agenda política. Estuda-se também a flexibilização ocorrida com a “segunda geração” de programas de ajuste estruturais e suas conseqüências para a coordenação das políticas sociais.

É importante observar-se que o uso dos documentos do Banco Mundial nem sempre obedeceu à sequência cronológica. Sendo assim, nesse estudo, prestigiou-se a análise temática dos documentos – com análises retrospectivas sobre os princípios teórico-estratégicos ou sobre financiamentos anteriores. Os capítulos desse trabalho obedeceram aos desdobramentos históricos que direcionaram os princípios teórico-estratégicos do Banco, porém, tornou-se impraticável o uso linear das peças que documentam a ação dessa instituição. Por isso, privilegiou-se a relevância dos conteúdos e não da ordem cronológica.

A atual pesquisa tem a pretensão de analisar os princípios teórico-estratégicos do Banco Mundial que nortearam o financiamento das políticas sociais e de alívio da pobreza, sem o compromisso de examinar os planos de desenvolvimentos nacionais ou os programas setoriais. Esse estudo está restrito somente à investigação de duas das agências de fomento que formam o Grupo Banco Mundial, o BIRD e a AID. Essas duas instituições foram as que, desde a criação do Banco, mais se envolveram diretamente com as políticas sociais de alívio da pobreza.

2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo analisa a natureza e o debate teórico em torno das organizações internacionais intergovernamentais, pois, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial, como é mais conhecido) faz parte desse universo de instituições, sentiu-se necessidade de examinar seus traços distintivos visando a tornar inteligível a atuação da organização intergovernamental Banco Mundial. Essa entidade será compreendida como um ator político, porquanto exerce notada influência no meio internacional, com ativo papel principalmente no fomento do desenvolvimento e no financiamento de políticas sociais e de alívio da pobreza dos países em desenvolvimento.

2.1 DA NATUREZA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais contemporâneas tornaram-se proeminentes, notadamente depois da Segunda Guerra Mundial, como parte das necessidades de se fixar mecanismos de *cooperação* que garantissem a paz, a estabilidade econômica e política. Mesmo que guardando as devidas proporções, esse tipo de instituição descende da Sociedade das Nações (ou Liga das Nações), criada em 1919, através do Tratado de Versalhes, para negociar a paz após a Primeira Guerra Mundial.

A Sociedade das Nações tinha por objetivo integrar o conjunto dos Estados nacionais numa mesma estrutura política. Tratava-se, então, da primeira organização universal a ser criada com o escopo de impor uma ordem internacional negociada através de uma organização intergovernamental fundada especificamente com esse fim. Vislumbrava-se, pois, para o futuro, o gerenciamento de uma nova ordem que superaria a noção de equilíbrio de poder prevalecente até a Primeira Guerra Mundial, equilíbrio esse assentado em uma combinação de nações com poder

mais ou menos análogo para impedir que outras nações se sobrepusessem às demais e se tornassem hegemônicas.

A Sociedade das Nações foi concebida como uma organização supranacional com poderes para arbitrar as disputas e os interesses dos Estados nacionais, baseada em normas e princípios jurídicos que fariam a ancoragem do conjunto das relações internacionais em regras estabelecidas e aceitas pelos Estados-membros dessa organização. Mas, ao privilegiar os interesses das nações vitoriosas da Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes enviesou as atividades da Sociedade das Nações, transformado-a em mais um dos pontos de conflito, isso porque através do Tratado de Versalhes as nações vitoriosas da Primeira Guerra Mundial impuseram forte ônus às derrotadas. Os artigos 231º a 241º desse Tratado previam que os prejuízos causados às nações vencedoras (Inglaterra, França e Rússia) pela Alemanha e aliados fossem reparados, fixando-se como indenização, em 1921, o valor de 132 bilhões de marcos-ouro. Destarte, a Alemanha perdeu uma sétima parte do seu território e um décimo de sua população, suas colônias foram divididas entre os Aliados, além de ficar desarmada e ocupada militarmente (TREATY OF VERSAILLES, 1919). Envolvida com os termos da ordem de Versalhes, a Sociedade das Nações, ao invés de gerar os instrumentos que garantissem a paz e a solidez das relações internacionais, transformou-se ela mesma em uma das causas de instabilidade daquela conjuntura.

A Sociedade das Nações encerrou suas atividades em 18 de abril de 1946, motivada pela sua incapacidade de pôr termo às principais contendas da política mundial, pois um conjunto de conflitos locais e regionais evoluiu concomitante à ação dessa organização internacional, resultando na conflagração da Segunda Guerra Mundial. Essas contendas não decorreram somente dos embates econômicos, políticos e sociais que se desenvolveram entre os Estados no pós-Primeira Guerra Mundial, mas também de um concerto político internacional enviesado, comandado pela Sociedade das Nações que procurava restabelecer uma ordem superada que preservava a Europa como principal centro de poder internacional.

Os imbróglios que envolveram a Sociedade das Nações serviram de exemplo na construção das novas organizações internacionais que começaram a surgir ainda nos interstícios da Segunda Guerra Mundial. A Organização das Nações Unidas (ONU), fundada oficialmente em 24 de outubro de 1945, na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, é fruto de um sistemático processo de maturação que se desenrolou ainda no decurso da Guerra. No intuito de

evitar novos conflitos internacionais, as Nações Aliadas (Estados Unidos, Reino Unido, França, União Soviética, Canadá etc.) elaboraram um projeto de organização internacional que suscitava, em tese, os princípios da soberana igualdade dos Estados, pequenos e grandes. O que interessava de fato, nessa ordem, seria a condição de soberania de todos os Estados (ARAUJO, 2002, p. 25).

Assim, a preocupação com a estabilidade política e econômica no pós-guerra levou os Aliados a traçarem estratégia para a não reprodução dos erros cometidos pela Sociedade das Nações. Nesses termos, a Carta do Atlântico, aprovada em 14 de agosto de 1941 pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt e pelo primeiro-ministro da Grã-Bretanha, Winston Churchill, teve a intenção de formular uma agenda positiva para a criação de uma ordem futura, sem as tensões geradas pelo Tratado de Versalhes.

Com efeito, os governos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha se comprometeram, pela Carta do Atlântico, a não procurarem o engrandecimento territorial, a garantirem a liberdade para que as nações pudessem escolher a forma de governo que lhes conviesse, a empenharem-se para que todos os Estados, vitoriosos ou vencidos, tivessem acesso, em iguais condições, ao comércio e a matérias-primas, a colaborarem para a melhoria nas condições de trabalho, prosperidade econômica e social. Segundo a Carta, com o restabelecimento da paz após a destruição do nazismo, as nações necessitariam de meios que garantissem segurança às suas fronteiras e, aos homens, uma existência livre, entre outras coisas, de temor e de privações (ONU, 1941).

Em seguida, é assinada a Declaração das Nações Unidas, defendendo que a vida, a liberdade, a independência e a liberdade de culto estavam condicionadas à vitória dos Aliados (DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1942). É importante frisar que, nos documentos que antecedem à criação da ONU, não se percebe a intenção de se desenvolver uma conjuntura de punição política e econômica aos derrotados, como ocorreu com a Sociedade das Nações e o Tratado de Versalhes, após a Primeira Guerra Mundial.

Em 1944, na cidade de Bretton Woods, em New Hampshire, nos Estados Unidos, reuniram-se 44 países envolvidos na Segunda Guerra Mundial para realizarem a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. Esse empreendimento teve o propósito de estabelecer um conjunto de regras comerciais e financeiras que edificariam as bases da economia do pós-guerra, pois estava em tela a constituição de um regime que assumiria a função de impedir a assunção de crises econômicas, como as de 1929 e a Grande Depressão da década de 1930. Dessa forma, marca essa Conferência o surgimento de uma ordem econômica de fato negociada, na qual

a expansão do comércio e o sistema de pagamentos internacionais seriam coordenados por organizações supranacionais, mais especificamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (POU, 1979, p. 60).

O FMI fora concebido com a missão de reduzir o desequilíbrio das balanças de pagamentos dos países-membros e promover a estabilidade do câmbio entre as moedas (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1944), enquanto o Banco Mundial se criara originalmente para atuar na reconstrução econômica dos países europeus assolados pela Segunda Guerra Mundial (YALE LAW SCHOOL/THE AVALON PROJECT-THE BRETTON WOODS AGREEMENTS, 1944). Após a reorganização da economia européia, o Banco voltou suas atividades principalmente para o desenvolvimento, a ajuda técnica e o alívio da pobreza dos países periféricos.

Como se percebe, antes mesmo da criação da ONU em 1945, já havia um forte movimento pela preparação e construção de organizações internacionais intergovernamentais, especializadas, fundadas por acordos multilaterais, com atribuições enunciadas em seus estatutos no que se referem a questões de ordem econômica, política, social, cultural, educativa etc. Apesar de fazerem parte da estrutura da ONU, tais organizações são autônomas, exceto em um conjunto específico de competências de controle e coordenação, em que se acham sujeitos à monitoração, desta Organização.

A ONU é, pois, a matriz de um conjunto especializado de organizações internacionais intergovernamentais cuja função é desenvolver mecanismos que garantam a segurança, a paz, o desenvolvimento econômico, a definição de leis supranacionais etc. Atualmente, ela conta com 192 países-membros, dos quais cinco deles (Estados Unidos, China, Rússia, Reino Unido e França) são membros permanentes do Conselho de Segurança, com poder de veto sobre qualquer resolução a ser tomada. Esse Conselho é composto ainda por dez membros eleitos pela Assembléia Geral para um período de dois anos (ONU, 1945).

Como se percebe, as organizações internacionais compreendem instituições com diferentes estruturas, objetivos e competências. Assim sendo, o que faz organizações tão diferentes como a ONU, o FMI e o Banco Mundial pertencerem a um mesmo grupo? São essas questões que têm dificultado uma definição precisa do que sejam as organizações internacionais contemporâneas. As múltiplas noções sobre elas resultam dos diferentes aspectos possíveis de serem observados e analisados. Conforme Odete Maria de Oliveira, a complexidade das

organizações internacionais tem estimulado que os especialistas se utilizem de métodos próprios de análise, a fim de tornar esse fenômeno inteligível. Por essa lógica, em seus estudos, foram privilegiados critérios *descritivos* e *operacionais* (OLIVEIRA, 2008, p. 10).

Obedecendo a essa tradição, Manuel Diez Velasco define essas organizações

> [...] como associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de administrar interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta da de seus membros (1995, p. 41, tradução não-oficial).[1]

Para Ricardo Seitenfus, são "[...] associações voluntárias de Estados constituindo uma sociedade, criadas por um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros" (2004, p. 115). Assim, o conceito de organização internacional disposta pela literatura especializada realça o caráter interestatal como um dos requisitos centrais da definição.

A priori, as organizações internacionais formariam um clube em que os Estados seriam seus principais membros constituintes, ficando as organizações não-governamentais (ONGs) impedidas de participarem plenamente dessa forma de associação. Mas, como atesta William Smith Kaku, existem organizações que permitem a presença e a colaboração de ONGs, como é o caso da ONU e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e, principalmente, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, apesar de composta por Estados-membros, sua representação é constituída "[...] obrigatoriamente por delegações tripartites, formadas por representantes do governo, da classe patronal e da classe trabalhadora" (2003, p. 67-69).

A tese de que as organizações internacionais são compostas geralmente por Estados pode ser flexibilizada, pois existem as que aceitam como membros outros sujeitos de Direito Internacional não-estatais *stricto sensu*, como por exemplo, a Santa Sé, que não é um Estado em sentido restrito, mas é a jurisdição eclesiástica do papa e constitui o que se pode denominar de governo central da Igreja Católica (SANTA SÉ, s/d). Ademais, há situações na qual uma organização pode fazer parte de outra como membro: a ONU participa da União Postal Universal

[1] "Organizaciones internacionales como unas asociaciones voluntarias de Estados estabelecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros."

e da União Internacional das Telecomunicações, com também a Comunidade Econômica Européia (CEE) integra a Organização Mundial do Comércio – OMC (KAKU, 2003, p. 67).

Note-se, então, que atores menores e fragmentários das relações internacionais (geralmente não-estatais) que participam das organizações intergovernamentais alcançam somente o *status* de observadores e jamais o de um membro pleno. Não obstante, após uma organização internacional ser fundada, ela alcança o *status* de personalidade jurídica de Direito Internacional, adquirindo, então, independência de seus membros constituintes, pelo que passam a ser regidas pelo direito público externo, com autonomia para celebrar contratos com Estados e outros sujeitos de Direito Internacional, como as ONGs.

Nesse caso, existem organizações internacionais com poder e independência para constranger os Estados a assumirem determinados comportamentos que não os teriam se sob sua mira não estivessem, como são exemplos o FMI e o Banco Mundial, que têm poder para alterar a conduta de outros entes estatais e não-estatais. O caso é que, embora a estrutura das organizações intergovernamentais seja formada principalmente por Estados ou quase-Estados, um dos critérios operacionais da definição corrente assenta-se na importância de estarem dotadas de instituições próprias, *id est*, de possuírem *órgãos independentes* da dos Estados-membros, pois, a despeito desses serem delas partícipes, mostram-se incapazes de definirem sozinhos a sua agenda, as suas práticas e as suas políticas.

Como tais organizações são portadoras de certa independência e identidade social, jurídica e política, agem no interior do sistema internacional estimuladas por incentivos não necessariamente estatais, ocorrendo situações em que se contrapõem aos seus membros, como no caso do Conselho de Segurança da ONU, que desaprovou, por exemplo, a invasão do Iraque, em 2003. Mas, os principais integrantes desse Conselho (Estados Unidos e Grã-Bretanha) não o fizeram e a incursão militar foi, então, capitaneada por uma coalizão aliada comandada pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e seguidores – Austrália, Dinamarca e Polônia.

Essa capacidade de agir independentemente dos Estados-membros se relaciona a um elemento importante da definição das organizações internacionais: a *autonomia de vontade*. Esse fenômeno refere-se à possibilidade de essas instituições expressarem uma vontade jurídica e política própria, *limitada* apenas ao que foi definido nas atribuições específicas do tratado que as institui. Assim, "[...] essa vontade autônoma, no plano jurídico, torna-se indissociável da personalidade jurídica própria da organização" (KAKU, 2003, p. 71).

A limitação da autonomia de vontade, imposta pelo tratado constituinte das organizações internacionais, forja-lhe outra característica importante, que se refere às suas competências peculiares e singulares, não podendo *exceder* o originalmente estabelecido. A faculdade das organizações internacionais para firmar tratados com Estados e não-Estados ancora-se na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 26 de maio de 1969, com vigência mundial desde 27 de janeiro de 1980. Assim, enquanto os Estados possuem competências plenas, com múltiplas atribuições e funções sobre um território e representação dos interesses nacionais na arena internacional (soberania), as referidas organizações têm-nas restringidas ao definido em seu ato original, sem prerrogativas para assumir demandas outras que não as anteriormente determinadas. Mas, nas questões que lhe foram outorgadas, têm aprioristicamente poder para decidir e agir independentemente de seus Estados-membros.

O estatuto que dispõe sobre a competência peculiar das organizações internacionais encaminha-lhes para outra singularidade: *o sentido teleológico de suas existências*. Os fins específicos dessas organizações se relacionam aos interesses comuns dos Estados mediante cooperação institucionalizada, de diferentes graus de intensidade, que podem ir da coordenação de políticas, com o intuito de conjugar atividades e interesses às vezes discrepantes, até a transferência pelos Estados de algumas de suas competências soberanas (KAKU, 2003, p. 71).

Ao contrário dos Estados, que são entes soberanos, com estrutura política e administrativa independentes, organizados sobre um território, dirigidos por um governo próprio e reconhecido pelo direito internacional como pessoa jurídica de direito público cuja existência independe de outras instâncias externas, as organizações internacionais intergovernamentais são tributárias da vontade dos Estados, pois sua origem resulta da deliberação de três ou mais deles, que se unem voluntariamente para criar uma instituição à qual se transmitem e se confiem uma ou mais funções específicas, descritas em seu ato constitutivo. Dessa forma, suas ações são estabelecidas, aprioristicamente, por forças externas a essas organizações, que lhes comandam ou regulam o funcionamento.

Mas, o que faz os Estados cooperarem na construção de organizações intergovernamentais? Eles buscam atender às novas e crescentes demandas e aos diferentes interesses que se manifestam no interior da comunidade mundial. Esse fenômeno está relacionado à incapacidade *funcional* dos Estados de agirem eficazmente no interior do sistema internacional,

transformando o conjunto das demandas dos países em decisões de caráter político, econômico, militar etc.

Tais instituições têm a função de melhorar o câmbio de informações e a interação entre os Estados, a fim de *possibilitar a cooperação entre as nações*, forjando, a princípio, condições para práticas não-discriminatórias na política mundial. Nesses termos, as organizações internacionais são agentes facilitadores de ações multilaterais no interior de um sistema anárquico em que os Estados agem motivados, geralmente, por ideais de soberania.

Como se percebe, as organizações internacionais têm o objetivo de evitar que a anarquia do sistema político mundial produza restritivamente comportamentos egoístas, pois a ausência de uma autoridade supranacional com poder para estabelecer ou *ab-rogar* leis, executá-las e cumpri-las e de um corpo policial destinado a tornar efetivas as disposições judiciais e executivas geralmente estimula atitudes e reações particularistas, em favor dos interesses nacionais e em detrimento dos coletivos. A princípio, a anarquia do sistema estimularia que o bem-estar do Estado tivesse primazia sobre outras matérias, caso em que a idéia de *raison d'état*, ao defender o interesse vital do Estado em qualquer circunstância, legitimaria acorrer-se a quaisquer meios para a autoproteção, inclusive a guerra.

A idéia de *raison d'état* e a de comportamento egoísta, defendido pela escola realista, deixam pouco espaço para práticas de cooperação e ajuda mútua. Mas, o multilateralismo, modelado pelas organizações internacionais, procura superar a tese de que em um sistema anárquico só possam existir práticas auto-interessadas. Assim, a proposição de que a cooperação é possível é uma realidade concreta no cerne da criação e da institucionalização das organizações internacionais, fundada na premissa da certeza de que nem todas as demandas domésticas e internacionais possam ser atendidas no âmbito nacional ou através de recursos beligerantes, pois as nações têm carências muitas vezes só satisfeitas em outras jurisdições. Seria preciso, então, *ponderar* os interesses imediatos e a idéia de que quaisquer meios possam ser utilizados para a realização do bem-estar dos Estados. A explicação é que se a ação estatal estivesse sempre amparada em recursos de auto-ajuda, a anarquia sistêmica os levaria, em princípio, a constantes disputas beligerantes.

O ato de os Estados *ponderarem* suas práticas num sistema anárquico possibilita certo padrão de ordem na política mundial. Os códigos de conduta e valores e as regras que permeiam a formação de instituições internacionais, como o direito e os organismos intergovernamentais, só

são possíveis porque os Estados moderam suas ações e flexibilizam a *raison d'état* pelo exercício da cooperação multilateral. Isso não significa que as assimetrias de poder e as disputas entre Estados foram substituídas por laços ou vínculos recíprocos de solidariedade, uma concepção que não representa a realidade, sendo, porém, verdade que, apesar dos conflitos e das assimetrias, as relações internacionais não se resumem a práticas defensivas que exasperam interesses egoístas.

Atitudes de confiança recíproca têm possibilitado o compartilhamento de benefícios mútuos entre Estados, gerando as condições necessárias para que os Estados se unam em torno de interesses comuns pela construção e participação em organizações internacionais, embora o ato moderador que propicia práticas de cooperação no interior de um sistema anárquico não dê cabo da soberania dos Estados. Aliás, Fabiana Falcoski Ferreira afirma que

> os Estados quando se tornam membros de uma organização, não estão renunciando à sua soberania. Portanto, a sua liberdade de sair de uma organização só está limitada pelas regras sobre os direitos dos tratados, que se aplicam aos atos constitutivos das organizações. A retirada de uma parte de um tratado pode sempre ter lugar em conformidade com as disposições desse tratado ou por consentimento de todas as partes. No silêncio do texto ou na falta de consentimento, a retirada continua possível se estiver estabelecido que era intenção das partes admitir a possibilidade de uma denúncia ou de uma retirada, ou se esse direito de retirada se puder deduzir da natureza do tratado (2009, p. 9) .

Um dos aspectos que habilita os Estados a agirem soberanamente se ancora na centralização de poderes e funções em um dado território. Lembre-se que só os Estados têm competências territoriais, uma vez que as organizações internacionais, como entes transnacionais, não as possuem, podendo elas no máximo invocar critérios de execução prática de suas competências geográficas, o que significa que não têm pertença legal para exercer autoridade plena dentro de um território circunscrito ou em suas relações com outros Estados (FERREIRA, F., 2009, p. 14).

As competências das organizações internacionais ligadas a um território se vinculam a três circunstâncias: 1) as relativas à sede das organizações; 2) as relativas a um território estabelecido por um tratado; e 3) as relativas a um território e estabelecidas por decisão de uma organização internacional. O primeiro caso relaciona-se aos limites rotineiros impostos às organizações internacionais que, como instituições funcionais que são, têm suas competências derivadas, resultantes de um acordo ou de um costume que não infringe as bases da soberania

territorial dos Estados, já que essas renunciam apenas ao monopólio de exclusividade de certas competências no seu território, mas não à soberania (FERREIRA, F., 2009, p. 14).

O segundo caso concilia o caráter funcional das organizações e as competências territoriais, como ocorre com certos Estados sob tutela (que perderam a plena autonomia sobre seu território). Em conjunturas assim, há intervenção da ONU, como, por exemplo, na organização de consultas eleitorais e, dessa forma, este órgão interpõe-se na independência e na autoridade soberana dos países. O terceiro caso refere-se a uma deliberação que serve de critério para uma prática ulterior semelhante, como acontece quando um grupo de grandes potências, como o Concerto Europeu, determina sobre competências territoriais, embora, em uma situação assim, ter-se-ia mais um ato convencional que uma decisão oriunda de uma organização internacional *stricto sensu* (FERREIRA, F., 2009, p. 14-15).

Com base nessa premissa, o Estado é organizado amiúde sob o princípio da legitimidade. Juridicamente, isso significa que a estrutura e a hierarquia de poderes estatais estão assentadas em uma lógica de representação, ou seja, em princípios de soberania, caso em que se apresenta como um complexo organizado de poderes que forma uma ordem sem débito de sua superioridade a nenhum outro poder (RESENDE, 2006, p. 199). O mesmo, porém, não acontece com as organizações internacionais, porque

> o organismo internacional possui uma natureza muito diferente da entidade estatal e isso se reflete em sua estrutura organizativa. Se, na teoria do Estado, o conceito de função é secundário ao elemento potestativo (poder), essa assertiva se inverte no caso da organização internacional, na medida em que o exercício de suas funções institucionais, por intermédio de órgãos especificamente criados para esse fim, vai ao encontro da sua própria justificação teleológica (RESENDE, 2006, p. 199).

Esse complexo de poder próprio dos Estados, realçado por Resende, está limitado por bordas geográficas bem definidas, dentro das quais exercem sua soberania, isto é, o conjunto de poderes que constituem um Estado politicamente organizado emerge de um agrupamento político autônomo disposto sobre um território cujos membros (nacionais/povo), em tese, legitimam e compartilham um sistema de instituições – normas, princípios, constituição, governo etc. O princípio da representação do Estado assenta-se, então, na concepção de que ele se acha organizado politicamente sob um único governo, legitimado pela nação.

É importante ater-se que, no âmbito externo, os Estados precisam ser reconhecidos e admitidos (legitimado) como um ente estatal de direito internacional público. Ao contrário das

organizações internacionais, que têm funções e identidades definidas aprioristicamente por um ato jurídico anterior que demarca a extensão e os limites da sua ação no sistema político mundial (mas não territorialmente), os Estados são portadores de vontade própria.

Mas, vale ressaltar que a associação de Estados em uma organização com objetivos definidos torna suas fronteiras mais porosas, marcando uma seqüência de interações multilaterais que desterritorializam muitos aspectos da sua autoridade. Tal fenômeno tem direcionado as ações estatais rumo a um padrão de interdependência que envolve vários Estados e organizações internacionais, o que tem intensificado a partilha de poder sobre certas questões e aproximado autoridades governamentais de diferentes países, em organizações intergovernamentais.

Nesses termos, apesar de a soberania estatal continuar como um recurso dos Estados na sua relação com outros entes estatais e não-estatais, as organizações internacionais têm permitido que atividades e demandas se possam compartilhar por autoridades de diferentes nações e regiões. A participação dos Estados em organismos multilaterais transforma as relações internacionais em um processo relacional de interesses muitas vezes conflitantes que, como num processo dialético, desloca e acomoda vontades locais, regionais e mundiais e globaliza as principais conexões nacionais. Essas questões se desenrolam sobre um equilíbrio delicado que pode diminuir a força de certos Estados e aumentar a de outros, principalmente dos países desenvolvidos que possuem maior poder de barganha.

Embora as organizações internacionais não exerçam competências territoriais, por não serem entes soberanos, agem fazendo interagir constantemente essas instâncias. Assim, apresentam-se como organismos que coordenam a relação entre as autoridades nacionais e as demandas globais, a fim de alcançar objetivos coletivos, sempre com respeito à soberania de seus Estados-membros. Dessa forma,

> uma importante evolução no comportamento dos Estados é a compreensão que vêm demonstrando, ao aceitar melhor as obrigações que lhes são impostas por participarem de organizações internacionais, bem como as limitações aos poderes e liberdades que possuem, em decorrência da soberania. Por outro lado, a criação de organizações internacionais não deixa de causar preocupações, sejam elas abertas ou fechadas, tanto devido à superposição de autoridade decisória (legislativa e judial) e de suas competências como para as despesas dos Estados e contribuintes, dos quais devem, necessariamente, ser extraídos tributos para manter as organizações (CRETELLA NETO, 2007, p. 36).

Sem olvido das questões levantadas por Cretella Neto no que tange à superposição de autoridade e aos problemas financeiros para os contribuintes, existe o reconhecimento de que a cooperação institucionalizada a partir de entidades multilaterais é fundamental para a realização da ajuda mútua entre Estados, sendo, a princípio, os benefícios maiores que os custos. Tal cooperação auxilia os governos nacionais a reduzir os dispêndios com operações tipicamente transnacionais e transacionais, pois elas facilitam, entre outras coisas, o câmbio de informações e transações, além do que arranjos multilaterais muitas vezes levam à formação de regimes internacionais.

De acordo com Stephen D. Krasner, regimes políticos são definidos como um conjunto de preceitos relacionados a normas, regras e procedimentos que facilitam aos agentes internacionais tomar decisões em condições melhores e em torno dos quais convergem as expectativas dos atores para uma certa área de interesse, com redução de incertezas (1993, p. 2). Segue-se a essa idéia a afirmação de que em "[...] em diversos casos, os regimes internacionais produzem organizações internacionais, ou seja, elas emergem como resultado da existência de normas e expectativas comuns" (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 20). A partir, por exemplo, do regime de proteção aos direitos humanos surgiram organizações multilaterais ligadas a essa questão, havendo, por outro lado, situações em que um regime está estreitamente ligado a uma organização mundial, como no caso do comércio internacional.

A relação entre regimes políticos e organizações internacionais torna a cooperação funcional mais eficaz, porque possibilita a convergência de diferentes demandas em torno de arranjos institucionalizados que facilitam a administração e a diminuição dos custos de transação, dirimindo problemas de ação coletiva. Tais organizações teriam o papel de evitar que interesses individuais se sobrepusessem aos coletivos, com resultados subótimos. Como afirma Mancur Olson,

> [...] as organizações podem portanto desempenhar uma função importante quando há interesses comuns ou grupais a serem defendidos e, embora elas freqüentemente também sirvam a interesses puramente pessoais e individuais, sua função e característica básica é sua faculdade de promover interesses comuns de grupos de indivíduos (1999, p. 19).

Nesse caso, as organizações internacionais seriam agentes especializados, com a missão de resolver problemas de ação coletiva, que intermedeiam o comum interesse dos membros. Por esse raciocínio, mesmo reconhecendo-se que os indivíduos agem por ganhos pessoais e que

existem atitudes oportunistas (*free-rider*), a cooperação é possível quando a realização de um empreendimento supera as expectativas de vantagens ou benefícios executados individualmente (OLSON, p. 18-19).

O que torna a ação coletiva possível é o reconhecimento de que outros indivíduos ou grupos possuem interesses comuns passíveis de adesão ou junção e é racional realizá-las. Transliterando as questões levantadas por Olson para as organizações internacionais, pode-se afirmar que elas são arranjos internacionais compostos por ações racionais que visam à consecução de determinados fins coletivos.

Os regimes políticos e as organizações internacionais têm força para flexibilizar as relações interestatais, ao redirecionarem o eixo das diputas e conflitos da alta política (*high politics)* – questões estratégico-militares – para a baixa política (*low politics*) – temas econômicos, sociais, culturais, ambientais etc. Nesses termos, ao invés de a competição entre Estados se assentar em altercações militares, passa a ser conduzida por princípios morais e democráticos que possibilitam relações de poder mais eqüitativas, ainda que assimétricas. A maneira como se equacionam os interesses de cada Estado no interior de uma organização internacional induz a moderação de práticas egoísticas *stricto sensu*.

Pode-se afirmar que, em geral, o impacto das organizações funcionais sobre as sociedades nacionais ocorre pelas chamadas normas de poder brando, *soft-law*, que Joseph S. Nye Jr. define como a faculdade de se induzir o comportamento de outrem sem o uso de recursos de poder duro, como o militar e o econômico. O poder brando resultaria do exercício indireto do poder, pois,

> [...] na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os valores, imitando-lhes o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. Nesse sentido, é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto forçá-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas. A este aspecto do poder – levar os outros a querer o que você quer –, dou o nome de poder brando. Ele coopta as pessoas em vez de coagi-las (NYE JR. 2002, p. 36).

Nesse aspecto, o poder brando sustenta-se no vigor que um país tem para definir ou influir na agenda política de outros países ou na capacidade de demarcar preferências sem o recurso da força, faculdade associada a aspectos intangíveis, como a cultura e a ideologia. Assim sendo, se um país *A* induzisse um país *B* a comungar espontaneamente dos seus valores, sem que isso contrarie seus interesses, os custos da liderança de *A* sobre *B* seriam menores.

É importante pontuar que o poder brando não se restringe à influência que se pode exercer sobre outro, o que é também conseguido de outra forma (como, por exemplo, através de ameaças e recompensas). Mais ainda, o poder brando se deve amparar na persuasão e na convicção da comunhão de interesses entre as partes envolvidas, de maneira que os feitos e a cultura do outro despertem uma sensação de deslumbramento e encanto a ser seguida ou imitada (NYE JR., 2002, p. 36-37).

Poder brando e poder duro são, então, antitéticos? A resposta é negativa, porque são faces de uma mesma "moeda". Essas duas formas de poder resultariam da flexibilidade humana segundo a qual, para se alcançar determinados fins, seria preciso afetar inevitavelmente o comportamento de outrem, podendo tal movimento atingir por completo as atitudes e reações das partes envolvidas, indo da coerção à atração. Nesse caso, um país que, por alguma razão, sofre declínio militar e econômico pode perder a aptidão para dar contorno à agenda internacional, assim como declinar a capacidade de sedução que exerce sobre outras nações (NYE JR., 2002, p. 38-39).

É importante ater-se que o poder duro ou bruto (*hard power*) também pode despertar simpatia e influenciar espontaneamente a vontade de outro, como se algumas qualidades de força intrínsecas despertassem o respeito e a idealização de certos mitos, como a invencibilidade e a inevitabilidade de supremacia de certas nações, simbolizados, por exemplo, pela atração exercida pelo nazismo de Hitler e o comunismo de Stalin (NYE JR., 2002, p. 38).

O poder brando, então, se consubstancia pelo exercício indireto do poder, apoiado na decisão de os Estados seguirem espontaneamente uma determinada ideologia ou cultura. Mediante tal perspectiva, a influência, a autoridade ou o prestígio de organizações como o FMI e o Banco Mundial, por exemplo, estariam assentados somente em recursos intangíveis de poder? A resposta é não. Essas instituições agem também ancoradas em recursos duros, mais especificamente a força econômica. Não é que não se utilizem de instrumentos intangíveis nas suas políticas com os Estados, mas a sua influência se dá também através do poder crucial (forte), principalmente contra os países em desenvolvimento que se submetem a condicionalidades impostas por essas organizações intergovernamentais, quando contraem empréstimos.

O FMI e o Banco Mundial têm capacidade para utilizar – e utilizam – a pressão e a chantagem econômica como recursos políticos quando estão em foco o monitoramento e o controle da balança de pagamento, do câmbio e do desenvolvimento dos países mais pobres.

Essas organizações internacionais, assim como a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), que se vale do poder militar, usam do poder duro para influenciar as políticas de Estados e outros agentes não-estatais que com elas interagem, intervindo e controlando-lhes as pretensões. Dessa forma, os organismos internacionais não se atêm somente ao poder brando, quando em jogo o exercício de suas funções, havendo casos em que se recorrem *in continenti* a recursos cruciais de poder duro.

2.2 ESTADO-DA-ARTE

Segundo essa perspectiva teórica de influenciação política, é possível refletir sobre a seguinte questão: qual o real poder de influência das organizações internacionais intergovernamentais? Para os teóricos da escola realista, esse tipo de organização não possui competências intrísecas para alterar ou modificar significativamente as relações internacionais. Segundo Marcel Merle, quando se trata da capacidade de decisão, as organizações não detêm os meios operacionais para impor mudanças importantes no contexto e na ação dos Estados. Dessa forma,

> [...] tratando-se da capacidade de decisão, as O.I.G [organizações intergovernamentais] não são, afinal de contas, muito bem providas: na maioria dos casos só dispõem de um poder de 'recomendação' – o que as incita a multiplicar resoluções que podem ser muito generosas, já que não têm nenhum efeito prático: ou então o poder de decisão que lhes é conferido, muito excepcionalmente, só é poder fictício, já que a obrigação assenta-se sobre um indispensável acordo dos Estados interessados (MERLE, 1981, p. 264).

Para os realistas, os Estados agem inexoravelmente motivados por interesses nacionais e, a rigor, são pragmáticos e orientados por premissas que privilegiam as suas demandas primárias, valendo-se da tese de que são entes racionais dotados de vontade e independência. Assim, a política exterior se basearia em ações interessadas e não em princípios éticos ou de cooperação; prevaleceria, então, a idéia de *raison d'état* em que os interesses imediatos do Estado tinham prevalências sobre os demais.

A *realpolitik* defendida pelos realistas hierarquiza as relações de poder, não reconhecendo as organizações internacionais como atores relevantes, porquanto as compreendem como entes

residuais, já que os Estados seriam as unidades sistêmicas das relações mundiais. Merle afirma que não formam essas organizações uma rede homogênea e integrada capaz de se impor aos Estados, além de serem tributárias dos Estados-membros que lhes constituem (1981, p. 264). Por essa lógica, os realistas cogitam-nas no máximo como atores secundários, já que, sem capacidade para agir por si mesmas, a noção de que as organizações internacionais são portadoras de autonomia de vontade é questionada, porquanto dependem dos tratados que as instituem e dos interesses imediatos dos Estados que as compõem.

Para a tradição realista, a autonomia de vontade das organizações internacionais não implica impor suas decisões sobre os Estados, mas legitimidade jurídica para o exercício de funções definidas em seu ato original, independentemente de seus membros individuais, daí firmarem compromissos que instituem obrigações com Estados e não-Estados. Essas organizações internacionais seriam no máximo um fator de integração, aproximação ou confluência entre Estados.

A concepção de que o poder das organizações internacionais seria brando, conforme os realistas, pode ser compreendida melhor quando se analisam as principais premissas teóricas da escola realista. Segundo Gilmar Antônio Bedin, o núcleo comum dessa escola é fixado a partir de cinco características fundamentais: 1) Estadocentrismo - só os Estados são atores relevantes das relações internacionais, porquanto os únicos atores que possuem soberania; 2) Concepção racional - os Estados calculam os custos e os benefícios de suas ações; 3) Poder e uso da força - os Estados definem seus interesses em termos de força ou poder, meios necessários e legítimos para se atingir outros fins, sendo por isso que mesmo a guerra se torna um expediente aceito; 4) Separação entre política interna e externa - discriminação que permite rejeitar-se a idéia de que nortes morais internos, como os de democracia, possam aplicar-se às relações internacionais, em que prevalecem as soluções de cunho estratégico-militar; e 5) Sistema anárquico e conflitivo - ao contrário da política doméstica, não existiria, no sistema internacional, um poder central, com o monopólio da violência (2004, p. 62-63).

Conforme Hans J. Morgenthau, a política internacional se consubstancia numa luta constante pelo poder (1986, p. 41). Dessa forma, a busca pelo poder transformaria o sistema político mundial numa arena em que a propensão ao conflito seria maior que à cooperação, pois os Estados, quando procuram defender seus interesses, geralmente tocam ou alteram os de outros, restando então, nesse cenário de disputas e antagonismos, pouco lugar para que as organizações

internacionais atuem eficientemente, já que os Estados agem, em regra, motivados por princípios racionais.

Note-se que, sendo a luta pelo poder o fim imediato das ações estatais, a cooperação é prejudicada pela insegurança sistêmica. Nessas circunstâncias, a dúvida acompanha o temor de que os acordos sem a força possam ser desrespeitados corriqueiramente, aumentando o custo das transações e agravando as desconfianças. Sob essas premissas teóricas e metodológicas, os autores realistas desconhecem um papel relevante para as organizações internacionais, relegando-as a um segundo plano, o dos conflitos de baixa intensidade, em que os interesses nacionais se realizam com pouco antagonismo, sem esquecer, porém que, mesmo nessa situação, a força sempre se fará um instrumento de *ultima ratio*. Assim,

> na medida em que a cooperação, embora presente no sistema internacional, seja limitada pelas condições de anarquia, o papel das organizações internacionais como atores e, por vezes, até como fórum relevantes, é questionado. As OIGs não têm poder nem autoridade para fazer as decisões serem cumpridas, e os Estados optam por obedecer às regras e normas criadas, de acordo com os interesses nacionais (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 50).

Na década de 1970, ocorreu um importante movimento de "renovação" no interior da escola realista – o neo-realismo. Essa nova tendência se incumbia de flexibilizar a rigidez dos preceitos anteriores, deslocando o centro da análise do Estado para o sistema ou para a estrutura internacional. Os neo-realistas não desconhecem a existência de outros atores, mas defendem que só através dos Estados eles podem se fazer conhecer, manifestar-se e agir, à medida que os Estados são a unidade estruturante do sistema político mundial.

Para os neo-realistas, assim como, no mercado, as empresas disputam entre si, no sistema internacional, os Estados também competem uns com os outros. A sobrevivência em estruturas anárquicas, como o mercado e o sistema internacional, relaciona-se à busca contínua pela maximização de vantagens, de sorte que a competição continuada faz aparecer estruturas invisíveis, que a todos envolvem num complexo coerente e capaz de estabelecer as bases de uma ordem estável (WALTZ, 1977, p. 88-101). Nesse caso, a metáfora da mão-invisível de Adam Smith se encaixa bem, pois se, no mercado, há confluência entre demandas individuais e coletivas, no sistema internacional, ao seguirem racionalmente seus interesses, os atores, principalmente os Estados, realizam os interesses de outros, também gerando uma situação de

cooperação e, apesar da não existência de um órgão coordenador das ações e atitudes particulares, o resultado final é uma ordem que gera o maior ganho possível a todos.

Como se percebe, ao deslocar a análise do Estado para a estrutura, os neo-realistas preservam o Estado como o ator central das relações internacionais, dando, então, pouca relevância para as organizações intergovernamentais. À medida que os Estados são considerados as unidades sistêmicas, intimamente interligadas, que funcionam como estruturas organizadas em torno da maximização de interesses nacionais, diferenciando-se somente pela capacidade de realizar seus fins, a luta pela sobrevivência determinaria o jogo a ser executado, de *per se*, no interior do sistema.

Apesar de realçar a importância da estrutura, os neo-realistas continuaram postulando que o poder de decisão mantém-se localizado no Estado, porquanto essa instituição é entendida como a unidade básica, ou seja, estruturante do sistema internacional e por isso o recurso da força prossegue como o principal instrumento de garantia de sua autonomia, mesmo reconhecendo-se que novos atores entraram em cena.

Com a entrada de novos atores, pode-se defender que os neo-realistas admitem que as relações internacionais se tornaram mais complexas, mas continuaram vislumbrando um forte padrão de hierarquia sistêmica que põe os Estados no topo de uma escala crescente. Mas, a renovação ocorrida com a ascensão do neo-realismo não tornou menos rígido o papel reservado às organizações internacionais pelos realistas, pois continuaram certificando o caráter residual dessas instituições, na medida em que não reconhecem poder nem para interferir significativamente na política dos Estados nem para alterar a estrutura do sistema.

A teoria marxista é outra vertente teórica que aborda o movimento do sistema político mundial e o papel das organizações internacionais. Embora Karl Marx tenha dado pouca atenção às questões internacionais, é mister analisar como a teoria marxista entende as atribuições, o desempenho e a capacidade delas para influir na estrutura do sistema, pois, como afirma Fábio Borges, mesmo que Marx não tenha teorizado estritamente sobre política mundial, exerceu grande influência em autores que estudaram a questão, entre eles Vladimir Ilitch Ulianov, o Lênin (BORGES, 2007, p. 1-2).

Para a teoria marxista, o conjunto das relações de produção define o padrão de organização social, porquanto os homens entram em determinadas dessas relações, que se

impõem independentemente de suas vontades, mas que são adequadas a certa fase de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. Dessa forma,

> o conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o ser social que, inversamente, determina a sua consciência (MARX, 2003, p. 5).

Como se percebe, a base econômica, que corresponde ao conjunto das relações de produção, em certa época, constitui a infra-estrutura de uma sociedade sobre a qual se desenvolve a superestrutura para cada unidade histórica ou modo de produção. Na concepção marxista, superestrutura equivale a um complexo de valores que formam um sistema de instituições jurídicas, religiosas e políticas, sendo possível deduzir-se que a posição ocupada pelos indivíduos no sistema produtivo define seu lugar na sociedade e seus interesses.

Essa premissa pode ser desenvolvida de outra forma, qual seja a superestrutura reflete a luta de classes, já que são manifestações do sistema produtivo, do mesmo modo que o Estado seria um instrumento de exploração dos que detêm os meios de produção sobre aqueles que não os detêm (despossuídos). É nesse sentido que Marx afirma, no *Manifesto do Partido Comunista*, que a história de todas as sociedades reflete a das lutas de classes (MARX; ENGELS, 1998, p. 4-5), *id est*, o antagonismo de classe seria a força-motriz de toda vida social, estimuladora do empenho de uns pela preservação do *status quo* e, de outros, pela sua inversão. A luta de classe é apresentada, então, como o instrumento que movimenta a sociedade, gerando as mudanças e as permanências que vão manter ou alterar o modo de produção.

Por essa lógica, a resultante das disputas e fricções de classes teria forças para imprimir novos alcances à experiência humana. Marx defende as idiossincrasias de cada modo de produção e a mudança como parte da dinâmica das sociedades. Do ponto de vista lógico, o sistema capitalista seria apenas mais uma forma de organização socioeconômica que, com o desenvolvimento das forças produtivas, ver-se-ia substituído por outro regime, o socialista.

Nesses termos, compreende-se por que a teoria marxista concebe o Estado como uma manifestação da infra-estrutura. Para Marx, trata-se ele de um organismo político-administrativo que visa a manter o padrão de produção dominante em determinado momento histórico, sendo analisado como um conjunto de instituições que governa uma correlação de força no intuito de

preservá-la, em nome dos que dominam. Em *O Capital*, Marx demonstra a propensão do capitalismo para gerar concentração e centralização ou, mais especificamente, que o capital tende à autovalorização que dá ao oligopólio ou monopólio mais chances de acumulação (1974).

Numa conjuntura em que oligopólios e monopólios reduzem o mercado a poucas empresas, é possível que, em certos momentos, a pressão sobre os Estados atire-os uns contra os outros, como ocorreu na Primeira Guerra Mundial (BORGES, 2007, p. 2). *In limine*, Marx centrou a análise nas relações de produção capitalista, enfocando, *a priori*, as contradições entre as forças sociais de produção e as relações de produção, ou seja, na força transformadora que essas relações têm sobre a história das sociedades nacionais.

Mesmo quando Marx se volta para as consequências dos oligopólios e monopólios sobre os Estados, ele o faz da perspectiva das relações de produção, pelo que a disputa entre capitalistas nacionais situa-se na luta por mercados, já que os Estados, condicionados aos interesses do capital, se envolvem na luta por novos mercados e matérias-primas. Nesses termos, o estudo das organizações internacionais intergovernamentais seria residual, na medida em que as relações de produção são quem regulam o conjunto das relações sociais, inclusive a participação dos Estados na política mundial.

Lênin, por outro lado, amplia as discussões sobre os antagonismos do sistema capitalista de produção ao voltar à atenção para as contradições entre as nações capitalistas, mais especificamente para o capitalismo monopolista, que demarca a divisão entre o centro desenvolvido e a periferia atrasada. No cenário internacional, o movimento das forças sociais não refletiria somente a luta de classes no âmbito interno, mas também as desigualdades entre Estados nacionais. Assim, "[...] para Lênin a luta de classes assume uma nova forma, sendo ela manifestada por intermédio do conflito entre Estados Nacionais, que ele classifica como 'oprimidos' e 'opressores'" (BORGES, 2007, p. 3).

É a partir dos estudos sobre imperialismo realizados por Lênin, no início do século XX, que a análise das relações internacionais na tradição marxista se torna mais consistente, mas, como pondera Justin Rosenberg, apesar de Marx não ter usado o vocábulo *imperialism,* escreveu sobre o tema quando abordou a expansão colonial européia, em dois artigos sobre os britânicos na Índia.[2] Com Lênin, então, o conceito de capitalismo monopolista passa a embasar as

[2] Para Marx, a dominação da Índia pela Grã-Bretanha tinha uma função transformadora à medida que ação do governo e dos burgueses britâncios modernizavam a sociedade indiana, acelerando as mudanças necessárias para

apreciações sobre as relações de antagonismos e dominação, fornecendo os elementos que explicam a divisão do sistema internacional (ROSENBERG, 2007, p. 14-15). Nesses termos,

> a particularidade fundamental do capitalismo moderno consiste na dominação exercida pelas associações monopolistas dos grandes patrões. Estes monopólios adquirem a máxima solidez quando reúnem nas suas mãos *todas* as fontes de matérias-primas, e já vimos com que ardor as associações internacionais de capitalistas se esforçam por retirar ao adversário toda a possibilidade de concorrência, por adquirir, por exemplo, as terras que contêm minério de ferro, os jazigos de petróleo, etc. A posse de colônias é a única coisa que garante de maneira completa o êxito do monopólio contra todas as contingências da luta com o adversário, mesmo quando este procura defender-se mediante uma lei que implante o monopólio do Estado. Quanto mais desenvolvido está o capitalismo, quanto mais sensível se toma a insuficiência de matérias-primas, quanto mais dura é a concorrência e a procura de fontes de matérias-primas em todo o mundo, tanto mais encarniçada é a luta pela aquisição de colônias (LENINE, 1986, p. 637, grifo original).

Os dilemas e dificuldades surgidos na construção de um modelo teórico que projetasse a luta de classes no plano internacional fizeram com que a acepção sobre o imperialismo fosse centrada nos conflitos entre Estados-nação com diferentes capacidades econômicas e de poder, resultantes do desenvolvimento desigual das forças produtivas. Nesses termos, os embates antiimperialistas inclinam-se a assumir um movimento de características nacionalistas, não se ajustando com a contenda do proletário internacional contra o capitalismo, pelo que os limites da teoria do imperialismo conduzem, na obra de Lênin, à separação entre as dinâmicas de classe e a nacional (BORGES, 2007, p. 4).

Infere-se das questões levantadas pela concepção leninista que as instituições internacionais são estruturas empregadas pelos países centrais para aumentar a eficiência das relações de dominação. Assim,

> [...] de acordo com a teoria de Lênin sobre o imperialismo, as instituições internacionais são arranjos possíveis para as potências imperialistas, em um dado momento histórico, que permite administrar a competição entre as mesmas (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 64).

Diante disso, é válido afirmar que a teoria marxista compreende as organizações internacionais como meros instrumentos de dominação, mais especificamente como

---

transformar as relações de produção daquela nação. Assim, ao tempo em que dava cabo ao *status quo*, fazendo desaparecer a antiga sociedade asiática, erguia as bases materiais de uma sociedade moderna nos moldes da sociedade Ocidental capitalista. Sobre esse tema c.f. Marx, Kal. *O Domínio Britânico na Índia* e *Futuros Resultados do Domínio Britânico na Índia* (MARX; ENGELS, s/d, p. 286 -297).

epifenômenos incapazes de alterar as relações de produção e subjugação que ocorrem entre capitalistas dissimulados na idéia de defesa dos interesses nacionais.

Mas, se as teorias realistas e marxistas tratam tais organizações como meros epifenômenos, a *concepção liberal* as entende como atores relevantes das relações internacionais, com poder para exercer e receber influência de outros entes, estatais e não-estatais. Essa vertente teórica parte do pressuposto de que, desde o final dos anos de 1970, a política mundial passa por significativas mudanças, que põem em xeque a idéia de um Estado, um indivíduo. Autores liberais, como Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, afirmam que o mundo passa por transformações que tornam as antigas soluções em política internacional inadequadas, pois, na atual conjuntura, estaria em curso um célere processo de conexões entre as nações que descredencia a tese da força como o recurso por excelência dos Estados. O mundo se teria tornado mutuamente dependente em economia, comunicações e aspirações humanas etc. (KEOHANE; NYE, 1989, p. 3-4).

Keohane e Ney definem esse processo de dependência mútua como interdependência, o que significa que, na atual conjuntura, os Estados se ligam entre si por necessidades que forjam a integração de estratégias ou coadjuvação recíproca em torno de finalidades comuns. Esse estágio de desenvolvimento da política mundial resultaria do fluxo de transação (de pessoas, de bens, de dinheiro etc.) que ocorre entre as fronteiras dos diferentes países e regiões, de modo que os interesses nacionais e internacionais se confundem constantemente, permitindo a conexão entre o espaço doméstico e o mundial. Ressalte-se que a interdependência não se evidencia por quaisquer formas de interconexões entre as fronteiras, sendo preciso, antes, que os efeitos das transações aconteçam através de constrangimentos mútuos ou custos que impliquem obrigações e concessões recíprocas (KEOHANE; NYE, 1989, p. 9).

Jaz à idéia liberal de interdependência a tese de que, além do Estado, outros atores são relevantes. Nessa perceptiva, a tradição liberal outorga às organizações internacionais intergovernamentais um papel importante na política mundial, com o poder de interagir com os Estados e provocar mudanças de comportamento e até da direção de certas políticas, o que inverte definitivamente a concepção realista de *raison d'état*, pela qual o bem-estar estatal justificaria o uso de quaisquer meios para ser atingido. *Ex nunc*, as nações privilegiariam um sistema de cooperação interestatal em que a ação racional sublinharia não a incompatibilidade de interesses, mas a reciprocidade de ganhos compartilhados.

A interdependência se consubstancia principalmente por interconexões econômicas, ou seja, a *economia se torna uma variável independente* na explicação das relações internacionais, em lugar das relações do poder e da força, realçadas pela escola realista. O desenho desse cenário pelos liberais destaca a emergência de outros atores no conjunto das negociações que ocorrem na política mundial, principalmente os organismos multilaterais, como as organizações internacionais intergovernamentais, entendidas, pelos diferentes *approachs* da teoria liberal, como órgãos capazes de intervir categoricamente nos fatos e nas instituições que compõem a política exterior.

Mas, isso não significa afirmar que Keohane e Nye defendem que os Estados perderam importância e capacidade para influenciar as relações internacionais, já que esses teóricos continuam abonando a tese de que os Estados continuam relevantes, mas flexibilizam a idéia de alta e baixa política, que dava a eles o *status* de ator quase que exclusivo da política mundial. O centro da questão é que, pela perspectiva liberal, os Estados interagem e disputam poderes com outros atores que podem alterar o funcionamento do sistema e os interesses desses entes estatais, de modo que, ao invés de estratégias de poder e força, o cálculo se orientaria principalmente pela avaliação dos custos da transação.

Nesses termos, os Estados não enfocam ações que levam em consideração somente elementos de poder, mas também de cooperação. Do ponto de vista teórico de Herz e Hoffmann, "[...] a percepção de que as instituições internacionais podem mudar as relações entre Estados é o grande divisor de águas que separa liberais e realistas no debate que ficou conhecido como aquele entre neoliberais e neo-realistas nos anos 80" (2004, p. 53), com os liberais focalizando suas análises na economia, que, por essa vertente teórica, passa a ser o vetor principal das relações internacionais, assumindo maior autonomia explicativa.

A teoria liberal, no entanto, se manifesta por meio de vários matizes teóricos e ideológicos, que demarcam delicadas nuanças de interpretações nesse ramo do conhecimento. Os neoliberais institucionalistas analisam o conflito e a cooperação apenas como aparatos lógicos da interpretação das relações internacionais, porquanto se tratam de práticas rotineiras, mas negam que cooperação seja sinônimo da ausência de conflito e de ações interessadas, já que os Estados, principais atores internacionais, agem movidos por auto-interesses. Essa vertente se utiliza da teoria da escolha racional como aporte teórico, na defesa da tese de que os atores são entes racionais que calculam a utilidade (vantagem) de se escolher ou não certas estratégias, levando

em consideração o *trade-off* das escolhas realizadas e os custos e os ganhos de uma transação (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 54).

Para os neoliberais, a principal dificuldade da cooperação em política mundial relaciona-se à natureza anárquica do sistema, que torna instáveis os compromissos assumidos. Com efeito, as instituições internacionais seriam disposições constitutivas de mecanismos capazes de amenizar o grau de incerteza das relações nesse nível, gerando informações que ajudam a diminuir os custos de transações, além de produzirem instrumentos de transparências para evitar práticas dolosas e reduzir o medo de trapaças nos arranjos de cooperação.

A teoria da globalização, outro viés liberal de explicação da política internacional, põe a cooperação no centro da análise. Para essa corrente, o ato de cooperar seria um instrumento facilitador das transações entre um conjunto de atores correntes, pois, à medida que imprime maior agilidade e eficiência, maximiza interesses diferentes. Nesses termos,

> como resultado, a cooperação pode passar a caracterizar as relações internacionais na medida em que soluções mais satisfatórias para os problemas internacionais passem a ser negociadas pelos atores, o mesmo não acontecendo por meio de negociações bilaterais ou ações unilaterais. O próprio direito internacional se modificaria a partir disso. Os regimes internacionais, portanto, vistos dessa maneira, podem ser considerados um caminho buscado pelos teóricos globalistas para a compreensão e consecução da ordem internacional contemporânea, uma vez que esta deixa de se caracterizar por polaridades políticas, militares e ideológicas, ainda que assimetrias permaneçam na realidade internacional (RACY; ONUKI, 2002, p. 2).

Segundo os teóricos da globalização, a persistência de assimetrias no sistema político mundial e a busca racional por caminhos alternativos decorrentes das necessidades de cada ator maximizar os próprios interesses fazem com que as instituições internacionais instrumentalizem suas demandas através de regimes e organizações também internacionais. Ao enfatizar o papel dessas instituições, os globalistas estão, de fato, defendendo a tese pela qual elas se transformaram em atores influentes na política exterior. Para Kenichi Ohmae,

> o que estamos testemunhando é o efeito cumulativo de mudanças fundamentais nas correntes de atividade econômica ao redor do globo. Essas correntes se tornaram tão poderosas que abriram canais inteiramente novos para si próprias – canais que nada devem às linhas de demarcação dos mapas políticos tradicionais. Simplesmente, em termos dos fluxos reais de atividade econômica, os Estados-nações *já* perderam seus papéis como unidades significativas de participação na economia global do atual mundo sem fronteiras (1996, p. 5, grifo original).

Quando Ohmae afirma que os Estados se tornaram um ator a mais no sistema internacional, chama a atenção para a relevância que outros assumiram a partir da década de 1980. Isso significa que instituições como as organizações internacionais ascenderam e tornaram-se capazes de influenciar e alterar definitivamente as políticas estatais e, em tese, até de mudar a estrutura do sistema político mundial.

Como se percebe, não existe consenso teórico sobre o papel e a capacidade das organizações internacionais intergovernamentais de alterarem a política exterior. Note-se que ora são analisadas como subprodutos ocasionais de outros fenômenos, mais especificamente como epifenômenos (teorias realista e marxista), ora são apreciadas como atores dinâmicos e capazes de influir e modificar o conjunto das relações internacionais (teoria liberal). Essa dificuldade manifesta nas diferentes correntes teóricas que analisam esse fenômeno é resultante do estatuto dessas organizações, pois, mesmo sendo elas tributárias dos Estados que as constituem e lhes dão existência, é da sua natureza o exercício da autonomia de vontade que demanda decisões independentes dos Estados constituintes.

2.3 ORIGENS, CONJUNTURA E ALTERCAÇÕES EM TORNO DA CRIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

O propósito de se dedicar atenção especial à natureza e à discussão teórica sobre as organizações internacionais intergovernamentais nos itens anteriores teve a intenção de qualificar e ressaltar a capacidade de instituições como o Banco Mundial, objeto de análise desse estudo, de interferir nas relações internacionais e principalmente de influenciar e alterar a política doméstica dos Estados que interagem com essas instituições. Assim, a atual pesquisa guia-se pelas premissas teóricas e metodológicas da teoria liberal, mais especificamente por uma de suas vertentes, a teoria da interdependência. Isso significa que se parte do pressuposto de que, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, a economia vem assumindo importância central no conjunto das relações internacionais e, para responder às demandas em curso, um conjunto de instituições foram sendo criadas.

O Banco Mundial é uma dessas instituições que tem sua origem ligada às demandas emergentes do pós-Segunda Guerra. Sua Ata de homologação foi assinada em 27 de dezembro de

1945, com o escopo de instituir mecanismos que pudessem promover a estabilidade monetária e econômica em xeque desde a crise de 1929 e a grande Depressão da década de 1930. Assim,

> tratava-se de criar regras e instituições formais de ordenação de um sistema monetário internacional capaz de superar as enormes limitações que os sistemas então conhecidos, o padrão-ouro e o sistema de desvalorizações cambiais competitivas, haviam imposto não apenas ao comércio internacional, mas também à própria operação das economias domésticas. Buscava-se assim definir regras comuns de comportamento para os países participantes que, se poderiam contribuir para que eles atingissem níveis sustentados de prosperidade econômica como nunca havia sido possível, exigiriam que abrissem mão de pelo menos parte da sua soberania na tomada de decisões sobre políticas domésticas, subordinando-as ao objetivo comum de conquista da estabilidade macroeconômica (CARVALHO, 2004, p. 51).

No centro das discussões sobre os fundamentos da ordem econômica e monetária internacional, erguida com a Conferência de Bretton Woods, encontravam-se John Maynard Keynes, representando a Grã-Bretanha e Harry Dexter White, Secretário-Assistente do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Em torno das duas propostas, estava um problema central, o de definir mecanismos revigoradores da economia dos países europeus arruinada pela Guerra e pela Depressão dos anos 30, além de fixar as condições materiais e institucionais para impor uma ordem financeira capaz de evitar novas crises econômicas.

A preocupação em desenvolver instrumentos dotados de capacidades para inibir crises no futuro fundava-se na experiência do entreguerras, marcada pelos distúrbios econômicos e financeiros que resultaram na crise de 1929 e na grande Depressão dos anos 30. Conjecturava-se, pois, à época, que havia forte propensão de novos distúrbios avolumarem-se com o fim da guerra. Tal premissa assentava-se na tese de que o fim da depressão econômica estava relacionado às atividades bélicas, em razão de a guerra demandar constantes recursos financeiros e econômicos para a administração dos negócios militares. Concluído esse conflito, havia o temor de que esse ciclo se esgotasse (CARVALHO, 2004, p. 54).

O desenho de tal cenário baseava-se na convicção de que as causas primárias das crises econômicas e políticas do entreguerras ainda não estavam superadas totalmente, ou seja, com o fim da guerra, problemas latentes, por exemplo, desordem econômica, financeira e disputas políticas aprofundados pela guerra poderiam vir à tona e reproduzirem desajustes nos moldes das décadas anteriores, causando desemprego, inflação e recessão associada a conflitos sociais de diferentes matizes.

Medidas foram tomadas pelos governos nacionais, com o intuito evitar a irrupção de novas crises no âmbito interno, por exemplo, os Estados Unidos aprovaram a Lei de Emprego em 1944. Nesses termos, uma série de medidas foi executada com o fito de estimular o investimento interno e inibir o entesouramento individual. É nesse contexto que toma corpo a idéia de que a edição de medidas domésticas com o propósito de evitar a volta da depressão poderia não ser suficiente. Como afirma Roberto Campos,

> quando se realizou a Conferência de Bretton Woods - um sonolento vilarejo nas montanhas de New Hampshire, onde o trabalho seria a única distração possível - a teoria econômica estava ainda em certo estado de fluxo, embora as idéias de Keynes já mostrassem uma perceptível hegemonia. O grande medo era uma nova depressão, com suas consequências de desemprego em massa. Os Estados Unidos haviam sofrido muito nos anos 30-33, chegando a 25% de desocupação da força de trabalho, quase tanto quanto na Alemanha, e a situação se tornou tão grave que chegou a surgir o fantasma de uma comoção social. O Presidente Roosevelt (que possuia um surpreendente "flair" para as relações públicas) apresentou o seu New Deal, um programa amplo de gastos públicos. Já se conhecia empiricamente o papel da expansão dos gastos públicos no combate às crises recessivas, e algumas contribuições da "escola sueca" da análise dita "ex ante, ex-post" permitiriam construir algumas explicações teóricas para o processo. Mas o papel da moeda (como depois mostraria Keynes) não havia recebido a necessária atenção do pensamento "neoclássico" então dominante, e havia dúvidas, entre as quais qual a eficácia dessas medidas em uma economia individual inserida num contexto externo muito mais amplo. Gastos públicos deficitários já estavam sendo experimentados com êxito pelo recentemente empossado governo nacional-socialista, na Alemanha. Mas Roosevelt, pessoalmente, tinha um conservadorismo inato, que o fazia recear desequilíbrios orçamentários. Assim, experimentou, com êxito limitado, e contra fortes resistências políticas internas, o financiamento deficitário do New Deal (bastante moderado no seu alcance, embora parecendo "revolucionário"), com algum êxito, retornou a uma política fiscal restritiva, enfrentando nova e séria recaída recessiva em 1937-38. O esforço de guerra obrigaria o governo a gastar em grande escala, com a interessante consequência de que o PNB americano praticamente dobraria durante a guerra (1995, p. 2).

Não obstante, ainda nos interstícios da Segunda Guerra, um novo consenso estava sendo alinhavado entre as principais nações, à época, a de que medidas domésticas poderiam não ser suficientes para pôr termo à instabilidade econômica; era preciso desenvolver-se também dispositivos multilaterais com força para forjar a estabilidade monetária e econômica internacional. A ascensão das instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e FMI) está, assim, associada a negociações, com vistas a impor-se uma ordem capaz de coordenar o sistema econômico e financeiro mundial, evitando-se desequilíbrios futuros.

Em pauta estava a discussão em torno dos entraves que limitavam a atividade econômica no âmbito doméstico e externo, de forma que se fazia urgente desenvolver instituições e regras

que coordenassem a atividade econômica internacional e gerassem instrumentos adequados que pudessem garantir a estabilidade e o crescimento. As sucessivas flutuações da economia e os prementes limites do sistema de pagamentos internacionais assentado no padrão-ouro e no sistema de câmbio livre que balizava os negócios interestatais até então *desestimulavam* a atividade econômica.

Assim, a questão central durante a Segunda Guerra Mundial e na Conferência de Bretton Woods girou em torno do padrão-ouro como lastro de conversibilidade do sistema financeiro internacional. É importante observar-se que esse padrão de troca de moedas estrangeiras tinha sido abandonado desde a Primeira Guerra Mundial. A principal oposição à restauração do ouro como base das operações monetárias internacionais radicava-se na Inglaterra, principalmente na pessoa de Keynes.

A apreciação desfavorável de Keynes ao padrão-ouro como marco monetário está assentada em duas premissas básicas. A primeira afirma que o crescimento das economias demanda crescente oferta de moedas para atender às transações adicionais, o que nem sempre é possível. Isso não acontecendo, o aumento das taxas de juros pressiona preços de bens e serviços para baixo. O problema é que a disponibilidade de moeda depende de fatores externos à política monetária de cada país, já que está sujeita à quantidade de ouro disponível. Em uma situação de escassez desse metal, pode faltar moeda mesmo para as transações ordinárias (CARVALHO, 2004, p. 55).

Uma das soluções para escassez de ouro (falta de liquidez) é a elevação das taxas de juros com o fito de atrair ouro de outros países, mas essa equação não é tão simples assim, pois esse tipo de prática pode ter efeitos perversos na economia. Sempre que um país atrai grande quantidade de ouro para seu mercado interno, ocorre a diminuição dos estoques em outros países, gerando a diminuição da oferta de moeda circulante, da produção e da renda nacional, podendo causar desequilíbrio e sérias crises na economia nacional e internacional.

A segunda oposição de Keynes ao padrão-ouro como lastros de conversibilidade estava relacionada ao que se convencionou chamar de “ajuste assimétrico”. Esse fenômeno ocorre quando a economia de um país cresce mais que a de seus parceiros, podendo causar déficit em conta corrente (balança comercial), já que o aumento da renda nacional tende a aumentar também a *importação* de bens e serviços (matérias-primas, bens de capital, de consumo etc.), objetivando atender à expansão da demanda. Na outra senda, as *exportações* desse país dependem geralmente

da necessidade de importação dos seus parceiros comerciais, o que nem sempre ocorre na proporção necessária. Nesse caso, as economias em expansão tendem a se tornarem deficitárias (CARVALHO, 2004, p. 55).

Esse efeito indesejado pode ser corrigido ou amenizado de duas maneiras. Na primeira, as economias em expansão se endividam para cobrir seus déficits, mas essa solução não pode ser praticada infinitamente, se não se quiser comprometer a economia a longo e médio prazo. Na segunda, o país em expansão reduz as importações. Isso pode ser alcançado com medidas que inibem as importações, tais como a elevação de tarifas domésticas, desvalorização da moeda, com o fim de aumentar as exportações e diminuir as importações, proibições administrativas etc.

No contexto da Conferência de Bretton Woods, uma terceira solução fora apresentada por Keynes, com o propósito de se superar os efeitos indesejados do "ajuste assimétrico". Na proposta defendida por Keynes, era preciso pôr em prática mecanismos estimuladores do crescimento econômico dos parceiros do país em que a economia estivesse em expansão. Conforme Fernando Cardim de Carvalho,

> para ele [Keynes], o problema do padrão-ouro era exatamente o de forçar países com déficits comerciais a reduzir sua renda para diminuir importações, mas não os países com superávit a aumentar sua renda de modo a absorver mais exportações. Esse era o ajuste assimétrico: no padrão-ouro o peso do desequilíbrio recaía inteiramente sobre o país deficitário, sem se reconhecer que todo déficit em um país tem como contrapartida um superávit em um outro. A proposta inglesa era justamente criar regras monetárias internacionais que resolvessem os dois problemas - a rigidez da oferta de liquidez e a incidência exclusiva da responsabilidade por ajustes de balanço de pagamentos sobre os países deficitários. Tais ajustes sempre implicavam contração da atividade econômica: ou o país reduzia sua renda para importar menos ou adotava restrições a importações, prejudicando o comércio internacional (2004, p. 55).

Na Conferência de Bretton Woods, a proposta britânica defendida por Keynes previa a criação de uma Câmera de Compensação Internacional (*International Clearing Union*) que teria a função de centralizar o conjunto das transações em dinheiro (pagamentos, importações de bens, serviços, ativos etc.) entre os Bancos Centrais. Os países signatários desse órgão se utilizariam dessa Câmera para regularizar os movimentos de capitais, utilizando-se de uma moeda internacional a ser criada, o *bancor*, que passaria a ser utilizada como padrão monetário internacional no lugar do ouro.

O *bancor* seria uma moeda antiinflacionária ou anti-recessiva, pois a Câmera de Compensação poderia emitir ou recolher *bancor* sempre que fosse necessária a regularização dos

movimentos de capitais, já que essa moeda não circularia na economia real de nenhum país. Como o *bancor* não seria uma moeda física como o ouro ou qualquer outra forma de moeda de uso corrente na economia produtiva ela não poderia ser entesourada, já que corresponderia de fato a registros de operações ocorridas entre os bancos centrais, ou seja, nos livros da Câmera de Compensação. Assim, sempre que uma economia exportasse mais do que importasse, acumulando riqueza e retraindo a economia de outros países, essa sofreria sanções pecuniárias (multa) em favor daqueles deficitários.

Por outro lado, a proposta dos Estados Unidos na Conferência de Bretton Woods, defendida na ocasião por Harry Dexter White (proposta vencedora em tal Conferência), previa a criação de um fundo monetário internacional e de um banco internacional de reconstrução com a função de enquadrar a economia. No que se refere à instituição monetária (o FMI assumiu essa tarefa), o Plano White propunha duas funções básicas. A primeira, de um fórum que avaliasse a situação econômica dos países associados, com o intuito de apresentar uma solução adequada ao câmbio fixo da época do padrão-ouro e das desvalorizações competitivas nos momentos de crise econômica, evitando-se, em tese, a necessidade de ajustes assimétricos (CARVALHO, 2004, p. 58).

O fundo monetário internacional proposto pelo Plano White administraria recursos oriundos da contribuição dos Estados-membros, podendo ser revertido em empréstimos para os países deficitários (em crise). Nessa proposta, o dólar americano seria o padrão monetário internacional, *id est*, aceito como moeda internacional. No esquema defendido pelo Plano Americano em Bretton Woods, o ouro tornava-se instrumento de reserva internacional, mas como a quantidade desse recurso era insuficiente para reativar e expandir o comércio internacional, convencionou-se aceitar qualquer moeda nacional como meio de pagamento, desde que fosse convertida em ouro. Mas, de fato, a moeda de conversão seria o dólar, já que os Estados Unidos detinham dois terços das reservas mundiais de ouro ao final da Segunda Guerra Mundial. Como defende Pedro Lopes Marinho, após Bretton Woods estava criado o padrão ourodólar que, apesar de suas características particulares, era análogo ao padrão ouro-libra anterior (s/d, p. 7).

A segunda função sugerida ao proposto fundo monetário internacional seria a de uma instituição que, em ocasião oportuna, proporcionaria empréstimos para ajuste de curto prazo visando a equilibrar o balanço de pagamentos dos Estados-membros em dificuldades. Esse fundo constituiria um tesouro com moedas dos países associados e a contribuição de cada Estado seria

proporcional ao valor intrínseco dessas moedas no comércio e na economia internacional. Por essa lógica, sempre que um país enfrentasse problemas temporários de pagamentos poderia recorrer ao fundo para comprar moedas e reequilibrar suas contas (CARVALHO, 2004, p. 58).

Assim, no desenho institucional apresentado pelo Plano White na Conferência de Bretton Woods, o fundo monetário internacional tinha a função de acompanhar o comportamento das economias dos Estados-membros, objetivando controlar possíveis desequilíbrios estruturais causados por problemas de liquidez. Nessa lógica, o fundo tinha o intuito de evitar a deterioração do balanço de pagamento de seus associados.

Outra solução apresentada pelo Plano White na Conferência Monetária de Bretton Woods foi a criação de um banco internacional de reconstrução e desenvolvimento (atribuição assumida pelo Banco Mundial). Com a criação desse banco, os americanos pretendiam criar um organismo capaz de oferecer empréstimos de longo prazo principalmente para a reconstrução das economias européias arruinadas pela Segunda Guerra Mundial.

É por isso que as primeiras tarefas do Banco Mundial foram direcionadas para a provisão de créditos voltados para a recuperação das economias européias, mas, no contexto da Segunda Guerra e da Conferência de Bretton Woods, o projeto de criação de um banco multilateral voltado para a reconstrução e desenvolvimento era secundário, pois o foco central voltava-se para o fundo monetário. A principal oposição à fundação do Banco veio da delegação inglesa que vislumbrava a reconstrução européia através da ajuda internacional (concessional) e não de empréstimos oriundos do sistema financeiro, mesmo que facilitados. O problema era que o Congresso Americano não se dispunha a oferecer recursos sem a devida contrapartida (COELHO, 2002, p. 26-27).

Um programa de ajuda nos moldes defendidos pelos europeus só se consolidou com a implantação do Plano Marshall em 1947, na administração do presidente dos Estados Unidos Harry Truman. Através desse Plano, os americanos investiram US$ 13 bilhões na recuperação dos países da Europa em ajuda (na forma de créditos e doações) no período que vai de 1948 a 1951 (LONG; EICHENGREEN, 1991, p. 2).

É importante acrescentar que o Banco Mundial não é um Banco Comercial convencional, ou seja, não é uma instituição mercantil de créditos que recebe depósitos em conta-corrente de pessoas físicas e privadas, que além de conceder empréstimos efetua cobranças e opera com títulos de crédito. As idiossincrasias de um Banco de fomento e reconstrução se manifestaram

ainda na Conferência de Bretton Woods, pois muito dos representantes das diversas delegações de países presentes àquela reunião não sabiam defini-lo com clareza e nem como seria seu funcionamento.

O problema central em torno da definição de um banco nos moldes do Banco Mundial estava em suas características intrínsecas, qual seja, a princípio, ser um banco cujos depósitos têm origem na contribuição dos Estados-membros e não em pessoas físicas ou jurídicas. Além disso, os empréstimos concedidos a governos e instituições privadas são garantidos pelos Estados-membros e os juros praticados são menores que os de mercado (MASON; ASHER, 1973, 11-2). E, mesmo sendo uma organização intergovernamental, logo, uma instituição pública internacional, o Banco estava intrinsecamente ligado ao setor privado já que parte de seus recursos era oriundo, também, do mercado financeiro, ou seja, dos bancos comerciais e de créditos de *Wall Street*.

Assim, como um banco de fomento, na origem, os empréstimos e contribuições do Banco Mundial não visavam, em tese, ao lucro ou rendimento de recursos não gastos em consumo, mas a reconstruir as economias européias arrasadas pela Guerra. Concluída essa tarefa, o BIRD voltou às suas atividades para o financiamento dos países em desenvolvimento. Nesses termos, apresentava particularidades e inovações que seriam de suma importância para o sistema monetário internacional do pós-Segunda Guerra.

O sucesso da proposta americana na Conferência de Bretton Woods refletiu a ascendência americana sobre as outras nações durante a Segunda Guerra Mundial e a consolidação definitiva de sua hegemonia internacional, a partir da década de 1950. Na nova correlação de força, a Europa deixava de ser o centro dinâmico do sistema político mundial e os Estados Unidos e a União Soviética tornavam-se os pólos de um sistema bipolar de poder, *id est*, esses Estados assumiram projetos políticos opostos e concorrentes, o primeiro liberal e o segundo socialista. Essas duas nações concorriam exasperadamente para ampliar suas influências globalmente durante todo o período da Guerra Fria (entre a Segunda Guerra, em 1945, e a extinção da União Soviética, em 1991).

Consoante Márcio Augusto Scherma,

> estando esta ordem configurada, cada lado procurou meios para não só assegurar suas áreas de influência como também, aumentá-las. Os soviéticos, então em inferioridade bélica, conseguem paridade em 1949, quando seus testes nucleares obtêm sucesso. No

> tocante aos países da Europa Oriental, a influência soviética se dá de modo a levar estes países a implantar o sistema socialista, tornando-se em tese, um bloco coeso, ainda que garantido em última instância pelo uso das armas. O lado estadunidense, porém, se utiliza de outra estratégia, mais velada. Trata-se de angariar apoio de sua esfera de influência auxiliando em sua reconstrução, casos da Europa Ocidental e Japão, sobretudo. Após a experiência fracassada de imposição de pesadas sanções à derrotada Alemanha em 1918, os EUA agora enveredam por outros caminhos (2007, p. 17-18).

Os Estados Unidos se tornaram definitivamente o poder hegemônico do pólo Ocidental e, como líder, passaram a influenciar e definir as principais regras e desígnios da política mundial. Mas, a liderança dos americanos no sistema internacional não se baseou somente no uso de poder duro para fortalecer sua ascendência diante das nações sob sua influência. Ao contrário da conjuntura do século XIX – em que a força era o instrumento básico da política, levando, assim, os principais Estados europeus a desenvolverem mecanismos de equilíbrio de poder, na ordem em que emergem da Segunda Guerra –, a força foi associada à ação de órgãos multilaterais sob a autoridade e influência dos americanos, sendo o uso de poder brando associado ao duro, como estratégia política internacional.

A originalidade dos Estados Unidos no pós-guerra pode ser apresentada, por exemplo, através de sua postura diante de vencedores e vencidos da Segunda Guerra, pois, ao invés de impor fortes indenizações aos perdedores, na forma de reparação pelos danos causados aos vitoriosos, como "mandava" a tradição da política internacional, optou pela reconstrução das economias de aliados (Europa Ocidental) e não-aliados (Japão). Com tal estratagema, entre outros, os americanos tinham a intenção de afastar a influência da União Soviética, principalmente sobre os países do bloco Ocidental, pois, como estavam vulneráveis pelas consequências da guerra, poderiam, a princípio, ser atraídos facilmente pela ação dos comunistas soviéticos. Mais que uma questão de geopolítica em que as nações se organizam em alianças estratégicas geográficas ou de equilíbrio de poder, na ordem do pós-guerra, o sistema político liderado pelos norte-americanos se desenvolveu fortalecendo alianças entre os países capitalistas, além de se utilizar fartamente de um conjunto de organizações internacionais intergovernamentais e de regimes políticos que intermedeiam as demandas e os conflitos interestatais.

Essa versão das relações internacionais levou os teóricos da teoria da interdependência a questionar o conceito de estabilidade hegemônica defendido pelos teóricos realistas, pois, para estes, a ordenação do sistema internacional dependeria de um líder sistêmico. Assim, o Estado

hegemônico tinha poder para definir o arcabouço institucional e a participação de um país numa aliança ou contenda através da força, enfraquecendo-se, pois o poder hegemônico debilitava também a capacidade do líder estabelecer e sustentar as normas e regras do sistema prevalecente. Desse modo, com a ascensão de um novo líder, surgiria a necessidade de arranjos institucionais originais e a derrocada dos antigos.

Keohane põe em xeque as principais premissas da teoria da estabilidade hegemônica, porquanto ela não conseguiria explicar satisfatoriamente as mudanças na estrutura de poder do sistema internacional e dos regimes. A questão central é se existe de fato a necessidade de uma potência hegemônica para manter e estabilizá-los. Apesar de esse autor reconhecer a importância do líder hegemônico na criação dos mesmos, rejeita o asserto de que ele é necessário para sua manutenção, pois muitos regimes e regras internacionais continuam existindo após a queda de um líder. Esse fenômeno é possível porque existe a dependência mútua entre os Estado, levando-os a cooperarem uns com os outros. Ademais, em certos casos, os custos para se criar novos regimes podem ser maiores que os benefícios (KEOHANE, 1987, p. 45-46).

Por outro lado, os teóricos da interdependência punham em xeque também a noção de imperialismo defendido pela tradição marxista. A distinção chave assentava-se na idéia de que ao contrário da noção de império em que a supremacia sobre outros Estados ou sociedades ocorria através da submissão territorial, política e econômica, a hegemonia americana se dava através de alianças hierarquizadas e supervisionadas – da cooperação competitiva.

A hegemonia dos Estados Unidos durante a guerra fria se desenrolou principalmente ancorada na idéia de cooperação, ou seja, de regimes políticos e das organizações internacionais intergovernamentais, o que não significa que não havia conflito no interior do sistema e na relação dos Estados com o líder e com as organizações internacionais criadas e sustentadas a partir dele, até porque cooperação sem disputa e sem discórdia não seria cooperação política, mas um exercício lúdico da mesma, o que está completamente fora da realidade.

Cooperar significa estabelecer relações para realizar determinados fins; unir esforços para auferir vantagens conjuntas. Como o ato de cooperar não elimina as diferenças, o que essa prática faz de fato é possibilitar que atores egoístas, que agem orientados por cálculos racionais *moderem* suas ações e ajustem seus interesses, combinando-os com os de outros, para diminuir os custos de transações e dotar vantagens e ganhos. Assim, atualmente, Estados e não-Estados apresentam tendência para realizar interconexões que transpõem os limites nacionais.

O Banco Mundial se consolida, então, nos interstícios da Guerra Fria, permeando o conflito entre soviéticos e americanos, num contexto em que a idéia de cooperação multilateral transformou-se numa das principais pilastras da ordem emergente e da política do líder hegemônico Ocidental. Dessa forma, os Estados Unidos compreenderam desde o início que a estabilidade do sistema e sua hegemonia não dependiam somente da construção de um aparato bélico que garantisse a segurança interna dos americanos e dos aliados, mas também da criação de um consenso em torno de suas políticas e, nessa combinação, o desenvolvimento econômico tornou-se uma variável chave.

Assim, mesmo tendo recebido atenção inicial menor que o FMI, o Banco Mundial se tornou um dos principais órgãos multilaterais da economia mundial. Seu portfólio de serviços e atividades é mais diversificado que o do FMI e vem sendo continuadamente ampliado ao longo das últimas décadas, passando da reconstrução da Europa ao compromisso com o desenvolvimento dos países pobres. O Relatório Anual do Banco Mundial (1946-1947) já anunciava a intenção de o Banco interferir nos padrões da economia dos países em desenvolvimento. O objetivo do BIRD seria, então, o de ajudar a elevar, no menor tempo, os níveis de produção econômica, seja na reconstrução da Europa ou no financiamento de projetos ou programas das nações economicamente atrasadas (WORLD BANK, 1947, p. 8).

Para colocar em prática tal objetivo, o Banco aumentou *pari passu* a capacidade de financiamento, que passou de 300 milhões de dólares no ano fiscal de 1951 para 400 milhões a partir de 1954, alcançando, em princípios de 1958, 700 milhões, cifra mantida até a primeira metade de 1960 – esses valores aumentaram progressivamente nas décadas seguintes (BLACK, E., 1962, p. 84-85).

Conforme Eugene R. Black,

> [...] em meados de 1960, a soma total emprestada pelo Banco (incluindo a empregada na reconstrução) ascendia a mais de 5 billhões, que se compunham de 260 empréstimos feitos para projetos governamentais e particulares, em 52 países e territórios. Os desembolsos efetivos cresceram na mesma proporção: em 1958 representava a décima parte de fluxo de capital, de fontes diferentes, que entrou em países de pequeno crescimento econômico, e quarta parte do fluxo proveniente de recursos públicos (1962, p. 85).

O espectro e o montante de recursos para o financiamento de projetos e programas se diversificou à medida que o Banco Mundial passou a priorizar o desenvolvimento, mas, desde as

primeiras iniciativas de fomento, definiu aprioristicamente o tipo de demanda a ser atendida, aquelas voltadas à aceleração da modernização da economia dos países atrasados. As carteiras de empréstimos funciona(va)m geralmente como pacotes que dita(va)m medidas econômicas e administrativas aos países em desenvolvimento, deixando pouco ou nenhum espaço para soluções alternativas.

O Banco Mundial privilegiou, ao longo das últimas seis décadas, o modelo Ocidental de uso intensivo de capital. Por esse arquétipo, um país cuja economia estivesse baseada na agricultura ou no pequeno negócio familiar teria dificuldades para angariar recursos para incrementá-la a não ser que, pelo menos em tese, se constrangesse a mudar o opadrão de desenvolvimento, ou seja, promovesse a industrialização e sua integração ao mercado global.

Ao se defender que o Banco Mundial estabelece aprioristicamente o que deve ou não ser financiado, não se está afirmando que é um agente a serviço do imperialismo americano ou Ocidental, mas é uma organização intergovernamental internacional em que os principais mantenedores são Estados Ocidentais cujo padrão de desenvolvimento segue o modelo que deu certo ou prepondera nesses países. A tese de agente do imperialismo não se sustenta facilmente, até porque o Banco não é uma unidade fechada, porém uma estrutura compósita que integra países de diversas regiões, com tipos de desenvolvimento diferentes, capacidade econômica fortemente diversificada e poder de decisão variado, estabelecido de acordo com o montante investido na organização (quem investe mais tem mais poder de voto), além de ser formado por um *staff* com orientação teórica e ideológica multifacetada.

Mas não se pode negar que dos Estados-membros os Estados Unidos tenham sido os que mais influenciaram nas decisões e nos direcionamentos teórico-estratégicos do Banco Mundial. Como atestam Samuel Lichtensztejn e Mônica Baer, os americanos têm maior peso “[...] no poder de voto, na origem geográfica dos recursos, na presidência do Banco e no tipo de controle de natureza administrativa e política” (1987, p. 157). Apesar do aumento da participação dos países em desenvolvimento, a partir da década de 1950, como membros, os países desenvolvidos continuaram com a maioria de voto (71%, em 1947, e 60,9%, em 1983). Os Estados Unidos foram o país que mais perdeu poder de voto, passando de 34,2%, em 1947, para 19,6%, em 1983 (ver Tabela 1).

TABELA 1 - Distribuição do poder de voto do Banco Mundial (em percentagem).

		BIRD		BIRD	CFI	AIF
	1947	1965	1975		1983	
I. OCDE	70,6	65,3	61,7	60,9	66,1	60,7
1. Estados Unidos	34,2	26,3	22,7	19,6	25,5	18,5
2. CEE	29,5	28,2	27,0	26,7	27,1	25,5
3. Outros[a]	6,9	10,8	12,0	14,6	13,5	16,7
II. América Latina e Caribe	7,7	7,4	7,3	6,4	7,7	7,3
III. OPEP	1,5	5,1	5,2	6,1	7,0	5,0
IV. Países socialistas da Europa[b]	3,9	0,5	1,1	1,2	0,5	0,6
V. Resto do mundo	16,3	21,7	24,7	25,4	18,7	26,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: LICHTENSZTEJ; BAER apud Informe Anual do Banco Mundial, 1947, 1965 e 1983; International Finance Corporation, 1983, Annual Report, Washington, D.C., 1983.

Notas: a) Japão, Austrália, Espanha e Suécia.

b) Para o BIRD: Checoslováquia, Iugoslávia e Polônia (1947), Iugoslávia (1965), Romênia e Iugoslávia, Hungria e Iugoslávia (1983); para a AIF e CFI, apenas Iugoslávia.

Mas, mesmo com a perda de poder de voto, ao longo desses anos, os Estados Unidos continuaram o Estado-membro com mais influência nas decisões do Banco Mundial, além de reter "[...] um virtual poder de veto, posto que as decisões no Banco requerem uma maioria de ordem de dois terços dos votos para as decisões correntes e de quatro quintos de votos para as mudanças no Acordo Geral" (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 157). Ao contrário da ONU, em que cada país tem direito a um voto no Conselho de Segurança, no BIRD, isso se relaciona às subscrições de capital que cada Estado-membro desprende, *id est*, baseia-se no poder econômico de cada Estado, conforme a Tabela 2.

TABELA 2 - Poder de voto dos Estados-Membros do Banco Mundial, conforme a subscrição de capital, por país (em percentagem).

PAÍS	PORCENTAGEM
Estados Unidos	16,38
Japão	7,86
Alemanha	4,49
Reino Unido	4,30
França	4,30
Outros	62,67

Fonte: Extraído de PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008), 2009.Tabela 1.7, p. 43.

Como se percebe, a capacidade de impor determinadas decisões no interior do Banco ancora-se no poder econômico de cada Estado-membro. Isso significa que o voto *está assentado em poder duro*, que dificulta às nações mais pobres fazer valer suas demandas e prioridades. Nesse sentido, as negociações e deliberações dos países em desenvolvimento se tornam mais custosas e os constrangimentos maiores, muitas vezes com forte repercussão negativa para as populações nacionais. Dessa maneira, a forma como o poder é disposto explica o porquê de os Estados Unidos terem tido, ao longo desses anos, maior influência nas decisões do Banco.

Como ator internacional, o Banco Mundial interage com outros, principalmente com os países em desenvolvimento, constrangendo-os ao tempo em que os ajudam a fomentar seus projetos de desenvolvimento. Para se entender melhor essa questão, vale redimencionar o conceito usual de poder que, segundo Max Weber, é entendido como a probabilidade de, numa relação, alguém impor sua vontade a outrem, mesmo sob resistência e não importando o fundamento dessa atitude (WEBER, 1991, p. 33). No entanto, as assimetrias entre atores podem ser uma fonte de poder, uma vez que, nesse caso, relaciona-se a controle sobre resultados ou sobre pontencial para afetá-los (KEOHANE; NYE, 1989, p. 10).

Em princípio, um ator com mais poder tem frequentemente mais aportes políticos para impor mudanças no comportamento de outro mais vulnerável, mas não necessariamente. Nesses termos,

> como outras formas de poder, o poder econômico não pode ser mensurado simplesmente em termos de recursos tangíveis. Os aspectos intangíveis também são relevantes. Por exemplo, os resultados geralmente dependem da barganha, e a barganha depende de custos relativos em determinadas situações e da habilidade de transformar poder potencial em ações. Os custos relativos não são determinados só pela quantidade total de recursos econômicos mensuráveis de um país, mas também pelo grau de sua interdependência numa relação (NYE JR., 1990, p. 180, tradução não-oficial).[3]

Deriva-se daí um conceito de poder ampliado, aplicável a recursos outros, como o econômico, o tecnológico etc. A força do Banco Mundial diante dos países em desenvolvimento centra-se principalmente na sua capacidade para manipular recursos financeiros e técnicos fundamentais ao desenvolvimento social e econômico das nações pobres. De início, vislumbra-se que as assimetrias entre o Banco e os prestatários movem-se conforme a sua capacidade de pagamento e o seu estágio de desenvolvimento, já que uma nação em desenvolvimento, como a China, tem, *a priori*, mais poder de barganha que um pequeno país da África Subsaariana. Contudo, numa relação de interdependência, os fatos não ocorrem com tanta simplicidade: países vulneráveis podem, em príncípio, alterar o jogo em certas situações, até pela intervenção, no cálculo final, de crises humanitárias, aquecimento global e terrorismo, entre outros fatos, sem dizer que, em tese, Estados em desvantagens se vêem levados a unirem-se e a negociarem em grupo, flexibilizando, assim, o poder econômico.

Essas questões, de ordem teórica, delineiam possíveis variáveis intervenientes num processo de negociações entre atores com poder assimétricos. Mas, no geral, as políticas de desenvolvimento do Banco Mundial para os países pobres se desenrolam no interior de uma correlação de forças que os constrangem a assumir um padrão de desenvolvimento *ex-machina.*

O Banco Mundial teria poder para influir nos planos de desenvolvimento dos países pobres, constrangendo-os a aceitarem um modelo de desenvolvimento conforme as características por ele apresentadas. Assim, os empréstimos concedidos pelo Banco, além de cobrirem despesas ordinárias e extraordinárias essenciais para o sistema produtivo dos países e regiões atrasadas,

[3] "Like other forms of power, economic power cannot be measured simply in terms of tangible resources. Intangible aspects also matter. For example, outcomes generally depend on bargaining, and bargaining depends on relative costs in particular situations and skill in converting potential power into effects. Relative costs are determined not only by the total amount of measurable economic resources of a country but also by the degree of its interdependence in a relationship."

tinham a intenção de incrementar a modernização desse conjunto de nações conforme o arquétipo ocidental de desenvolvimento.

2.4 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

O Banco Mundial não é uma organização intergovernamental internacional formado por um único estabelecimento, mas um Grupo, o Grupo Banco Mundial, composto de cinco instituições de fomento, reunidas em torno de uma única presidência. Tem-se, assim, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a instituição original, fundada em 1944; a Corporação Financeira Internacional (CFI), criada em 1956; a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID ou AIF), erigida em 1960; o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), surgido em 1966; e a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI), estabelecida em 1988. Como se vê, em torno do Banco Mundial se desenvolveu uma rede de agências afiliadas com certa autonomia, mas a ele intimamente ligada. Essas agências foram projetadas para ampliar e diversificar o leque de serviços prestados pelo Banco.

A matriz do Grupo Banco Mundial, o BIRD, atualmente se compõe de 186 Estados-membros e vem, ao longo das últimas seis décadas, ampliando seu leque de ação, enfocando o desenvolvimento e o alívio da pobreza e, para tanto, concede empréstimos com propósitos diversificados, como o financiamento de transporte, telecomunicações, agricultura, indústria, educação, saúde etc. (WORLD BANK, 2009).

Em 1956, foi criada a CFI, com o intuito de ampliar e diversificar o tipo de financiamento realizado pelo Banco Mundial, haja vista que até aquela época custeavam-se restritivamente projetos governamentais e, a partir de então, emergiu a necessidade de uma instituição que provesse também o investimento privado. A origem da CFI responde, pois, à expansão do capital internacional para novas regiões e à modernização e ampliação das empresas particulares nos países em desenvolvimento, onde essa instituição começou a operar em 1961 (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 152).

A CFI visa a financiar a atividade produtiva, concedendo empréstimos à iniciativa privada nacional e internacional, principalmente às pequenas e médias empresas, que recebem atenção especial do Banco Mundial no que concerne à outorga de créditos multilaterais para esse setor, sendo, atualmente, formada por 182 Estados afiliados (WORLD BANK, 2009).

Outra agência especializada do Banco Mundial, a AID (ou AIF), volta-se especialmente para a redução da pobreza, disponibilizando linhas de créditos em condições mais favoráveis que as demais instituições do Grupo. Nesse caso, a assistência direciona-se preferencialmente para os mais pobres entre os países em desenvolvimento, sendo seus recursos advindos de transferências dos lucros do BIRD, principalmente do repasse de doações dos Estados-membros mais ricos e da contribuição de alguns países em desenvolvimento. A AID compõe-se, hoje, de 169 países sócios (WORLD BANK, 2009). Além disso, a AID complementa os empréstimos que recebe do Banco Mundial via investimentos em capitais e serviços de assessoria nas nações em desenvolvimento. Essa agência de fomento ajuda 78 dos mais pobres países do mundo, dentre eles 39 da África. Desde a fundação, já concedeu créditos no valor de US$182 bilhões, a uma média de US$ 10 bilhões anuais nos últimos anos, sendo que a maior parte desses recursos, aproximadamente 50%, se destina aos países africanos (WORLD BANK, 2009).

Outra organização afiliada ao Banco Mundial, a CIADI, com 144 países inscritos, objetiva instituir regras de conduta que orientem a relação entre investidores estrangeiros e os Estados nacionais, além de intermediar ou arbitrar disputas entre eles. Assim, a intervenção da CIADI nas questões que envolvem o financiamento multilateral ajuda a gerar certo equilíbrio entre a participação do capital privado e o poder público dos Estados-membros (WORLD BANK, 2009).

Já a AMGI foi criada para assegurar ao capital estrangeiro segurança contra riscos políticos, devido à instabilidade das nações em desenvolvimento, com potencial para desestimular o investimento externo nesses países, principalmente o investimento externo direto (IED). Por essa lógica, a possibilidade de prejuízos não-comerciais restringiria o número de países que recebem aplicações dessa natureza, ficando, assim, a grande maioria das nações pobres à margem desses recursos. A ação da AMGI centra-se em três serviços-chaves: 1) seguro contra riscos políticos; 2) ajuda técnica para melhorar oportunidades de investimentos; 3) mediação de disputas para afastar obstáculos a investimentos futuros (WORLD BANK, 2009).

A AMGI difunde informações sobre oportunidades de investimento, como as condições operacionais e potenciais econômicas e de parcerias sobre os mercados emergentes. Com 175

membros (WORLD BANK, 2009), desde 1988, essa agência investiu US$ 5,6 bilhões em projetos de infra-estrutura, aplicando, no ano de 2007, US$ 494 milhões em garantias (20 contratos) para 12 projetos desse tipo (MIGA, 2009).

2.5 ORGANOGRAMA

Dessa forma, o Grupo Banco Mundial, constituído por essas cinco agências de fomento ao desenvolvimento, atua em cerca de 100 países, com 185 Estados filiados. Conforme o Artigo 2º do Estatuto Constitutivo de 1944, só podem ter acesso aos empréstimos do Banco os Estados que também forem membros do FMI (YALE LAW SCHOOL/THE AVALON PROJECT - THE BRETTON WOODS AGREEMENTS, 1944). Ademais, as decisões internas do Grupo se definem a partir da seguinte estrutura hierárquica: 1) Junta de Governadores; 2) Presidência; 3) Diretores Executivos; 4) *Staff*. Os três primeiros escalões são comuns ao BIRD, à AID e à CFI (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 155-156).

Das quatro instâncias que integram o organograma do Grupo Banco Mundial a Junta de Governadores representa a esfera máxima de poder, sendo formada por representantes eleitos pelos Estados-membros e um adjunto, geralmente um ministro de Estado, com mandato de cinco anos. Essa Junta tem uma Reunião Anual que traça as políticas gerais da instituição e discute problemas de seus membros e assuntos não delegados aos Diretores Executivos.

A Presidência do Banco Mundial responde pela administração geral das cinco agências do Grupo, com poderes delegados pela Junta de Governadores para executar as decisões outorgadas pela Reunião Anual. O presidente encabeça também a Diretoria Executiva do Banco, a qual tem a prerrogativa de elegê-lo. O Estatuto Constitutivo dessa instituição não faz referência à nacionalidade do presidente, mas, segundo um acordo de cavalheiros ocorrido na Conferência de Bretton Woods, esse cargo deveria ser sempre ocupado por um norte-americano, assim como a presidência do FMI se exerceria por um europeu. É a presidência que define, na prática cotidiana, as diretrizes e a conduta do Grupo com os Estados-membros e outras instituições internacionais, no dia-a-dia (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 159).

A Diretoria Executiva seria uma das esferas mais importantes da mecânica interna de decisão do Banco, porquanto seus diretores são os delegados diretos da Junta de Governadores, com poder de veto sobre os créditos concedidos aos Estados-membros. Nesses termos,

> [...] o poder de veto de cada diretor depende do capital subscrito pelo país que representa, à razão de 20 votos mais um para cada 100.000 dólares de capital subscrito (BIRD), 500 votos mais um para cada cinco mil dólares de capital subscrito (AIF), e 250 votos mais um para cada mil dólares de capital subscrito (CFI) (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 156).

Essa Diretoria é formada por 24 diretores cuja função é acompanhar o trabalho do Banco e se reúnem duas vezes por semana em Washington para avaliar e aprovar os projetos do BIRD e revisar as operações e a política corrente da instituição (WORLD BANK, 2008).

Por fim, o *Staff* pode ser considerado como uma importante instância interna de poder no organograma do Banco Mundial. Mesmo que seus integrantes não formem um corpo homogêneo, os conflitos de interesses diminuem quando se avançam na escala hierárquica, já que "[...] nas altas posições do Banco, os funcionários compartilham um mesmo enfoque sobre os problemas do desenvolvimento econômico" (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 156). Assim, os membros do *Staff*, principalmente dos centros mais influentes, participam sobremaneira nas decisões, notavelmente os assessores mais próximos da presidência.

Como defende Manuel José Forero Gonzalez et alii, o desempenho do Banco Mundial evoluiu conforme o exercício de suas funções, geralmente ligadas a mudanças de enfoques nas estratégias de desenvolvimento postas por ele em prática em determinados contextos históricos (1990, p. 27). Os autores apresentam quatro fases na evolução do BIRD, mas, nessa pesquisa, acrescenta-se uma quinta, porquanto o recorte histórico desses autores vai até a década de 1980. A análise aqui empreendida se estende até 2003, ano em que os programas de ajuste estruturais são substituídos por uma nova linha de créditos e financiamento, denominada de Política de Empréstimos para o Desenvolvimento – *Development Policy Lending* (VADELL, 2004, p. 1).

A *primeira fase* vai do imediato pós-Segunda Guerra Mundial ao final da década de 1950. Nesse período, a atuação do Banco Mundial voltou-se para a reconstrução das economias européias, embora nessa época se inicie um movimento contínuo rumo ao financiamento do desenvolvimento dos países atrasados economicamente. A *segunda* se desenvolve ao longo da década de 1960, estádio em que o Banco deslocou definitivamente sua atuação da reconstrução

para a promoção do desenvolvimento. A *terceira fase* já ocorreu durante a década de 1970, mais especificamente entre 1968 e 1981, quando transcorre a administração de Robert S. McNamara e ocorre a diversificação setorial dos empréstimos e o financiamento da área social. A *quarta*, na década de 1980, se caracteriza pelos empréstimos de ajustes estruturais de "primeira geração", que redirecionaram a política do BIRD para financiamentos de desembolso rápido, visando aos aspectos macroeconômicos (Balanço de pagamentos, reforma fiscal, cambial etc.) dos países atingidos pela crise dos anos 80. Por fim, no período que transcorreu entre 1990 e 2003, o Banco centrou suas atividades em políticas de desenvolvimento sustentado, com ênfase na governança internacional.

3 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS

O presente capítulo analisa *a primeira e a segunda* fase de atuação do Banco Mundial, entre o final da década de 1940 e a de 1960, respectivamente. Esse período é marcado pela conjuntura da Guerra Fria, pela ascensão das antigas colônias européias ao *status* de Estados independentes, pela promoção da ajuda internacional como instrumento de política externa e pelo deslocamento dos financiamentos do Banco Mundial da reconstrução da Europa para o desenvolvimento dos países pobres.

3.1 ASCENSÃO DO TEMA *DESENVOLVIMENTO E POBREZA* NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Inicialmente, o Banco teve suas funções vinculadas ao Fundo Monetário Internacional (FMI), pois, quando da sua criação, acreditava-se que os desequilíbrios das economias européias eram circunstanciais, resultantes da Segunda Guerra Mundial. Admitia-se então que, com o fim dessa contenda e após a reconstrução da ordem financeira internacional, as incertezas cederiam lugar aos fundamentos da economia de mercado, sendo que, em caso de futuras crises, o FMI assumiria o papel de agente dinâmico, capaz de prover empréstimos de curto prazo, evitando-se o agravamento financeiro dos países em dificuldades.

Os países desenvolvidos reconheciam no FMI o organismo financeiro internacional com possibilidades reais de incrementar a cooperação monetária entre os Estados capitalistas, ajudando a regular, entre outras coisas, a paridade das moedas e o equilíbrio da balança de pagamento. Nessa conjuntura, o Banco Mundial assumiu o papel (secundário) de indutor dos investimentos privados e provedor de recursos auxiliares à execução do Plano Marshall.

Assim, na *primeira fase* de atuação do Banco Mundial, principalmente no imediato pós-Segunda Guerra, os investimentos direcionaram-se para a reconstrução da Europa, mas a atuação

do Banco nesse processo foi branda. Segundo Aloísio Barboza de Araújo, em 1947, apenas quatro empréstimos (França, Holanda, Dinamarca e Luxemburgo) obtiveram aprovação, perfazendo US$ 500 milhões (ARAÚJO, 1991, p. 13-14). Dessa forma,

> [...] enquanto o Banco Mundial emprestou menos de 800 milhões de dólares até 1954, os créditos e doações norte-americanos amparados pelo Plano Marshall atingiram a cifra de 46,8 bilhões de dólares em igual período (dos quais 26% foram de ajuda militar). (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 140).[4]

Mas, se o Banco Mundial nasceu com a missão de contribuir com a reconstrução da Europa, por que, então, sua participação nesse processo foi tão branda? Duas razões imediatas podem ser arroladas para esse fato: os limites de recursos e a desconfiança do sistema financeiro, principalmente o americano, que vislumbrava a possibilidade de o Banco se transformar numa agência a serviço da política externa americana. No primeiro caso, por exemplo, o capital subscrito do BIRD foi de apenas US$ 10 bilhões, mas o compromisso assumido de desembolso pelos Estados-membros foi somente de 20% desse total. Os 80% restantes configuravam como garantia em caso de possíveis "calotes" (PEREIRA, J., 2009, p. 62). Note-se que

> àquela altura, porém, o Banco só tinha imediatamente disponíveis, para conceder empréstimos, recursos equivalentes a dois por cento do seu capital subscrito em ouro e um adicional de dezoito por cento do seu capital desembolsado, do qual somente o aporte norte-americano de US$ 635 milhões estava à sua disposição. Mesmo contando com a parte não desembolsada do capital subscrito pelos EUA — o único país que tinha condições financeiras para isso naquele momento —, o caixa potencial do Banco era de apenas US$ 3,2 bilhões (PEREIRA, J., 2009, p. 62).

No segundo caso, a desconfiança do sistema financeiro americano (*Wall Street*) em relação ao Banco Mundial diminuía sua capacidade de financiar com prontidão o processo de reconstrução europeu. Aos críticos do *New Deal*, que fortalecia a participação do Estado na economia, principalmente no que tange ao controle da União sobre bancos e instituições

[4] Existe discrepância sobre os valores investidos pelo Pano Marshall na reconstrução da Europa, por exemplo, enquanto Samuel Lichtensztejn e Monica Baer afirmam que o montante foi de US$ 46,8 bilhões, autores como José Flávio Sombra Saraiva defendem que foi da ordem de US$ 17 bilhões; David Sogge, de que foi de US$ 13,5 bilhões. C.f. entre outros: LICHTENSZTEJN, Samuel; MONICA Baer. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*: estratégias e políticas do poder financeiro, 1986, p. 140; SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria a existência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações internacionais contemporâneas*: da construção do mundo liberal à globalização de 1815 a nossos dias, 1997, p. 246; SOGGE, David. *Dar y tomar:¿ qué sucede con la ayuda internacional?*, 2002, p. 21-22; WENDEL, Robert L. Relações internacionais, 1985, p. 177.

financeiras dos Estados Unidos, causava hesitação o fortalecimento de uma organização financeira multilateral que, ao invés de se orientar pelos princípios do mercado, poderia encaminhar-se pela lógica da política e comprometer o pagamento dos empréstimos concedidos. Isso porque,

> como o Banco Mundial dependia quase que exclusivamente do mercado de capitais americano, na sua primeira década de existência teve que adotar uma política e um estilo de operações que ganhasse a confiança das grandes instituições financeiras americanas. A comunidade financeira olhava com desconfiança os empréstimos estrangeiros, pois a experiência dos anos 20 e 30 resultou em grandes falhas nos pagamentos. A fim de tranqüilizar os financistas, os primeiros dirigentes do Banco recorreram a garantias do governo americano e foram forçados a demonstrar uma atitude conservadora na concessão dos empréstimos. Desse modo, deu-se muita ênfase, nessa época, à credibilidade dos países que solicitavam empréstimos. Isto significava que nenhum país que deixasse de saldar dívidas anteriores, ou que houvesse desapropriado bens estrangeiros sem indenização, seria considerado para novos empréstimos. Isso teve como resultado uma concentração de "empréstimos a projetos", em lugar de empréstimos de caráter mais geral, pois aqueles eram de mais fácil fiscalização. A grande dependência desse vacilante mercado financeiro explica também a escolha de pessoas de confiança dos credores privados para ocupar lugares de destaque no Banco. Esses homens, por sua vez, tinham idéias definidas sobre o papel do setor privado e do Estado. Assim, durante quase duas décadas, o Banco se opôs ao financiamento de indústrias de propriedade dos governos (BAER, 1974, p. 543).

A falta de clareza a respeito do papel a desempenhar pelo Banco Mundial no processo de reconstrução da Europa era tão eminente que, em março de 1946, o seu presidente ainda não estava nomeado e nem sua diretoria, além do que os limites de recursos forçavam-no a recorrer constantemente ao mercado de capitais americano em busca de fundos para implementar suas atividades. Mas, um outro agravante limitava o pleno exercício do Banco: a venda de seus bônus não estava autorizada em algumas bolsas dos Estados Unidos (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 59; PEREIRA, J., 2009, p. 69). Como se percebe, naquela conjuntura, as expectativas em torno do pleno exercício de suas atividades eram limitadas.

Nessas circunstâncias, o governo dos Estados Unidos (governo Truman) impulsionou uma série de medidas com vistas a inverter as dificuldades iniciais e tornar o Banco Mundial uma instituição prestigiada dentro e fora do território americano. Uma primeira solução consistiu em afastar os dirigentes identificados com o governo Roosevelt e o *New Deal* por outros mais afeitos aos interesses do sistema financeiro e ao mercado. É nesse espírito que é conduzido, em 1946, à presidência da instituição um ex-banqueiro, Eugene Meyer (junho a dezembro de 1946). A gestão de Meyer foi marcada pela desconfiança e especulações em torno da possibilidade de o Banco

agir como uma agência da política externa americana na reconstrução da Europa e não como um banco tradicional. Tal fato teria diminuído a aceitação de seus títulos no mercado financeiro (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 76-77; PEREIRA, J., 2009, p. 70).

A preocupação básica era que a cooperação com a Europa ocorresse na forma de concessão (doação), até porque o Banco Mundial não se inseria nas leis de regulação bancária em vigor nos Estados Unidos, à época. Assim, o Banco poderia ser transformado prontamente numa agência política multilateral e não numa instituição bancária. Os críticos defendiam que, mesmo o Banco sendo uma instituição de fomento e reconstrução, deveria disponibilizar empréstimos e créditos a taxas competitivas, dentro das regras do mercado.

As desconfianças sobre o Banco Mundial só começaram a mudar quando, em 1947, John McCloy (março 1947 a junho 1949) assume a presidência do Banco, Robert Garner ocupa a vice-presidência e Eugene R. Black, a diretoria executiva, sendo que todos tinham fortes ligações com o setor privado e o sistema monetário dos Estados Unidos. A gestão McCloy se propôs, desde o início, a deixar evidente que o Banco não seria uma agência que privilegiaria os compromissos políticos em detrimento dos comerciais ou financeiros. Assim, foi descartada qualquer possibilidade de o Banco atuar na reconstrução da Europa como uma agência de ajuda tradicional (concessional). Os projetos deveriam ser financiados conforme a capacidade de retorno (de gerar lucros). É por isso que, com o intuito de dirimir as dúvidas que ainda geravam hesitações e incertezas no mercado, em dezembro de 1946, o presidente do Banco se pronunciou afirmando que a instituição não era uma agência de ajuda ou alívio e, em 15 de outubro de 1947, o vice-presidente Robert Gardner declara aos membros do governo dos Estados Unidos que o Banco não existia para realizar operações de alívio (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 75; PEREIRA, J., 2009, p. 69).

Nesse processo de consolidação do Banco Mundial, outro obstáculo deveria ser superado: a vinculação do mesmo ao sistema da ONU. João Márcio Mendes Pereira afirma que o governo dos Estados Unidos trabalhou para que

> a instituição não fosse submetida às obrigações decorrentes do seu pertencimento ao sistema da ONU, fundada em outubro de 1945. A mesma ação foi empreendida, ao mesmo tempo, pelo FMI. O resultado, desde então, é que o BIRD e o FMI, a pesar de figurarem como “organizações especializadas” das Nações Unidas, estão autorizados a funcionar de maneira independente, o que implica: a) a desobrigação de pautar as suas ações expressamente pelo cumprimento da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos; b) a não obrigatoriedade de colaborar formalmente

> com as demais organizações do sistema ONU; c) a liberdade para definir quais informações devem ser repassadas ao Conselho Econômico e Social da ONU. Esse descolamento era visto pela direção do Banco como condição fundamental para ganhar a confiança dos investidores de Wall Street em relação à credibilidade dos seus bônus (2009, p. 70).

Sobrepujados os obstáculos iniciais, foi preciso mostrar que o Banco Mundial era rentável e poderia ser um instrumento proveitoso para as empresas e a política externa americana. Nessa conjuntura, a reconstrução da Europa se fazia urgente e fundamental para o restabelecimento da economia mundial. Sendo assim, apenas dois meses após McCLoy assumir a presidência do Banco, foi realizado o primeiro empréstimo, de US$ 250 milhões, a uma empresa pública francesa, a "Crédit National" (o governo francês serviu como fiador). A solicitação inicial da França fora de US$ 500 milhões, mas o Banco liberou somente a metade, com o compromisso de considerar uma nova aplicação no final daquele ano, 1947 (MASON; ASHER, 1973, p. 52).

Em seguida, outros empréstimos foram realizados entre o Banco Mundial e os países europeus: Holanda, Dinamarca e Luxemburgo. Estes foram cedidos para a construção de estradas de ferro, de pontes, suprimento de matérias-primas, equipamentos agrícolas etc. No caso de Luxemburgo, por exemplo, os recursos foram conduzidos para a melhoria de uma siderúrgica. Como se percebe, esses empréstimos foram direcionados para o setor produtivo (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 80).

Mas, as demandas impostas pelo processo de reconstrução da Europa eram maiores que as capacidades do Banco Mundial para supri-las, além da recusa do Banco de participar desse processo como uma agência concessional, conforme queriam os europeus. Assim, em março de 1947, foi anunciado, pelo presidente dos Estados Unidos Harry S. Truman, o Plano Marshall, que se transformou no principal programa de recuperação econômica dos países europeus que participaram da Segunda Guerra Mundial. É importante ater-se que a preocupação com a reconstrução da Europa não era somente econômica, mas também geopolítica. A preocupação dos Estados Unidos era a de que a desorganização econômica e política levasse os países europeus a se inclinarem para o socialismo liderado pela União Soviética.

Por outro lado, com o acirramento da Guerra Fria, na década de 1950, os Estados Unidos perceberam que a estabilidade e a segurança dos seus aliados não dependiam somente da reconstrução da Europa, mas também da estabilidade política e econômica dos países pobres, ou seja, do desenvolvimento desses países. Assim, *o Banco Mundial só aumentou sua relevância no*

cenário internacional quando alterou a orientação teórico-estratégica, passando da reconstrução da Europa para ajuda ao desenvolvimento.

A corrida armamentista e a disputa geopolítica entre as duas superpotências teriam forçado a realização de alianças estratégicas entre o centro e a periferia. Tal conjuntura colocou os países em desenvolvimento no centro da disputa da política internacional. Nessas circunstâncias, o Banco Mundial vai se envolvendo *pari passu* com demandas voltadas para a assistência ao desenvolvimento e à pobreza. É importante ressaltar que, em 1944, na Conferência de Bretton Woods, o tema da pobreza foi residual porque, naquele momento, a questão não afetava intensamente a agenda internacional. Quiçá por essa razão os artigos do acordo de fundação do Banco omitiram a real situação de inópia desses países e povos. Assim, as discussões convergiram para a reconstrução da Europa e não para o subdesenvolvimento, desprezando-se, assim, o debate em torno de políticas sociais, de bem-estar e equidade nos países em desenvolvimento.

No contexto da Guerra Fria, as lideranças dos países em desenvolvimento passaram a sublinhar o estado de pobreza ao qual foi submetida a maioria da população, reclamando por mudanças no tratamento da inópia e do subdesenvolvimento, com a superação desses problemas sendo, para eles, não apenas uma obrigação moral, mas uma condição necessária ao equilíbrio das relações internacionais. Esses países reivindicavam soluções urgentes para as causas da desnutrição, analfabetismo, epidemias, baixa expectativa de vida ao nascer, alta taxa de mortalidade infantil, fome coletiva etc. Entre 1943 e 1944, por exemplo, a fome crônica atingia de 50% a 60% da população dos países em desenvolvimento. Na Índia, a expectativa de vida dos pobres era de 25 anos – 40 anos, no México e na Colômbia – e 90% dos que tinham 10 anos ou mais eram analfabetos – no México, era em torno de 50% (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 63).

É importante ressaltar que, após a Segunda Guerra Mundial, as colônias européias da África e Ásia adquiriram independência das metrópoles. Com a descolonização, os novos países independentes não chamavam a atenção somente pelo estado de pobreza e subdesenvolvimento. Outros fenômenos ocorriam no interior daquelas sociedades e nas suas relações com o *status quo*, tais como o deslocamento de grandes contingentes populacionais do campo para as cidades (urbanização e modernização), os conflitos entre elites políticas e um *ethos* nacionalista exaltador dos laços históricos e culturais que os uniam como nação e Estados soberanos. Todavia, os

esforços não se esgotavam nas questões institucionais de consolidação de Estados nacionais independentes, pois, nesse processo de afirmação política, as questões sociais e de combate à pobreza passaram a fazer parte da agenda dos países em desenvolvimento. No âmbito externo, a criação, em 1955, do Movimento dos Países Não-Alinhados apontava para a não aceitação dos países pobres de sua situação de coadjuvância diante do cenário internacional.

Isso corrobora as asserções de Kapur, Lewis e Webb, segundo as quais o atraso da consciência sobre a pobreza seria explicado, principalmente porque, até a década de 1940, esse fenômeno não existia como categoria analítica, ou seja, a pobreza não identificava um grupo abrangente de países com características comuns ou congruentes, com recursos políticos capazes de influenciar o jogo das relações internacionais, lembrando-se que, em 1942, a maior parte do que é hoje conhecido como países em desenvolvimento eram colônias ou territórios dependentes, com suas políticas ligadas à administração colonial. Esses países não existiam, pois, como objeto empírico de análise, o que não significa afirmar a não existência de países pobres ou da pobreza como um problema social que marginalizava contingentes populacionais inteiros e nações, mas sim asserir que, como as discussões voltavam-se para as metrópoles, tais países eram analisados como variáveis dependentes.

O termo subdesenvolvimento[5] surge, então, no final da Segunda Guerra Mundial nos documentos da ONU, tornando-se rapidamente uma categoria usual nos escritos do meio acadêmico, político e jornalístico, sendo definido, então, como baixo padrão de desenvolvimento tecnológico, econômico e social, ou seja, desenvolvimento aquém dos países industrializados da América do Norte (exceto o México) e da Europa. Com o intuito de demarcar as características do subdesenvolvimento, organismos como a ONU e o Banco Mundial passaram a publicar periodicamente dados estatísticos sobre índices de mortalidade, escolaridade, renda *per capita,* desemprego, taxa de natalidade, consumo, alimentação etc., objetivando traçar parâmetros entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

A renda *per capita* passou a ser, então, um dos principais instrumentos para se classificar se um país era ou não subdesenvolvido. Um exemplo do uso de dados empíricos na busca de

[5] Expressão corrente entre as décadas de 1950 e 1970 para cunhar as nações em que a economia não tinha alcançado os padrões de desenvolvimento tecnológico, econômico e social das sociedades industriais dos países desenvolvidos. Mesmo tendo perdido espaço nas duas últimas décadas para o termo países em desenvolvimento, nesta pesquisa se preservará o vocábulo original sempre que a referência reportar-se à discussão ou referência bibliográfica à época em que a expressão era mais usada.

respostas quantitativas e qualitativas nas análises dos países em desenvolvimento pode ser encontrado no Relatório Anual do Banco Mundial (1948-1949). Nesses termos,

> tanto a necessidade de desenvolvimento quanto as potencialidades do desenvolvimento estão plenamente reveladas por um único conjunto de estatísticas. De acordo com as estimativas preparadas pelo *Statistical Office of the United* States (Escritório de Estatística dos EUA), a renda média por cabeça nos Estados Unidos em 1947 estava acima de US$ 1400, e em outros 14 países variava entre US$ 400 e US$ 900. No mesmo ano, em 25 outras nações e na maioria dos Territórios sem Autogoverno [colônias], contendo juntos substancialmente mais da metade da população mundial, a renda média era menos, e algumas vezes muito menos que US$ 100 por pessoa. O tamanho dessa lacuna indica não somente a urgência da elevação dos padrões de vida nos países subdesenvolvidos, mas também as grandes possibilidades que existem para fazê-lo, pois avanços econômicos que já foram alcançados nos países mais desenvolvidos são uma demonstração tangível do que pode ser alcançado se capital e técnicas modernas forem aplicadas efetivamente para desenvolver os recursos naturais e aumentar a produtividade do trabalho (WORLD BANK, 1948-1949, p. 7, tradução não-oficial).[6]

Na mesma direção, o Relatório *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*, publicado em 1951, pela ONU, afirma que

> tivemos alguma dificuldade em interpretar o termo "países subdesenvolvidos". Usamo-lo para representar os países nos quais a renda *per capita* real é baixa quando comparada com a renda *per capita* real dos Estados Unidos da América, Canadá, Australásia e Europa Ocidental. Nesse sentido, um sinônimo adequado seria "países pobres". O que causa a dificuldade de interpretação é o limite potencial do desenvolvimento que é estabelecido pela inópia de recursos, no sentido de que é teoricamente possível que um país seja pobre porque seus recursos são parcos, e apesar dos recursos que eles possuem estarem plenamente desenvolvido na medida em que o conhecimento corrente permite. Fomos capazes de ignorar essa dificuldade teórica porque não acreditamos que existam tais países. Certamente, não sustentamos a visão de que todos os países são capazes de alcançar o mesmo nível de produção *per capita*; diferenças nos recursos de diferentes países são um fator real nas diferenças de renda *per capita*. Por outro lado, acreditamos que, quaisquer que possam ser seus recursos, todos os países estão em uma posição em que suas rendas nacionais podem ser largamente aumentadas através da melhor

[6] "Both the need for development and the potentialities of development are plainly revealed by a single set of statistics. According to estimates prepared by the Statistical Office of the United Nations, average income per head in the United States in 1947 was over $1400, and in another 14 countries ranged between $400 and $900. In the same year, in 25 other nations and most of the Non-Self-Governing Territories, containing together substantially more than half the world's population, average income was less, and sometimes much less, than $100 per person. The size of this gap indicates not only the urgency of raising standards of living in the underdeveloped countries, but also the great possibilities which exist for doing so, for the economic advances that have already been made in the more developed countries are a tangible demonstration of what can be achieved if capital and modern techniques are applied effectively to develop natural resources and increase the productivity of labor."

> utilização do que eles possuem (UNITED NATIONS, 1951, p. 1-3, tradução não-oficial).[7]

Destarte, o subdesenvolvimento e a pobreza passaram a fazer parte da agenda internacional, influenciando a ação das organizações internacionais intergovernamentais como o Banco Mundial, os governos e o pensamento político. A ascensão dos países em desenvolvimento e do subdesenvolvimento como uma realidade tangível e como categoria analítica forjou a promoção de teorias econômicas e sociológicas que procuravam explicar suas causas e os meios para superar esse fenômeno. Essas teorias influenciaram decisivamente a política externa americana e a assistência ao desenvolvimento (ajuda externa) após a Segunda Guerra Mundial. É nesse bojo que ascenderam a Teoria do Desenvolvimento Econômico e a Teoria da Modernização.

A Teoria do Desenvolvimento Econômico erigiu-se entre as décadas de 1940 e 1950.[8] A preocupação básica desse ramo do conhecimento econômico centrava-se na definição dos fatores sócio-econômicos que poderiam causar modificações na estrutura dos países subdesenvolvidos, além do que essa teoria defende o Estado como instrumento de progresso. Assim, sustenta que historicamente o desenvolvimento obedecia a fases, numa escala evolutiva que ia de uma economia agrária à industrial e à de consumo de massa. Acreditava-se, por outro lado, que esse processo poderia ser antecipado. Dessa forma, essa teoria estava imbuída de mostrar que os países pobres poderiam alcançar o desenvolvimento sustentado.

Intrínseca a essa proposição estava a tese de que os países em desenvolvimento achavam-se envoltos num ciclo de pobreza e que a superação dessa realidade passaria por um forte empurrão (*big push*). Tal empurrão seria resultante da inversão de capital público e/ou privado

[7] "We have had some difficulty in interpreting the term "under-developed countries". We use it to mean countries in which per capita real income is low when compared with the per capita real incomes of the United States of America, Canada, Australasia and Western Europe. In this sense, an adequate synonym would be "poor countries". What causes the difficulty of interpretation is the potential limit to development which is set by poverty of resources, in the sense that it is theoretically possible that a country be poor because its resources are poor, and in spite of the resources which it has being as fully developed as current knowledge permits. We have been able to ignore this theoretical difficulty because we do not believe that there are any such countries. We certainly do not hold the view that all countries are capable of reaching the same level of per capita production; differences in the resources of different countries are a real factor in differences of per capita income. On the other hand we believe that, whatever their resources may be, all countries are currently in a position where their national incomes could be greatly increased by better utilization of what they have."

[8] Autores como William Arthur Lewis, Celso Furtado, Albert O. Hirschman, Raúl Prebisch, Paul N. Rosenstein-Rodan, Walt-Whitman Rostow, Theodore W. Schultz, H. W. Singer, entre outros, contribuíram decisivamente no fortalecimento e legitimação da Teoria do Desenvolvimento Econômico.

(interno ou externo), além da ajuda dos governos dos países ricos, auxiliando em investimentos de infra-estrutura, técnicos, no setor produtivo e social. Nesse caso, a cooperação internacional seria associada ao esforço concentrado do poder estatal e privado no incremento do desenvolvimento.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira, a Teoria do Desenvolvimento Econômico (TDE) surgiu como uma rígida crítica à economia neoclássica. Assim,

> Keynes, nos anos 30, fez a crítica macroeconômica, isto é, a crítica de curto prazo e a do ciclo econômico, do pensamento neoclássico. Economistas do desenvolvimento, nas duas décadas seguintes, fizeram uma crítica complementar do ponto de vista do longo prazo. Os objetivos básicos da nova teoria eram: (i) legitimar **a** industrialização, em função do argumento histórico óbvio de que todos os países desenvolvidos eram países industrializados; (ii) elevar a capacidade de poupança e de investimento dos países subdesenvolvidos de 10% para mais ou menos 20% do PIB; (iii) promover a decolagem para o crescimento sustentado (PEREIRA, L., 1995, p. 9).

Segundo a Teoria do Desenvolvimento Econômico, várias são as causas que contribuíam para o subdesenvolvimento: dualismo econômico; oferta ilimitada de mão-de-obra; baixo nível de poupança; falta de motivação para empreendimentos produtivos; deterioração dos termos de troca para os produtores de bens primários; forma mercantilista de colonização, em oposição à colonização de ocupação, que foi dominante em algumas regiões da Nova Inglaterra (PEREIRA, L., 1995, p. 9).

Pode-se afirmar que as duas últimas causas poderiam ser relacionadas a explicações do tipo imperialista, comum à teoria marxista, porém essas premissas não são justificadas a partir dessa perspectiva teórica e ideológica. Os teóricos da Teoria do Desenvolvimento Econômico não ignoravam o papel do colonialismo e do imperialismo, mas enfocavam suas análises na existência de benefícios mútuos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, "[...] a TDE é uma teoria não ortodoxa, mas em momento algum foi uma teoria radical" (PEREIRA, L., 1995, p. 9). Em contrário, não se pode negar que essa concepção não tenha flexibilizado premissas centrais da Teoria Neoclássica, tais como a de que o desenvolvimento resultaria basicamente das virtudes do mercado. Argumentavam, em contrário, que o planejamento poderia alterar, para "melhor", a situação dos países pobres.

Ao flexibilizar as teses da Teoria Neoclássica, a Teoria do Desenvolvimento Econômico reservava ao Estado papel fundamental nas estratégias de mudanças estruturais dos países em desenvolvimento. O Estado deixava de ser entendido como um estorvo e assumia o *status* de

agente dinâmico do desenvolvimento. É por essa razão que P. N. Rosenstein-Rodan defende que, no processo de industrialização de sociedades atrasadas, o Estado seria uma instituição fundamental na redução dos riscos para o capital internacional. Ao analisar a situação dos países da Europa Oriental, esse autor sustentava que a participação do Estado era um dado novo e essencial para o investimento em larga escala do capital internacional nos países em desenvolvimento (ROSENSTEIN-RODAN, 1969, p. 254).

A ponderação sobre o subdesenvolvimento e os expedientes mais adequados para a sua superação evoluíram para a Teoria da Modernização, um ramo mais ideológico e engajado politicamente da Teoria do Desenvolvimento. Essa corrente influenciou significativamente as políticas de desenvolvimento entre as décadas de 1950 e 1960. É importante relevar que, na época da consolidação da Teoria da Modernização, os Estados Unidos estavam fortalecendo sua hegemonia internacional e que sua influência sobre os países em desenvolvimento era considerada fundamental para a segurança interna americana e dos aliados e para a expansão dos seus interesses comerciais. Para esse ramo do conhecimento, a maneira mais segura de construir uma aliança com as nações pobres seria expandindo seu modelo de desenvolvimento para além de suas fronteiras, de modo a facilitar o progresso dessas nações, pois, assim, tal aliança ampliaria os interesses geopolíticos e econômicos norte-americanos no mundo em desenvolvimento.

Do ponto de vista de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, a Teoria da Modernização é um campo teórico que procura desvendar as causas do atraso e os mecanismos mais eficientes para a sua superação. Nessa perspectiva, essa Teoria se apresentava como

> [...] um extraordinário montante de reflexões que buscavam caracterizar o estado de subdesenvolvimento e os modos de superá-lo, administrar o difícil e perigoso período de ‘transição’ entre o tradicional e o moderno, delicado intervalo, em que os determinantes da velha ordem já se desintegraram e os que garantiriam a nova ordem ainda não se consolidaram (MORAIS, 2006, p. 56-57).

Segundo a Teoria da Modernização, os países em desenvolvimento se caracterizam por apresentarem instituições econômicas, sociais, políticas e culturais pouco diferenciadas, com baixa mobilidade social e com mercados voltados principalmente para atividades de baixo valor agregado e composto de produtos tradicionais, principalmente *commodities* para exportação. É por isso que essa corrente teórica teria tratado esses países como sociedades dualistas em que

forças conservadoras e progressistas coexistiam, sendo que o progresso econômico ainda estaria subordinado aos interesses do *status quo*. Nesses termos,

> [...] em particular, em período de progresso técnico rápido, todos os traços da cultura de uma sociedade não se modificaram com a mesma facilidade; tal fato produz avanços e atrasos culturais que podem perdurar por muito tempo. É fácil verificar que as instituições políticas e, também freqüentemente, as instituições jurídicas, não se podem adaptar com presteza ao progresso tecnológico (LAMBERT, 1967, 65).

Conforme Max F. Millikan e Donald L. M. Blackmer, é preciso *tempo* para que a estrutura social e as novas instituições gerem elementos capazes de forjarem habilidades e hábitos que viabilizem a formação de capitais numa "sociedade atrasada". Por essa lógica, seria necessário o desenvolvimento de técnicas e meios adequados que substituíssem práticas arcaicas por métodos, sistemas e equipamentos modernos, familiarizando, assim, as novas gerações com os padrões de produção capitalistas (MILLIKAN; BLACKMER, 1963, p. 34). Aliás, os teóricos da modernização estabelecem uma *correlação positiva* entre desenvolvimento e progresso econômico, social e político.

O conceito de desenvolvimento defendido pelos teóricos da modernização confronta os aspectos tradicionais e modernos das sociedades contemporâneas, *valorizando*, pois, as modernas instituições ocidentais (o mercado, a democracia, o sufrágio universal) como superiores e *desapreciando* as instituições dos países em desenvolvimento ancoradas, entre outros fatores, em relações familiares, com restrita mobilidade social, pouca diferenciação ocupacional, práticas patrimonialistas e clientelistas. Logo, nessa perspectiva, o desenvolvimento representaria a inflexão de uma situação de atraso econômico para outra condição moderna, dinâmica, que favorecesse as instituições do mercado e democráticas.

Nesses termos, para os teóricos da modernização e do desenvolvimento econômico, *desenvolvimento* significa substancialmente progresso econômico, associado à industrialização e ao aumento da renda *per capita*. Esse fenômeno resultaria do avanço técnico e da autonomia da sociedade diante do poder público e das tradições, sendo que, numa economia de mercado, a própria dinâmica da estrutura social levaria a uma maior participação dos cidadãos na vida pública, ao aumento da renda *per capita* e à melhoria dos índices sociais. Diante disso, os padrões de bem-estar seriam alterados positivamente conforme a consolidação do processo de

industrialização e do avanço do capitalismo, que romperia com o dualismo econômico das nações tradicionais.

Nessa perspectiva, a *variável tempo,* defendida por Millikan e Blackmer como indispensável para que o processo de modernização se consolidasse e as novas gerações se habituassem aos padrões modernos de produção capitalista, não representava apenas um movimento linear no qual o desfecho seria o desenvolvimento, pelo contrário, os teóricos do desenvolvimento econômico e da modernização defendem que o desenvolvimento de países atrasados pode ser apressado pela intervenção e ajuda de nações econômica e tecnologicamente mais "avançadas".

A importância da ingerência externa no processo de desenvolvimento pode ser dealbada pela concepção de progresso apresentada por Walt W. Rostow e Max Millikan. Para esses autores, o desenvolvimento ocorre através de uma sucessão de etapas, quais sejam: 1ª) a sociedade tradicional; 2ª) as precondições para o arranco; 3ª) o arranco (*take-off*); 4ª) a marcha para a maturidade; e 5ª) a era do consumo em massa (ROSTOW; MILLIKAN, 1957; ROSTOW, 1961, p. 15-24). Essa escala indica que as estruturas sociais têm propensão natural para a mudança e o progresso. O exemplo empírico seriam os países desenvolvidos. O paradigma apresentado são os Estados Unidos, ou seja, o ponto que todas as sociedades deveriam alcançar para serem consideradas realmente desenvolvidas, principalmente para os teóricos da teoria da modernização.

A interferência direta de órgãos públicos e privados no processo de desenvolvimento dos países atrasados seria a maneira mais ágil para encurtar as distâncias ou ultrapassar determinadas fases do desenvolvimento. Essas premissas foram as bases teóricas e filosóficas dos programas de ajuda externa e da ação do Banco Mundial entre as décadas de 1950 e 1970.

3.2 AJUDA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO

Por essa lógica dos teóricos do desenvolvimento e da modernização, o processo de desenvolvimento poderia ser influenciado por forças exógenas, *id est*, pela ingerência de "sociedades mais adiantadas" que teriam, aprioristicamente, capacidade para modificar a

estrutura sócio-econômica por interferência *ex-machina.* Essa premissa foi fundamental para a justificação ideológica e teórica da ajuda externa, ou seja, recursos de tipo concessional dotado por órgãos públicos, por meio de instituições multilaterais ou através de acordos diretos (bilateral) entre governos, objetivando o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento (MOREIRA, 2004, p. 53).

A ajuda internacional pode ser definida, então, como o fluxo de recursos técnicos e financeiros movimentado dos países desenvolvidos para as nações em desenvolvimento. Conforme Lloyd D. Black, isso não indica um vetor orientado numa única direção, porquanto, em graus variados, quem recebe ajuda forneceria também recursos humanos e materiais e contribuiria com matéria-prima e com pessoal para os doadores. Numa apreciação global, a ajuda internacional não é uma prática *despolitizada*, já que obedece a interesses nacionais e estratégicos (BLACK, L., 1968, p. 23).

Para esse autor, as primeiras manifestações hodiernas de ajuda internacional tiveram origem após a Primeira Guerra Mundial, quando o governo americano avaliou como de interesse nacional a assistência a um grupo de países com dificuldades econômicas e militares.[9] Nesses termos,

> [...] durante esse período, os Estados Unidos emprestaram mais de 10 bilhões de dólares a uns 20 países, e a maior parte desse dinheiro não foi paga. Os acordos de fundos e a moratória Hoover, com efeito, cancelaram uma grande proporção dessa dívida (BLACK, L., 1968, p. 26).[10]

Apesar de Lloyd Black datar a origem da ajuda internacional no pós-Primeira Guerra Mundial, não existe consenso em torno dessa questão. Uma das vertentes discordantes desse autor sustenta que a ajuda externa surge com o Plano Marshall. Mas, como os recursos desse Plano estavam direcionados para países desenvolvidos e o foco era a reconstrução da Europa e não o desenvolvimento, por esse motivo o Plano Marshall não estaria enquadrado na categoria ajuda externa. Nesse caso, o Ponto IV, programa de ajuda instituído em 1949 pelo governo de Harry S. Truman, teria sido o primeiro programa de ajuda internacional, pois esse tinha em vista

[9] É importante ressaltar que, desde os séculos XVIII e XIX, os países europeus se utilizam da ajuda externa como forma de assegurar bases colonialistas nos países "atrasados". (WENDZEL, *Relações internacionais*, 1985, p. 171).

[10] Em 1931, a Moratória Hoover suspendeu pagamentos com reparações de guerra e empréstimos dos países interaliados.

o desenvolvimento dos países pobres (FERREIRA, H., 2009, p. 19-25). No entanto, mais importante que as origens da ajuda internacional é saber que suas raízes remontam ao projeto de contenção do comunismo na Europa e nos países em desenvolvimento. Essa é uma das peças necessárias para se entender a política externa do pós-Segunda Guerra Mundial, ou seja, desde o entreguerras, os Estados Unidos ensaiavam a ajuda externa como um recurso de estratégia política internacional.

Nessa conjuntura, a ajuda externa transformou-se numa das principais ferramentas da política americana durante a Guerra Fria, isso porque essa concepção apresentava um programa de ação ou *a chave para uma política externa efetiva*, como defendia Rostow e Millikan. Na outra senda, a noção de *big push* de Rosenstein-Rodan defendia que o Estado poderia ser um efetivo instrumento na transposição para o processo de desenvolvimento nos moldes ocidentais.

Nessa perspectiva, as nações em desenvolvimento passaram definitivamente a fazer parte da agenda política internacional, sobrelevando-se, assim, a consciência da necessidade de intervenção *ex-machina* no aligeiramento do processo de modernização das nações atrasadas. A criação de linhas de financiamento bilateral e multilateral, à época, procurava saltar os estágios iniciais do desenvolvimento ou empurrar as nações atrasadas rumo ao progresso. Por essa perspectiva, essa transposição seria fundamental na superação de problemas estruturais, como o dualismo econômico e os valores tradicionais que os teóricos do desenvolvimento econômico e da modernização apontavam como estorvos. É importante ater-se que essa conscientização ocorreu nos interstícios da Guerra Fria, numa conjuntura em que mesmo as questões mais ordinárias eram politizadas e tratadas a partir da ótica dos interesses estratégico-militares dos Estados Unidos e da antiga União Soviética.

Com a ajuda externa, os programas de política internacional dos governos dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos, transfiguraram-se num dos principais vetores de fomento ao desenvolvimento das nações pobres. Uma das primeiras manifestações de ajuda externa voltadas para os países em desenvolvimento foi de assistência técnica, iniciada oficialmente em 1938, quando o Departamento de Estado Americano encetou uma política de intercâmbios educacionais com os países da América Latina, sob o patrocínio da Coordenação Interdepartamental sobre a Cooperação Científica e Cultural – SCC (BLACK, L., 1968, p. 26-27).

Assim, a sobrelevância dos países pobres e da ajuda externa no cenário internacional se consolidou num ambiente de instabilidade política e disputas estratégico-militares. Em 1947, por exemplo, a guerra civil na Grécia mobilizou as autoridades americanas, já que se vislumbrava a possibilidade de uma vitória comunista, precipitando, dessa forma, o envolvimento dos Estados Unidos e o acirramento dos embates com a União Soviética. A politização de questões dessa ordem acirrou o debate nos Estados Unidos sobre o papel que a *ajuda externa* poderia ter diante das causas do subdesenvolvimento que tornavam, em tese, os indivíduos, elites e as classes sociais dos países atrasados vulneráveis diante das promessas de igualdade e bem-estar difundidos pelos comunistas.

A animosidade nos Bálcãs confrontava e acirrava os interesses das duas superpotências na região. Em 1944, os guerrilheiros comunistas do Movimento de Libertação Nacional (PNC), liderados por Enver Hoxha, com apoio de Joseph Broz (Tito), derrotaram os republicanos da União Nacional e implantaram o regime stalinista na Albânia. Em 1947, a Hungria e, em 1948, a Tchecoslováquia se tornaram comunistas. Porém, mesmo com os avanços das forças socialistas na Europa, havia oposição pública nos Estados Unidos à política externa do governo de Harry S. Truman, assentada em políticas de assistência ao desenvolvimento (ajuda externa) tais como o Plano Marshall, com o Congresso americano bloqueando sistematicamente os programas de ajuda, pois havia dúvidas sobre a eficácia desse tipo de política no controle do avanço das idéias comunistas no mundo em desenvolvimento.

A mudança só ocorreu de fato com o golpe comunista na Tchecoslováquia, em fevereiro de 1948, quando uma maciça campanha defendia que a ajuda externa seria uma solução viável para amainar a propensão ao socialismo nos países pobres. Assim, em 13 de abril daquele ano, o governo conseguiu aprovar o Ato de Cooperação Econômico (Economic Cooperation Act), autorizando 5 bilhões de dólares para assistência financeira à Europa (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 73).

É nesse contexto que, em 1949, foi criado pelo governo dos Estados Unidos o primeiro programa global de ajuda externa aos países em desenvolvimento, o Ponto IV (Point Four Program of Technical Assistance to Developing Nations).[11] Esse programa foi autorizado

[11] Em 1949, na Parte IV do discurso de posse, o Presidente Harry S. Truman discorreu sobre as variáveis que orientariam os parâmetros da ajuda dos Estados Unidos aos países em desenvolvimento. O Congresso americano concedeu autorização legal para a excussão do Programa pela Lei do Desenvolvimento Internacional, título IV, Lei Pública 535, promulgada em 5 de junho de 1950.

legalmente pelo Congresso Americano e promulgado em 5 de junho de 1950, pela *Public Law 535* (Lei Pública 535,). Como afirma Lloyd Black, essa Lei criava um *Programa de cooperação técnica* com o propósito de capacitar os povos das regiões subdesenvolvidas a empregar melhor seus recursos humanos e materiais. Achava-se que esse tipo de solução poderia elevar os padrões de vida dos pobres. Essa Lei sublinhava também *o papel do investimento privado na provisão de capital*, além de estimular um ambiente favorável aos investimentos privados, principalmente os ligados aos interesses americanos (BLACK, L., 1968, p. 29; KENNEDY; RUTTAN, 1985, p. 4-5).

Apesar de os princípios norteadores do Ponto IV apresentarem-no como um programa de assistência técnica que prestava serviços aos países que não dispunham de "massa crítica" para confeccionar e pôr em prática projetos de desenvolvimento de grande envergadura, é possível também concebê-lo como um aparato de investimento de capitais, pois o mesmo tinha pretensão de ampliar as condições de troca entre os Estados Unidos e os países em desenvolvimento (FERREIRA, H., 2009, p. 27).

Conforme Joseph V. Kennedy e Vernon W. Ruttan, o Programa Ponto IV foi uma tentativa de o governo americano ampliar o sucesso do Plano Marshall para o mundo em desenvolvimento. Esse Programa surgiu da crença dos especialistas da década de 1950 de que o subdesenvolvimento resultava da falta de infra-estrutura básica para que o investimento privado pudesse se desenvolver plenamente nas regiões mais pobres. Ao se transferir capital financeiro para infra-estrutura e assistência técnica, o governo estaria estabelecendo as condições para que o setor não-público se sentisse atraído pelos mercados emergentes (KENNEDY; RUTTAN, 1985, p. 2.).

Nesses termos, pode-se defender que o Ponto IV estabeleceu as bases iniciais do *desenvolvimentismo* praticado pelos países em desenvolvimento no pós-guerra, pois proveu aportes de recursos públicos para alavancar projetos governamentais de infra-estrutura fundamentais para o processo de industrialização das nações periféricas. Esse programa, "[...] estabelecia, aí, novas regras para a cooperação econômica, mediante o estabelecimento de acordos para a assistência econômica, para a cooperação financeira, técnica e para as doações" (NOGUEIRA apud FIGUEIREDO, 2008, p. 174).

O Ponto IV não deve ser entendido somente como um programa de assistência técnica que garantia investimento de capital para os países em desenvolvimento produzirem infra-estrutura

básica, mas também um Programa de assistência social. Por lidar com investimento voltado a pequenos produtores (agricultura, silvicultura, pesca), saúde e educação, o Ponto IV estabeleceu as bases para que outros programas de ajuda externa inserissem, nas suas práticas, elementos de política social como estratégia de política internacional (KENNEDY; RUTTAN, 1985, p. 11).

Nesses termos, o Relatório Anual do Banco Mundial (1948-1949) afirma que

> [...] a partir do ponto de vista do Banco, não obstante, o Programa (Ponto IV) é de interesse vital, pois, até o momento em que o programa for bem sucedido na expansão dos recursos técnicos e financeiros disponíveis para os países subdesenvolvidos, isso irá assistir e fortalecer o Banco na consecução de suas responsabilidades de desenvolvimento (WORLD BANK, 1949, p. 7, tradução não-oficial).[12]

Esse mesmo Relatório defende que os objetivos fundamentais do Banco Mundial são os mesmos que os do Programa Ponto IV, ou seja, a missão de ampliar o desenvolvimento econômico e conter a expansão do comunismo. Esse tipo de cooperação mobilizou instituições públicas e privadas que passaram a enviar *experts* internacionais com *know-how* técnico para avaliar e indicar os países e setores mais vulneráveis e o potencial econômico de certas nações e regiões, ou seja, o tipo de investimento e de aparato técnico necessários para um plano de intervenção e fomento.

Em 1954, outro programa de ajuda e assistência internacional foi implantado pelo governo dos Estados Unidos. Em 10 de julho desse ano, entra em vigor a Lei de Assistência e Desenvolvimento do Comércio Agrícola (PL 480) ou Alimentos para a Paz (*Foods for Peace*/APP) que assumiu a forma de um programa de ajuda externa dos Estados Unidos para a agricultura, visando, em tese, não só a combater a fome nos países em desenvolvimento, a desnutrição e a baixa produtividade agrícola, mas também a desenvolver e ampliar o mercado para a exportação dos produtos americanos (GANZEL, 2007, p. 1). O Programa tinha um forte componente econômico, embora os interesses econômicos se achassem intrinsecamente ligados à busca de vantagens políticas, além de incentivar a assistência social.

[12] "From the standpoint of the Bank, however, the program is of vital interest. for, to the extent that the program succeeds in expanding the technical and financial resources available to the underdeveloped countries, it will assist and strengthen the Bank in carrying out its development responsibilities."

> Dos cinco objetivos declarados da PL 480, pelo menos três referem-se de forma precípua à política externa: (1) expandir o comércio internacional, (2) desenvolver mercados de exportação para os produtos agrícolas dos EUA, (3) combater a fome e a subnutrição, (4) encorajar o desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento e (5) promover por outros meios a política externa dos Estados Unidos (LAFER, 2001, p. 1).

Com a PL 480, os Estados Unidos protegiam sua agricultura (que passava por uma crise de superprodução), forjavam acordos comerciais favoráveis aos seus produtores internos, fechavam suas fronteiras para a importação de produtos agrícolas; em tese, ajudavam os países pobres a superarem dificuldades de produção e alimentos, induziam novos hábitos de consumo etc. Assim, a PL 480 favorecia um conjunto de iniciativas que aumentava a presença dos Estados Unidos no mundo em desenvolvimento, tanto comerciais quanto políticas, à medida que criava barreiras à influência da União Soviética nos países pobres.

3.3 DA RECONSTRUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

Segundo a literatura, os programas de ajuda externa ocuparam a agenda internacional no contexto dos anos 50 *porque os países em desenvolvimento tinham evoluído à categoria de atores influentes na arena mundial, mas também por causa das contendas que os envolviam na Guerra Fria.* Nessa conjuntura, as economias da Europa e do Japão estavam em processo de recuperação, alcançando padrões próximos aos existentes antes da Segunda Guerra. É nesse ambiente que o Banco Mundial desloca a orientação de suas políticas para o financiamento do fomento aos países em desenvolvimento. Atente-se que se o propósito que originou a criação do Banco Mundial – a reconstrução da Europa – estava em seu remate final, restavam então duas alternativas ao Banco: que fosse dissolvido ou evoluísse rumo a novas tarefas e funções não previstas em seu Estatuto Constitutivo, em 1944 (JOHNSON, 2009).

O Banco seguiu, logicamente, a segunda alternativa e deixou de ser um emprestador de última instância para se transformar numa espécie de agência de “bem-estar internacional”, voltada para o fomento dos países em desenvolvimento. Dessa forma, a construção de mecanismos e a mobilização de recursos com vistas a superar os entraves do subdesenvolvimento

assumiram prioridade nas políticas dos governos dos países centrais e é nesse contexto que o Banco Mundial passa a financiar políticas de desenvolvimento nos chamados países atrasados.

É importante frisar que a atuação do Banco Mundial se diferenciou significativamente das outras agências e programas de ajuda externa para os países em desenvolvimento na década de 1950. Apesar de os empréstimos do Banco serem movimentados por interesses comerciais, políticos e geoestratégicos, o Banco, ao longo de sua história, procurou firmar-se principalmente como uma instituição do sistema financeiro internacional e não como uma agência política concessional. Uma das razões para essa postura está ligada às desconfianças iniciais de *Wall Street* que hesitava em torno da possibilidade de o Banco se transformar numa organização internacional intergovernamental do tipo não-bancária.

Nesses termos, a conjuntura da Guerra Fria também ajudou no deslocamento das atividades do Banco e da política de ajuda externa. O fato é que, no governo de Dwight David Eisenhower (1953-1961), o foco da política externa americana passou por mudanças importantes. A ajuda externa como fora praticada pelos Planos Marshall na reconstrução da Europa e por Programas do tipo Ponto IV e PL 480 nos países em desenvolvimento, com forte ingestão de recursos públicos, foi paulatinamente perdendo espaço para acordos bilaterais no plano militar, estendida prioritariamente para fins de segurança nacional. No âmbito econômico, a doutrina do Governo Eisenhower inferia que os interesses americanos estavam representados a contento pela ação da iniciativa privada (RIBEIRO, 2006, p. 26; PORZECANSKI, 2005, p. 6).

Por outro lado, a doutrina de segurança adotada pelo governo dos Estados Unidos na gestão de Eisenhower estava ancorada na estratégia de “retaliação maciça” que previa a utilização de armas nucleares em caso de ataque pela União Soviética, mesmo que a agressão fosse com armas convencionais. No campo econômico e financeiro, os acordos nem sempre deveriam resultar de tratados políticos. Mas, quando o assunto estava relacionado à segurança dos países aliados em desenvolvimento, defendia-se a incondicional interferência nos problemas internos desses países, principalmente no combate aos movimentos nacionalistas ou de esquerda que eram vistos como um real problema de segurança internacional, mesmo que para isso se tivesse que apoiar governos antidemocráticos.

É nessa conjuntura que o Banco se voltou para o financiamento do desenvolvimento. Desse modo, mesmo após a transmissão da presidência dessa instituição de McCloy[13] para Eugene R. Black (julho de 1949 a dezembro de 1962), os princípios teórico-estratégicos que definiam os propósitos e empréstimos não foram alterados, ou seja, continuaram priorizando empréstimos rentáveis economicamente. A escolha de Eugene Black como presidente da instituição seguia padrões pretéritos, *id est*, os de se escolher nomes ligados ao sistema financeiro para a presidência. Nesses termos, Black foi presidente da Junta de Governadores do Federal Reserve (1933 e 1934), vice-presidente sênior do Chase National Bank e era diretor executivo do Banco Mundial na época em que foi nomeado presidente.

Uma das dificuldades do Banco Mundial, na década de 1950, para fomentar o desenvolvimento dos países pobres estava ligada à capacidade de solvência dos mesmos, pois esses países tinham sérios limites orçamentários, fiscais, cambiais etc. Nesse caso, avaliavam-se antes os riscos de o prestatário não pagar o empréstimo, até porque era necessário amainar as desconfianças de *Wall Street* e

> por essa razão, o BIRD adotou, durante a gestão de Eugene Black (1949-62), uma política creditícia bastante conservadora, pautada pela rentabilidade comercial de suas operações e pelo tratamento desigual dos prestatários. Estabeleceu-se uma distinção: empréstimos para programas (*program loans*) — de maior volume e voltados, em geral, para enfrentar desequilíbrios no balanço de pagamentos — eram autorizados para clientes considerados mais solventes, como os países europeus e o Japão, já empréstimos para projetos (*project loans*) eram autorizados aos clientes considerados menos solventes — na maioria dos casos, países de renda média (PEREIRA, J., 2009, p. 74).

Esse perfil "conservador" do Banco Mundial teve consequências sobre o montante e sobre as alocações dos empréstimos, na década de 1950. Por exemplo, entre 1947 e 1957, os balanços anuais da instituição apontavam uma movimentação de US$ 307 milhões, sem viés de alta. Um aumento significativo só veio acontecer em 1958, quando o volume passou de US$ 600 milhões para US$ 700 milhões anuais até 1961, sendo que a média entre 1949 e 1961 fora de US$ 428 milhões. Por outro lado, a ajuda internacional através da assistência bilateral intermediada pela

[13] McCloy deixou a presidência do Banco Mundial para assumir o cargo de alto comissário dos Estados Unidos, na Alemanha.

USAID[14], por exemplo, disponibilizou entre 1949 e 1961, US$ 1.8 bilhões ao ano, sendo quatro ou cinco vezes mais que o BIRD (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 90).

Assim, uma das características da atividade do Banco Mundial durante a década de 1950 foi o seu conservadorismo quanto ao volume investido e aos propósitos de seus empréstimos. O Banco defendia que era mais importante a qualidade e os objetivos a serem alcançados do que a magnitude de recursos. Esse foi o principal argumento para a moderação inicial da atuação do Banco que, então, não ficou isento das pressões dos governos e de outros organismos multilaterais para ampliar a assistência técnica e econômica dos países em desenvolvimento.

À medida que a definição de subdesenvolvimento à época privilegiava os critérios ligados à renda *per capita* mais que à escassez de recursos naturais e que a noção de pobreza fazia parte das análises e das preocupações sobre o desenvolvimento, ficavam legitimadas as ações dos governos em torno da busca por soluções para conter a inópia. Acrescente-se a esse contexto os elementos políticos ligados à Guerra Fria que "esquentavam" as demandas dos países em desenvolvimento em torno de recursos para alavancar o progresso e a modernização de suas sociedades.

Assim, o subdesenvolvimento que demarcava as diferenças entre as nações pobres e ricas assumia potencial moral e político, à medida que a Guerra Fria "esquentava", forjando a necessidade de o Banco e de outras instituições encontrarem soluções. Por isso, nos anos 50, teria aumentado significativamente o número de visitas e missões do Banco Mundial aos países em desenvolvimento, com o objetivo de manter relações com possíveis clientes. Inicialmente, poucos países não europeus se tornaram clientes regulares do Banco: Índia (24 empréstimos); Colômbia (16); Paquistão (13); Peru (11); Nicarágua (10); Chile (8) e México (8). O Brasil era outro grande cliente com 11 empréstimos (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 100).

Conforme Kapur et alii, os dois primeiros empréstimos para países realmente pobres, Índia (em 1949) e Etiópia (em 1951), foram motivados por prioridades políticas. A Índia era considerada uma peça chave na contenção do comunismo na Ásia e a Etiópia, um dos clientes preferenciais dos Estados Unidos, na África. Durante a primeira fase de atuação do Banco Mundial, a Índia foi o país que mais recebeu empréstimos. Mas, se as questões políticas foram

[14] A United States Agency for International Development (USAID) foi a agência que substituiu o Programa Ponto IV (BRAGA, Paulo Romeu. Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna no Brasil entre 1946 e 1964: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, p. 50, 2002.

centrais para a concessão desses empréstimos, outras razões podem ser somadas a elas, como as de natureza econômica e as sociais. Isso se explica porque os gastos públicos indianos compreendiam elementos que favoreciam os pobres e, desse modo, os empréstimos do Banco estariam (in)diretamente financiando o combate à pobreza, numa época em que os empréstimos ainda não tinham diretamente esse propósito (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 101).

No caso da Etiópia, a situação era completamente oposta à da Índia. Em 1950, quando da visita dos técnicos do Banco Mundial, o país era administrado por um governo autocrata sem a menor capacidade técnica de formular projetos ou executar ações públicas e sem a devida competência para prestar serviços à população por causa da negligência administrativa (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 102). De imediato, o Banco Mundial percebeu que investir no processo de modernização desses países era diferente de se investir na reconstrução da Europa. Os problemas eram diferentes. Como afirma Eugene R. Black, nos países em desenvolvimento, o alvo das políticas de financiamento era implantar e reforçar começos. Para isso, dificuldades teriam que ser superadas, dentre elas,

> [...] a escassez de serviços básicos era — e é ainda — o maior obstáculo físico para o incremento do desenvolvimento da produção e o levantamento dos níveis de vida nos países menos desenvolvidos. A falta de transportes econômicos e dignos de confiança restringiria o volume do mercado, tanto para a produção agrícola como para a industrial, e mantinha regiões ricas em recursos naturais fora do alcance do desenvolvimento. A distribuição deficiente de energia elétrica constituía um lastro permanente para o desenvolvimento industrial (BLACK, E., 1962, p. 84).

A idéia de pobreza nos anos 50 centrava-se principalmente na desigualdade entre países e não na pobreza interna, ou seja, na falta do necessário à subsistência de pessoas e de grupos sociais. A relação Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* era o principal parâmetro para se medir as economias de cada país. Na primeira fase de atuação do Banco, foram priorizados empréstimos para investimentos em infra-estrutura básica porque os setores de energia, transporte, telecomunicações e outros dariam o suporte necessário ao desenvolvimento capitalista nas regiões atrasadas. O financiamento em energia e transporte representou duas terças partes de todo o dispêndio com fomento durante esse período (BLACK, E., 1962, p. 84).

A infra-estrutura aqui mencionada, segundo se pode analisar nos documentos do Banco Mundial, pode ser definida como um sistema de instalações público e privado que dá suporte às atividades básicas da economia, tais como o comércio, a indústria, a agropecuária etc. Assim,

sistemas viários, energia elétrica, telecomunicações e transporte seriam essenciais para a otimização da atividade produtiva. Os empréstimos para transporte, telecomunicações e energia (elétrica, óleo, gás e carvão) concedidos pelo Banco foram agregados, nesse estudo, como infra-estrutura. Suprimento d'água potável e saneamento básico podem ser classificados tanto como infra-estrutura quanto políticas sociais. Nessa pesquisa, esses recursos serão analisados na perspectiva de política social, pois, apesar dos tênues limites que separam esses itens nos propósitos do Banco Mundial, os projetos individuais tendem a colocá-los geralmente na área social. O Banco, ao investir nesse setor, visava a evitar que os gargalos estruturais comprometessem a atividade produtiva e o crescimento econômico nos países em desenvolvimento.

Mas, como a pobreza era analisada a partir das desigualdades do PIB nominal *per capita*, a política de empréstimos do Banco Mundial tinha em vista o crescimento econômico como o principal instrumento de combate à pobreza. Partia-se do pressuposto de que primeiro era preciso existir crescimento para depois haver distribuição. Assim, se explica a priorização do investimento em infra-estrutura no portfólio do Banco Mundial, nos anos 50. Era preciso primeiro crescer, gerar poupança interna e investimento produtivo. Essa junção de fatores elevaria a renda nacional e, depois (no futuro), um virtuoso processo de desconcentração de renda e (re)distribuição da riqueza.

Associar investimentos em infra-estrutura somente a causas políticas não responde aos interesses envolvidos na priorização desse propósito no portfólio do Banco, não esquecendo que, diferente de outras instituições ligadas à ajuda externa, o BIRD era um estabelecimento bancário com estreitas ligações com o *Wall Street*. Por isso, o compromisso com investimentos lucrativos era fundamental para a própria existência do Banco enquanto instituição financeira. A opção em condicionar os empréstimos a projetos relacionava-se à possibilidade que os mesmos proporcionavam no acompanhamento e análise constante do que estava sendo executado. Desse modo, investimentos em infra-estrutura eram lucrativos e tornavam patente para a população, críticos e financiadores a grandeza dos empreendimentos realizados e sua urgência para a modernização de sociedades atrasadas.

> Outras razões contribuíram para robustecer a confiança dos banqueiros do Norte em relação ao BIRD. Os acordos de empréstimo com o Banco estabeleciam que os recursos deveriam ser gastos na compra de bens e serviços de empresas situadas nos países

> capitalistas mais industrializados. Nos quatorze anos de gestão Black, nunca menos de 92,5 por cento das quantias emprestadas foram gastas anualmente na compra de bens e serviços de empresas situadas nos países capitalistas mais industrializados, concentrando-se, em ordem decrescente, em seis deles: Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e Japão. Assim, o Banco cumpria o papel de introduzir ou fortalecer a presença do seu "eleitorado" — os bancos, firmas de investimento e empreiteiras ocidentais — no centro das relações comerciais e de produção entre os EUA, a Europa, o mundo colonial e a periferia (PEREIRA, J., 2009, p. 75).

Outrossim, a associação entre investimento infra-estrutural e política resultava do reconhecimento de que a política doméstica tinha influência sobre o mercado, *id est*, em relação aos níveis de produção e à solvência dos países prestatários. É essa concepção que vai nortear de *fato* o financiamento de determinados propósitos em detrimento de outros. Para o Banco Mundial, o investimento em infra-estrutura estimularia o capital produtivo a investir nos países em desenvolvimento, gerando um ciclo virtuoso de crescimento econômico, aumento na oferta de emprego e, através desse movimento, o combate à pobreza no mundo em desenvolvimento.

Como, durante a década de 1950, havia o propósito de custear projetos lucrativos, os projetos sociais não foram incorporados à agenda do Banco Mundial, além do que os países de renda-baixa, muito deles da África e da Ásia, recém-independentes, foram preteridos, por problema de solvência. Por isso, esses países só passaram a ser elegíveis com a criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), em 1961. Mesmo para os países de renda média (elegíveis para os padrões do Banco), os encargos sobrecarregavam os empréstimos de tal forma que desestimulava muitas vezes os governos a recorrerem aos mesmos.

Dessa forma, até a criação da AID, o Banco Mundial financiou somente projetos considerados lucrativos, exceto no caso dos empréstimos voltados para Balanços de pagamentos (*program loan*s), o que denota que as inversões em infra-estrutura eram prioritárias porque davam lucros e potencializavam o setor produtivo (indústria e agricultura). É por isso que Eugene Black apresentava a escassez de serviços básicos à época como o principal obstáculo físico ao desenvolvimento da atividade produtiva e da melhoria da qualidade de vida dos países menos desenvolvidos e à urgência em sua construção.

A deficiência em infra-estrutura era entendida, pois, pelo Banco Mundial como um obstáculo à atividade econômica e à integração dos países em desenvolvimento ao mercado global. Nesses termos, era preciso fundar ou aprimorar a rede infra-estrutural, com o intuito de estimular a redução dos custos de produção, o aumento da produtividade e o aprimoramento dos

bens e serviços prestados pelo mercado e pelo setor público. Para o Banco, o crescimento econômico levaria, por conseguinte, ao bem-estar social e a mudanças nos estilos de vida.

A tabela 3 corrobora a opção pelo financiamento do setor moderno dos países em desenvolvimento. Ao se subtrair o que foi comprometido com a reconstrução da Europa, as inversões em infra-estrutura corresponderam cerca de 66,49% dos empréstimos aprovados no período de 1952 a 1959, sendo que o setor produtivo (indústria e agricultura) recebeu investimentos, da ordem de 25,89%. No que tange à agricultura, é importante destacar que o BIRD optou pelo investimento em máquinas e equipamentos para a mecanização da produção agrícola, irrigação, melhoria de terras, construção de silos ou armazéns, veículos, isto é, em ferramentas que compeliam para novos métodos e técnicas capazes de modernizar a produção e integrar a agricultura à indústria.

TABELA 3 - Empréstimos aprovados pelo Banco, classificados por propósito – 1952-1959 (Numerários em milhões de dólares dos EUA).

(continua)

Ano	Propósito	BANCO	%TOTAL	% Empréstimo p/ Desenvolvimento
1952	Energia Elétrica	$391,00	28,29%	44,18%
	Transporte	$179,00	12,95%	20,23%
	Telecomunicações	$25,00	1,81%	2,82%
	Agricultura	$128,00	9,26%	14,46%
	Indústria	$70,00	5,07%	7,91%
	Desenvolvimento Geral	$92,00	6,66%	10,40%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$885,00**	**64,04%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	35,96%	
	TOTAL	**$1.382,00**	**100,00%**	
1953	Energia Elétrica	$404,00	25,90%	38,01%
	Transporte	$242,00	15,51%	22,77%
	Telecomunicações	$26,00	1,67%	2,45%
	Agricultura	$150,00	9,62%	14,11%
	Indústria	$149,00	9,55%	14,02%
	Desenvolvimento Geral	$92,00	5,90%	8,65%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$1.063,00**	**68,14%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	31,86%	
		$1.560,00	**100,00%**	
1954	Energia Elétrica	$509,00	27,16%	36,96%
	Transporte	$397,00	21,18%	28,83%
	Telecomunicações	$26,00	1,39%	1,89%
	Agricultura	$167,00	8,91%	12,13%

TABELA 3 - Empréstimos aprovados pelo Banco, classificados por propósito – 1952-1959. (Numerários em milhões de dólares dos EUA).

(continuação)

Ano	Propósito	BANCO	%TOTAL	% Empréstimo p/ Desenvolvimento
	Indústria	$168,00	8,96%	12,20%
	Desenvolvimento Geral	$110,00	5,87%	7,99%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$1.377,00**	**73,48%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	26,52%	
		$1.874,00	**100,00%**	
1955	Energia Elétrica	$617,00	27,13%	34,72%
	Transporte	$533,00	23,44%	29,99%
	Telecomunicações	$26,00	1,14%	1,46%
	Agricultura	$225,00	9,89%	12,66%
	Indústria	$236,00	10,38%	13,28%
	Desenvolvimento Geral	$140,00	6,16%	7,88%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$1.777,00**	**78,14%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	21,86%	
		$2.274,00	**100,00%**	
1956	Energia Elétrica	$789,00	29,58%	36,36%
	Transporte	$656,00	24,60%	30,23%
	Telecomunicações	$26,00	0,97%	1,20%
	Agricultura	$228,00	8,55%	10,51%
	Indústria	$331,00	12,41%	15,25%
	Desenvolvimento Geral	$140,00	5,25%	6,45%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$2.170,00**	**81,36%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	18,64%	
		$2.667,00	**100,00%**	
1957	Energia Elétrica	$869,00	28,73%	34,38%
	Transporte	$715,00	23,64%	28,28%
	Telecomunicações	$24,00	0,79%	0,95%
	Agricultura	$276,00	9,12%	10,92%
	Indústria	$439,00	14,51%	17,37%
	Desenvolvimento Geral	$205,00	6,78%	8,11%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$2.528,00**	**83,57%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	16,43%	
		$3.025,00	**100,00%**	
1958	Energia Elétrica	$1.106,00	29,66%	34,22%
	Transporte	$1.036,00	27,78%	32,05%
	Telecomunicações	$24,00	0,64%	0,74%

TABELA 3 - Empréstimos aprovados pelo Banco, classificados por propósito – 1952-1959. (Numerários em milhões de dólares dos EUA).

(conclusão)

Ano	Propósito	BANCO	%TOTAL	% Empréstimo p/ Desenvolvimento
	Agricultura	$316,00	8,47%	9,78%
	Indústria	$545,00	14,62%	16,86%
	Desenvolvimento Geral	$205,00	5,50%	6,34%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$3.232,00**	**86,67%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	13,33%	
		$3.729,00	**100,00%**	
1959	Energia Elétrica	$1.398,00	31,59%	35,58%
	Transporte	$1.297,00	29,30%	33,01%
	Telecomunicações	$24,00	0,54%	0,61%
	Agricultura	$316,00	7,14%	8,04%
	Indústria	$689,00	15,57%	17,54%
	Desenvolvimento Geral	$205,00	4,63%	5,22%
	Empréstimos para desenvolvimento	**$3.929,00**	**88,77%**	**100,00%**
	Empréstimos para reconstrução	$497,00	11,23%	
		$4.426,00	**100,00%**	

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report - 1952-1959.* (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial de 1952 a 1959).

Por essa concepção, a atuação do Banco Mundial teria uma função civilizatória, à medida que tencionava alterar o dualismo das sociedades subdesenvolvidas. Sendo assim, "[...] na década de cinqüenta, o Banco atrelava seus empréstimos à estruturação de um planejamento econômico global dos países tomadores" (CAVALCANTE, s/d, p. 4). Os condicionantes impostos pelo BIRD nessa época tinham a intenção de provocar mudanças estruturais através do crescimento econômico, porquanto se acreditava que, com a industrialização, novos valores se consolidariam, produzindo mudanças na mentalidade dos "nativos", aproximando-os dos valores ocidentais e os governos nacionais da política externa e econômica norte-americana.

Nessa perspectiva, o Banco Mundial, durante a administração de Eugene R. Black, consolidou-se como uma organização internacional que financiava empréstimos para os países de renda média desenvolverem infra-estrutura básica. Essa opção distanciou o Banco de outras instituições internacionais voltadas para a ajuda externa, como o Ponto IV/USAID, a FAO, a UNICEF etc., que se envolveram com empréstimos improdutivos como, por exemplo, com assistência social.

Nesse caso, é preciso perceber que mesmo o Banco Mundial tendo participado dos imbróglios que envolviam a Guerra Fria, essa instituição se integrou a esse processo de forma seletiva, assumindo um *status* diferenciado na sua interação com as outras agências de ajuda externa e com as pendengas políticas da época. O Banco pôde ter uma participação diferenciada porque mesmo com a sua missão tocando as questões estratégicas, descolava-se dela, até porque, para as demandas restritivamente políticas, haviam instituições tão bem aparelhadas técnica e financeiramente quanto o Banco. Em outros termos, o que justificava a existência do BIRD era a necessidade de uma instituição qualificada que investisse capital na modernização dos países em desenvolvimento, independentemente das políticas de ajuda externa.

Conforme Michael Gavin e Dani Rodrik, o Banco Mundial, ainda cedo, reconheceu que a política doméstica influenciava a produtividade de certos investimentos e a probabilidade de reembolso dos mesmos. É nesse sentido que o Banco passou a impor condições (condicionalidades) para a liberação de empréstimos. Nesses termos,

> ele (Banco Mundial) buscou encorajar políticas favoráveis ao exigir "... como condição de financiamento do Banco, que o país tomador de empréstimo instituísse medidas projetadas para restaurar a estabilidade de sua economia". Ele incluía nas políticas indesejáveis uma atitude hostil e discriminatória em relação ao investimento privado internacional, e, em particular sofreu um considerável opróbrio ao se recusar a fazer empréstimos a países que permaneciam em falta com suas obrigações com empréstimo internacional, tentando, dessa forma, a todo custo, reduzir o risco de expropriação e não pagamento enfrentado pelos investidores internacionais. O Banco afirmou que suas tentativas de melhorar o ambiente político através de tal condicionalidade, e através de seus esforços de assistência técnica em favor dos governos tomadores de empréstimo, serviram para melhorar o clima para o investimento internacional privado (GAVIN; RODRIK, 1995, p. 131).[15]

Por essa ótica, o Banco Mundial centrou seu poder para alterar a economia e as instituições políticas dos prestatários. Isso denota que os empréstimos do Banco eram operações financeiras que negociavam, antes, mudanças de padrões de comportamento político e econômico, ou seja, alteravam instituições e objetivos governamentais com a intenção de

[15] "But elsewhere in the document a different kind of risk is discussed, which we would today label "policy risk". The Bank recognized very early that a country's overall policy environment has a material influence on the productivity of specific investments, and on prospects for repayment. It sought to encourage desirable policies by requiring "… as condition to Bank financing, that the borrowing country institute measures designed to restore stability to its economy". It counted among undesirable policies a hostile or discriminatory attitude toward private international investment, and in particular endured considerable opprobrium by refusing to make loans to countries that remained in default of their international lending obligations, thus attempts to improve the policy environment through such conditionality, and through its technical assistance efforts on behalf of borrowing governments, served to improve the climate for private international investment."

fortalecer os aspectos macroeconômicos. Por isso, Gavin e Rodrik defendem o Banco como um construtor de instituições. Essa questão seria a chave para a compreensão do impacto do BIRD no desenvolvimento econômico dos países atrasados (GAVIN; RODRIK, p. 131).

Nesses termos, a exportação de capital na forma de investimento produtivo para os países em desenvolvimento gerava fundamentalmente demanda por bens de capital nos países mutuantes. Tal movimento gerava uma correlação de interdependência entre economias com diferentes graus de desenvolvimento. Essa assimetria reciclava os recursos investidos, gerando melhores rendimentos aos financiamentos realizados. O Banco Mundial operava no circuito do sistema financeiro internacional, alocando recursos públicos e privados em transações lucrativas tanto para empresas como para os Estados, por isso a necessidade da construção de instituições modernas, principalmente de mercados com pouca intervenção pública, de uma burocracia eficiente, uma balança de pagamentos ajustada, um rígido controle cambial etc.

A atribuição básica do Banco Mundial na conjuntura dos anos 50 era a de forjar a expansão do livre-mercado e aumentar a interdependência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Associado ao FMI, o Banco deveria estimular o investimento internacional de longo prazo, associando capital nacional e internacional, aligeirando, dessa forma, a inclusão dos países em desenvolvimento ao mercado global.

O Relatório Anual do Banco Mundial (1948-1949) reforça a tese da necessidade de se ampliar a interdependência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse Relatório afirma que

> do ponto de vista dos países subdesenvolvidos, a necessidade de expandir a produção e assim elevar os padrões de vida é óbvia. Mas o problema tem implicações diretas e importantes para as nações mais avançadas também. Isso não se deve somente as condições gerais de pobreza nas áreas subdesenvolvidas que criaram tensões políticas e sociais que, se não aliviadas, podem ter consequências sérias e abrangentes. Também é porque o pleno emprego e a utilização efetiva dos recursos dos países mais desenvolvidos dependem amplamente de um comércio mundial em expansão contínua; o aumento da produção nas áreas subdesenvolvidas é um dos principais meios para esse fim (WORLD BANK, 1949, p. 7, tradução não-oficial).[16]

[16] "This is not only because the general conditions of poverty in the underdeveloped areas have created political and social tensions which, if unrelieved, may have serious and widespread consequences. It is also because full employment and effective utilization of the resources of the more developed countries depend largely upon a continually expanding world trade; increased production in the underdeveloped areas is one of the principal means to this end."

Ora, a promoção da modernização dos países em desenvolvimento e a sua integração ao mercado global era o mote que justificou a existência e atuação do Banco Mundial. Mesmo que a assistência ao desenvolvimento tenha sido influenciada por critérios políticos, como no caso da Iugoslávia que após o rompimento com a URSS recebeu tratamento especial com vistas a manter sua independência econômica diante da União Soviética, tornando-se elegível aos empréstimos do Banco (WENDEL, 1985, p. 166) e dos países comunistas que foram submetidos a sanções, pode-se afirmar que a atuação do Banco visava, sobretudo, à promoção do desenvolvimento econômico, à criação de um sistema de vasos comunicantes entre as economias desenvolvidas e as economias em desenvolvimento. Por mais que a participação do BIRD na Guerra Fria tenha sido importante, não somente isso definiu os seus propósitos, por isso seus princípios teórico-estratégicos priorizaram inversões em infra-estrutura e no setor produtivo (indústria e agricultura com forte investimento de capitais), em detrimento de políticas sociais, conforme a Tabela 3, acima.

Assim, a atuação do Banco Mundial, desde o início, deslocou-se dos padrões de ajuda externa convencional, assumindo o papel de agente financiador das mudanças estruturais na economia dos países em desenvolvimento. Por essa razão, a assistência técnica e financeira era parte de um mesmo processo, o de transformar economias atrasadas em modernas, integrando-as ao mercado global.

> Isto não quer dizer que, durante os anos cinqüenta, o BIRD estivesse isolado das pressões da guerra fria e, especificamente, dos requerimentos da política externa norteamericana. Longe disso. Na verdade, o BIRD integrou-se plenamente àquela dinâmica macropolítica, porém de maneira seletiva, a partir do seu lugar específico na arena internacional (PEREIRA, J., 2009, p. 81).

Assim, foram essas particularidades que diferenciaram o Banco Mundial de outras agências de ajuda externa, direcionando sua atuação principalmente para o desenvolvimento econômico e para a transformação de sociedades dualistas em sociedades modernas, integradas ao mercado internacional.

3.4 UMA AGENDA PARA O PROGRESSO

A década de 1960 marca *a segunda fase* de atuação do Banco Mundial. No que tange aos aspectos do subdesenvolvimento e da pobreza, o Banco continuou entendendo-os como desigualdade entre países, com base no PIB nominal *per capita*. Nesse período, o Banco desvia decisivamente suas ações de reconstrução da Europa para o fomento dos países atrasados economicamente. O Japão teria sido o último país desenvolvido a contrair empréstimos junto ao BIRD, em 1966, uma vez que de devedoras as nações industrializadas passaram a credoras, contribuindo financeiramente para que outros Estados, notadamente os países em desenvolvimento, pudessem amenizar as suas dificuldades de caixa e encontrassem equilíbrio monetário (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 140).

É na década de 1960 que o Banco Mundial se expande com a criação e o funcionamento de novas agências, com o aumento do número de Estados-membros e do volume de recursos para empréstimos. Nesses termos, embora a CFI tenha sido criada em 1956, suas atividades só começaram de fato em 1961, a AID em 1960 e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), em 1966. Logo no início da segunda fase de atuação, a presidência do Banco foi transferida de Eugene R. Black para George Woods (janeiro de 1963 a março de 1968), que tinha sido vice-presidente da Harris, Forbes & Co.; vice-presidente do banco Chase; vice-presidente e membro da diretoria do First Boston Corporation.

Com a AID, os países em desenvolvimento pobres (de baixa renda) não elegíveis pelos critérios do Banco Mundial começaram a ter acesso ao Banco. A AID passou a fazer empréstimos de longo prazo, com previsão de reembolso de até 50 anos e 10 anos de carência, a juros módicos ou zero, mais flexíveis que os praticados pelo próprio BIRD, já que as linhas de financiamento desta última instituição direcionavam-se às nações de renda média (WORLD BANK, 1962, p. 6).

Nesses termos, a AID nasce com o escopo de complementar o trabalho que já vinha sendo realizado pelo Banco Mundial, *id est*, de assistência ao desenvolvimento. Com essa nova instituição, o Banco aumentava o leque de serviços e ampliava sua influência sobre um maior número de países, abrandando a pressão internacional para que realizasse empréstimos para os países em desenvolvimento de baixa renda, muitas vezes insolventes.

Assim, os créditos da AID surgem como uma opção para os países que não tinham acesso ao mercado e nem eram elegíveis nos empréstimos convencionais do Banco Mundial. Mas, não se deve descuidar que mesmo a AID sendo uma agência de fomento voltada aos países em desenvolvimento de baixa renda, muitas vezes com problemas de solvência, ela é uma instituição prestamista que visa a remunerar o capital investido e mudanças no comportamento político dos países prestatários.

> Na prática, entre os critérios de elegibilidade para créditos da AID figuram não apenas o nível de pobreza (calculado pela renda per capita) e a insolvabilidade do país para obter recursos nos mercados de capitais. Também é necessário que o cliente implemente — ou se comprometa a fazê-lo — políticas econômicas consideradas "sólidas" e "responsáveis". O grau segundo o qual o bom comportamento figura como condicionalidade ao crédito, bem como os termos que o definem como tal, variam conforme as circunstâncias (PEREIRA, J., 2009, p. 20).

Com efeito, a AID se posicionava no contexto dos anos 60 como uma agência que investe nos países em desenvolvimento de baixa renda procurando forjar mudanças políticas fundamentais para o desenvolvimento. O fato de trabalhar com países de renda *per capita* nominal baixa não levou a AID a realizar empréstimos do tipo concessional (doação). Assim como o BIRD, a cooperação financeira e técnica eram realizadas dentro de regras de mercado, mesmo que em condições melhores para a restituição dos empréstimos realizados.

> O vetor principal para atingir os objetivos de melhoria dos padrões de vida deve ser o incremento do fluxo público e privado de capital. Nesse aspecto: a idéia geral que dá sustentação as ações da AID é a mesma que norteia o BIRD, ou seja, o desenvolvimento é uma função da criação de riqueza, que por sua vez depende do incremento do capital e dos níveis de produtividade. Apesar dessa sintonia no que se refere a linha geral do Banco, é importante salientar que no caso da AID o fluxo público de recursos ocupa um lugar de maior importância, posto que ela trata de prover recursos para países que muitas vezes, dado o elevado grau de pobreza, não têm condições de cumprir com os compromissos exigidos pelo mercado. Portanto não exercem atração para investidores privados (COELHO, 2002, p. 55).

Segundo o Relatório Anual do Banco Mundial/AID (1960-1961), no primeiro ano de atividade da AID, em 1961, essa agência disponibilizou créditos para 18 novos projetos, somando o valor de US$ 134 milhões. Esses créditos financiaram o desenvolvimento em 8 países: Colômbia, Costa Rica, Índia (com seis projetos financiados), Jordânia, Paquistão (três projetos), Paraguai, República Popular da China (quatro projetos) e Suazilândia. A agricultura teria

recebido o maior montante de recursos, num total de US$ 66,2 milhões para a irrigação e drenagem na Índia e Paquistão (WORLD BANK, 1962, p. 5). É importante frisar que, nesse Relatório, consta importante ressalva, a de que os investimentos na produção agrícola eram vitais para se acompanhar o ritmo do crescimento demográfico. O debate em torno dos aspectos populacionais do desenvolvimento à época apontava que os aspectos sociais do desenvolvimento começavam a fazer parte da agenda de discussão do Banco.

Conforme o mesmo Relatório, de US$ 38 milhões destinados ao financiamento no setor de transporte US$ 31 milhões foram para a América Latina.[17] O Relatório defende, ainda, que a agricultura teria se beneficiado diretamente desses recursos, à medida que os mesmos estiveram voltados para a abertura de estradas em novas áreas agrícolas. Do restante dos créditos, US$ 18,5 milhões foram destinados ao setor elétrico no Vale do Damodar, na Índia. A sobra do montante dos créditos, US$ 2 milhões e US$ 4,4 milhões, respectivamente, foi direcionado aos sistemas municipais d'água em Amã (Jordânia) e Taipei (Taiwan). Nesse ano (1961), somente US$ 5 milhões teriam sido concedidos para o fomento da indústria, mais especificamente para a promoção de empreendimentos industriais privados em Taiwan, na China (WORLD BANK, 1962, p. 5).

O financiamento em sistemas municipais de água potável introduz, de fato, os primeiros empreendimentos em assistência social. Nesse caso, os créditos da AID passaram a estimular ou reforçar a presença do Estado na implantação de um conjunto de ações voltadas para o setor social com o fito de se evitar que as causas da pobreza se tornassem um entrave para o processo de desenvolvimento, além do que a inópia poderia gerar instabilidade política, preocupação premente nas políticas de ajuda externa, desde o Programa Ponto IV.

Atente-se que é a partir do Relatório Anual (1963-1964) que o item educação passa a figurar no rol de empréstimos aprovados pelo Banco e pela AID. Conforme esse Relatório, a educação seria um recurso fundamental para o desenvolvimento econômico, pois contribuía para o crescimento de todos os setores e níveis de atividades (públicos e privados), ao prover as habilidades básicas para o desenvolvimento. No que tange ao suprimento de água potável, o Banco passou a reconhecer que a escassez desse serviço afetava gravemente as condições de vida das pessoas e o progresso sócio-econômico. É nesse Relatório que pela primeira vez esse item

[17] O Relatório não especifica a destinação do restante dos US$ 38 milhões voltados ao setor de transporte.

aparece como linha de empréstimo independente (propósito), pois até aquele momento era uma sub-rubrica dos investimentos direcionados à indústria (WORLD BANK/IDA, 1964, p. 5).

Destarte, a AID emprestou US$ 5 milhões à Tunísia, em 1962, para a ampliação de seu sistema de escola secundária (WORLD BANK/IDA, 1963, p. 20); em 1963, aprovou empréstimo de US$ 13 milhões para o Paquistão e de US$ 4,60 milhões para Tanganica. Por outro lado, o Banco Mundial emprestou US$ 1,87 milhões para Malta; a AID, US$ 3,50 milhões para a Jordânia e US$ 50,00 milhões ao Paquistão, para suprimento de água (WORLD BANK/IDA, 1964, p. 6 e 9).

Nessa pesquisa, os empréstimos para educação, suprimento d'água, esgoto, saúde, nutrição, planejamento populacional e desenvolvimento urbano aprovados pelo Banco Mundial e pela AID foram agregados e analisados como políticas sociais. Conforme Eloisa de Mattos Höfling, educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc. constituem esse tipo de política (2001, p. 30). Assim sendo, como mostram os dados empíricos, o setor social começa a fazer parte do portfólio do BIRD e da AID ainda no início da década de 1960, o que contradiz a afirmação de Marília Fonseca de que somente no final dessa década esse propósito teria sido incorporado às carteiras de financiamentos do Banco (FONSECA, 1998, p. 41).

O que se pode afirmar é que o setor social ainda não tinha assumido a importância que passou a ter na década de 1970, na gestão de Robert S. McNamara. Nos anos 60, o social apresentava-se como uma solução para atender a demandas urgentes dos governos ou como serviço de utilidade pública (WORLD BANK/IDA, 1964, p. 5), o que não significa que, à época, essas questões estivessem fora de discussão e do financiamento da instituição. O que se pode defender é que essa questão era germinal.

O fomento de políticas sociais estava em seus primeiros estágios, porquanto a concepção de desenvolvimento ainda em voga o restringia, basicamente, a progresso, ou seja, a crescimento econômico. Por isso, assim como na década de 1950, o Banco Mundial continuou privilegiando os investimentos em infra-estrutura, correspondendo a 66% dos empréstimos aprovados pelo Banco e 44,31% dos créditos da AID no intervalo de 1960 a 1967. Em contraste, as inversões no setor social (política social) representaram apenas 0,27% no Banco e 10,40% na AID (ver os gráficos 1 e 2).

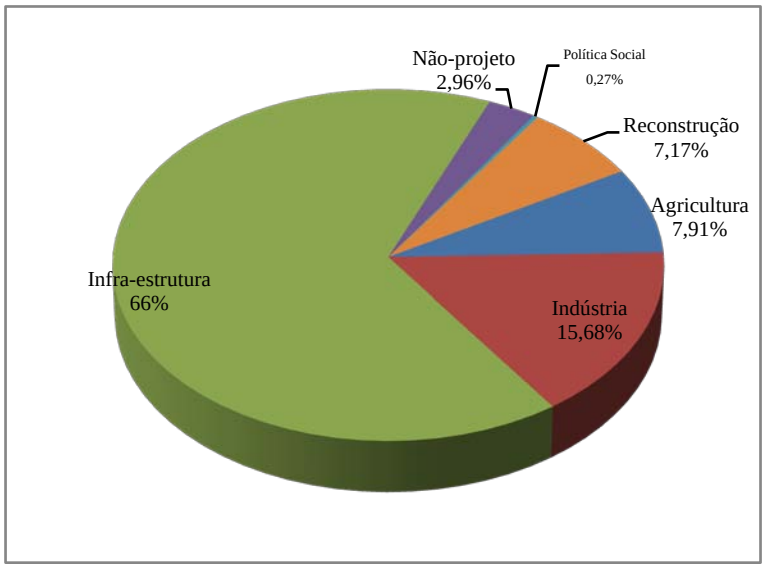


GRÁFICO 1 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial, por propósito - 1960-67.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* – 1960-1967 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

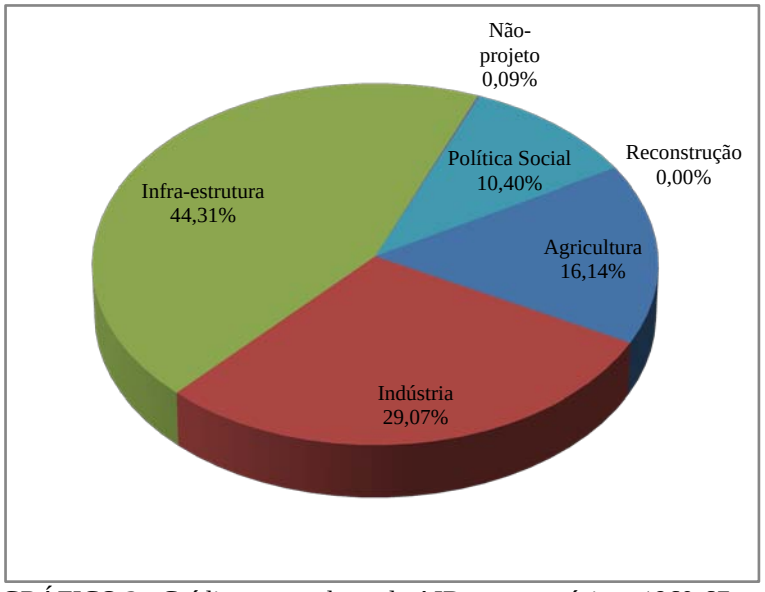


GRÁFICO 2 - Crédito aprovados pela AID, por propósito - 1960-67.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1964-1967; International Development Association Annual Report 1961, 1962, 1963. (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

Por outro lado, Fonseca defende que a incorporação do setor social como propósito do Banco Mundial na década de 1960 tinha mais finalidades políticas do que de justiça social, mas

esse era realmente o objetivo do BIRD com as inversões realizadas nesse setor (FONSECA, 1998, p. 41). A idéia de política redistributiva, por exemplo, direcionada a atender às necessidades de redistribuição de renda e propriedade não estava presente nas intenções do Banco e da AID, à época, porque a missão dessas instituições era a de ajudar os governos a solucionarem problemas internos não resolvíveis através de empréstimos privados ou dos recursos domésticos. Faltava capital aos países em desenvolvimento para alavancarem sozinhos o processo de crescimento econômico.

Segundo essa concepção, o desenvolvimento social seria resultante do crescimento da economia. Investindo-se em infra-estrutura e no setor produtivo, estar-se-ia criando as condições para que as camadas pobres fizessem parte do processo produtivo. Por essa lógica do Banco Mundial, a cidadania era consequência de um processo de inclusão social que ocorreria através do mercado e não de políticas públicas *demand-drive*. Dessa maneira, o conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) que cria vínculos jurídico-políticos entre indivíduos e Estado só se realizaria plenamente através da inclusão pelo mercado.

Com a consolidação do desenvolvimento, não haveria necessidade de amplas políticas sociais que corrigissem as desigualdades ou a pobreza como, por exemplo, nos moldes do *Welfare State*. O investimento em assistência social só se fazia necessário à época pelo baixo nível de renda *per capita* dos países em desenvolvimento (de média e baixa renda) que mantinham a maior parte da população à margem da economia moderna, o que explica o caráter emergencial ou de utilidade pública das políticas financiadas. A solução para a pobreza estava, então, no incentivo ao desenvolvimento econômico. Isso ocorreria com amplos investimentos em infra-estrutura e no setor produtivo.

Assim, o Banco Mundial subordinou as questões morais e políticas à economia. Investimentos em educação e suprimento d'água (itens financiados à época) estavam relacionados à idéia de gerar infra-estrutura básica para o setor produtivo e não voltados para assuntos de justiça *stricto sensu*, pois se dirigia à formação de capital humano para atender às necessidades produtivas. Segundo os princípios teórico-estratégicos do Banco, a formação desse tipo de capital era uma condição necessária para se alterar o subdesenvolvimento, combater as desigualdades sociais e a inópia.

Como esse era o critério, mesmo o setor agrícola que, na década de 1960, mobilizava a maior parte da força de trabalho dos países em desenvolvimento, fora financiado pelo Banco

Mundial e pela AID na perspectiva da relação com os setores modernos da economia, principalmente com a indústria e não como uma esfera autônoma fundamental para o processo de combate à pobreza. Investimentos objetivando reformas fundiárias ou de desigualdades sociais no campo que poderiam, em tese, ter melhorado as condições de vida do pequeno produtor rural, dos sem-terra, posseiros etc. foram descuidadas nos princípios teórico-estratégicos e, por conseguinte, nas linhas de empréstimos dessas instituições. O Banco privilegiou nos seus propósitos de financiamento a produção agrícola nos moldes dos países ricos, de uso intensivo de capital e equipamentos.

O Relatório Anual do Banco/AID (1964-1965) afirma, por exemplo, que a agricultura havia recebido o montante de US$ 549 milhões em empréstimo bancário e de US$ 133 milhões em créditos da AID no Ano Fiscal de 1963-64, mas, mesmo assim, os países em desenvolvimento continuavam seriamente atrasados nesse setor, produzindo menos comida e fibras para atender às necessidades de uma população crescente e às demandas da indústria doméstica. A solução para resolver esse entrave estaria, segundo o Relatório, relacionada a um tipo de financiamento que aproximasse a agricultura dos padrões técnicos praticados nos países desenvolvidos (WORLD BANK/IDA, 1965, p. 7).

Uma das soluções para aproximar a agricultura dos países em desenvolvimento da dos desenvolvidos centrou-se no financiamento da Revolução Verde. Destarte,

> proporcionalmente, os empréstimos para agricultura foram os que mais cresceram na carteira do Banco durante a gestão Woods. Por quê? Uma série de fatores empurrou o Banco nessa direção. O principal deles está ligado ao processo de expansão capitalista no setor agrícola conhecido como Revolução Verde. Com o apoio da Fundação Rockefeller, experimentos realizados em 1943 no estado mexicano de Sonora desenvolveram sementes híbridas de trigo cuja alta produtividade dependia de condições ótimas de irrigação e do uso intensivo de pesticidas, fertilizantes químicos e máquinas agrícolas produzidos por agroindústrias norte-americanas e européias (PEREIRA, J., 2009, p. 106).

A revolução verde refere-se ao desenvolvimento de novas sementes e práticas agrícolas voltadas à melhoria da produção nos países em desenvolvimento, entre as décadas de 1960 e 1970. Esse fenômeno ancorava-se num modelo de produção que privilegiava a utilização de sementes melhoradas (geralmente híbridas), insumos industriais (fertilizantes e agrotóxicos),

mecanização e diminuição dos custos de manejo, além da utilização de tecnologias de plantio (irrigação e colheita) e o gerenciamento da produção (GASPI; LOPES, 2008, p. 8).

Após as primeiras experiências (década de 1950), a Fundação Rockefeller associou-se à Fundação Ford e à USAID para formar técnicos e economistas especializados para difundir as novas variedades na Índia. A necessidade de difusão da Revolução Verde levou essas Fundações a criarem centros de pesquisas em diferentes regiões e países. Em 1960, é criado o Instituto Internacional de Investigação sobre o Arroz (IRRI) nas Filipinas; em 1966, surge o Centro Internacional de Melhoramento de Milho e Trigo (CIMMYT), no México; em 1967, são criados o Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA), na Nigéria, e o Centro Latino-Americano para Agricultura Tropical (CIAT), na Colômbia. A missão dessas instituições era aumentar a produtividade agrícola nos países em desenvolvimento (PEREIRA, J., 2009, p. 106).

Assim, na década de 1960, o Banco Mundial passou a financiar créditos e serviços de assistência técnica, objetivando aumentar a produção de alimentos nos países em desenvolvimento. A obra *The Population Bomb* (A Bomba Populacional) de Paul R. Ehrlich teve um forte impacto sobre as discussões demográficas e sobre os investimentos em pesquisa e infra-estrutura agrícolas. Assumindo uma visão malthusiana, Ehrlich defendia que, entre os anos 70 e 80, a fome atingiria milhões de pessoas, principalmente nos países de maior população (MORRONE; LOHNER, 2002, p. 144; EHRLICH; HOLDREN, 1971).

Ao investir na Revolução Verde, o Banco Mundial assumia o compromisso com a agricultura de uso intensivo de capital, privilegiando a indústria de insumos agrícolas, os grandes proprietários rurais etc. A agricultura tradicional praticada geralmente pelos pequenos produtores, meeiros e sem-terras ficaram à margem nesse processo. O fato é que o Banco compreendia que o financiamento público e a ajuda externa, com o tempo, levariam os resultados dessa Revolução aos pequenos produtores rurais. Por essa lógica, o incremento de novas técnicas agrícolas e de insumos industriais geraria um ciclo virtuoso que envolveria toda a cadeia produtiva do setor agrícola.

Mas, o Banco Mundial não se envolveu somente com o financiamento direto de infra-estrutura, políticas sociais, agricultura e indústria. Na década de 1960, o Banco participou ativamente de outros programas de ajuda externa, como, por exemplo, a Aliança para o Progresso. Esse programa foi criado após a Revolução Cubana de 1959, pelo Presidente dos Estados Unidos John F. Kennedy.

Segundo Cecília Azevedo, a Ásia, a Europa e a África detinham maior participação na ajuda econômica e militar na década de 1950 do que os países da América Latina (AZEVEDO, 2002, p. 9), situação que começou a mudar com a implantação, em 1961, do Programa Aliança para o Progresso, que surge na esteira de mais um programa de contenção ao comunismo. Esse programa associava desenvolvimento econômico e social como forma de ação política e econômica.

A Carta de Punta del Este de 17 de Agosto de 1961 que oficializava a Aliança para o Progresso, dava relevo às questões sociais e econômicas. Logo no preâmbulo do Título I da Aliança, é invocada a necessidade de os governos e povos das repúblicas americanas, exceto Cuba, unirem-se num esforço cooperativo para acelerar o desenvolvimento econômico e social, devendo o fator econômico vir acompanhado por níveis máximos de bem-estar, com igual oportunidade para todos os participantes do Acordo. Para que isso fosse possível, o Programa definiu metas econômicas e sociais que acelerassem o processo de desenvolvimento na América Latina, procurando galgar, de uma só vez, as fases superiores do desenvolvimento, como previam as teorias do desenvolvimento econômico e da modernização (CARTA DE PUNTA DEL ESTE, 1961).

Considerando as metas indicadas, recomendava-se uma taxa de crescimento dos países da América Latina não inferior a 2,5% *per capita* ao ano; uma alteração da estrutura das economias nacionais, com diversificação da produção, a fim de sair da dependência de poucos produtos primários para a exportação; uma importação de bens de capitais; uma aceleração do processo de industrialização, com o aumento da produtividade geral da economia, com especial atenção ao estabelecimento e desenvolvimento de indústrias de bens de capitais; uma elevação do nível de produtividade e rendimento agrícolas; uma melhora da armazenagem e do transporte de produtos e um fortalecimento do mercado. Estabelecido isso, questiona-se: como realizar mudanças tão profundas? A Carta de Punta del Este previa que a ajuda externa injetaria 10 bilhões de dólares (fontes oficiais) na economia latino-americana num prazo de 10 anos, além do que a iniciativa privada injetaria mais 10 bilhões, priorizando-se, no rateio, os países menos desenvolvidos da região (PORZECANSKI, 2005, p. 9).

Se, por um lado, a ajuda internacional intervinha na economia dos países em desenvolvimento através de organizações multilaterais ou de programas governamentais, como no caso da Aliança para o Progresso, o Banco Mundial, por outro lado, atuava nos interstícios

dessa ajuda custeando-a e complementando-a, amparado, por exemplo, nos compromissos da Carta de Punta del Este, em que o Banco e suas afiliadas AID e CFI financiavam convênios para reorganizar, na América Latina, a educação, a saúde, a assistência técnica, a extensão rural e a infra-estrutura básica (estradas, transportes etc.). Como afirma Ricardo Alaggio Ribeiro, o BIRD já estava presente na região desde o final da década de 1940, mas, com o estabelecimento da Aliança para o Progresso, suas ações voltaram-se, fundamentalmente, para esse empreendimento.

Desse modo,

> [...] este arranjo possibilitou a racionalização do uso dos vastos recursos do Banco, aplicando-os preferencialmente nos planos nacionais exigidos pela Carta de Punta del Este. O Banco Mundial seria, nos anos subseqüentes ao início do programa, o maior financiador externo do crescimento dos sistemas de energia elétrica e do setor de transportes latino-americanos (RIBEIRO, 2006, p. 152).

Conforme a Tabela 4, o Banco Mundial desembolsou uma média de US$ 216,5 milhões para a Aliança para o Progresso entre 1961 e 1968. É importante frisar-se que a inserção direta do Banco Mundial nesse Programa de ajuda não o transformou em uma agência concessional, como se poderia imaginar numa primeira aproximação.

TABELA 4 - Desembolso de empréstimos oficiais e subvenções pelos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais, em milhões de dólares (1961-1968).

(continua)

	1961	**1962**	**1963**	**1964**	**1965**	**1966**	**1967**	**1968**[a]	**Média 1961-1968**
Assistência a longo Prazo	676,5	794,7	1.054,8	1.107,3	1.351,5	1.242,7	1.487,9	1.487,9	1.106,5
Concessão e empréstimos, a longo prazo, do governo dos EUA[b]	569,4	600,8	707,0	755,2	802,8	949,8	806,1	1.009,2	775,0
USAID	201,5	277,9	347,3	360,5	455,7	578,5	426,6	466,2	389,3
Alimentos para a Paz	162,5	128,3	183,9	241,6	102,9	111,8	102,0	150,0[d]	147,9
Eximbank[c]	193,6	163,9	98,3	74,1	146,1	162,5	199,8	318,0	169,5
Corpos da Paz	10,9	8,6	11,7	12,2	27,7	26,8	17,7	20,0[d]	17,0
Fundo Fiduciário para o Progresso Social	0,9	22,1	65,8	66,8	70,4	70,2	60,0	55,0	51,4
Banco Interamericano de Desenvolvimento	5,9	36,6	75,5	130,8	111,6	143,2	180,9	235,0	114,9

TABELA 4 - Desembolso de empréstimos oficiais e subvenções pelos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais, em milhões de dólares (1961-1968).

(conclusão)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968[a]	Média 1961-1968
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e afiliados	101,2	157,3	272,3	250,5	192,9	258,5	255,7	243,7	216,5
Assistência a curto prazo	888,9	276,6	455,5	139,4	220,6	224,9	159,9	270,5	329,5
Governo dos EUA	541,5	180,9	224,0	76,9	73,4	50,9	37,2	-	148,1
Eximbank[c]	476,5	146,4	133,5	58,6	60,0	37,4	37,2	-	118,7
Tesouro dos EUA	65,0	34,5	90,5	18,3	13,4	13,5	-	-	29,4
Fundo Monetário Internacional	347,4	95,7	231,5	62,5	147,2	174,0	122,7	270,5	18,1
Total	**1.565,4**	**1.071,3**	**1.510,3**	**1.275,9**	**1.327,9**	**1.576,4**	**1.402,6**	**1.758,4**	**1.436,0**

Fontes: Alimentos para a Paz e Corpos da Paz: "Relatório dos EUA ao Conselho Econômico e Social Interamericano, 1967" (Washington, D.C., abril de 1967); e dados fornecidos pela AID à União Pan-americana. Todos os outros dados: União Pan-americana, "El Financiamento Externo para el Desarollo de la América Latina" (a ser publicada para o encontro do CIES de 1969).

Notas: a. Preliminar.

b. Exclui as contribuições dos EUA às Instituições Financeiras Internacionais, exceto as contribuições ao Fundo Fiduciário para o Progresso Social. A contribuição dos EUA ao BID, em adito ao FFPS, perfizeram $970 milhões em 1961-1966. Exclui também a assistência militar.

c. As cifras de desembolso oficial do Eximbank, como publicado no U.S. Report anual a IA-ECOSOC, inclui assistência a curto-prazo (exceto a reprogramação de antigos débitos), assim como assistência a longo-prazo. As cifras do desembolso total mostradas no relatório de 1967 ao IA-ECOSOC para os anos de 1961-1967, como se segue (em milhões): $472,4, $271,2, $140,0, $65,4, $136,1, e $146,9. De acordo com uma estimativa preparada pela União Pan-americana, os empréstimos reprogramados são como se segue: 1961: $221,6 milhões; 1962: $38,6 milhões; 1963: $85 milhões; 1964: $58,5 milhões; 1965: $59,9 milhões; 1966: $37,3 milhões; 1967: 37,3 milhões.

d. Anos fiscais.

Com a Aliança para o Progresso, a relação entre o Banco Mundial e a política externa americana voltou a estreitar-se novamente. O Banco atuava em ações coordenadas, por exemplo, com a USAID, ligando os governos nacionais à prestação de serviços sociais. Ainda que, no governo Kennedy, tenha sido aumentado quatro vezes o volume de recursos para a assistência multilateral, no final dos anos 60, esse tipo de ajuda representava menos de 10% da ajuda externa americana (GWIN, 1997, p. 212).

Enfim, à medida que, por diferentes razões, o Banco Mundial foi se envolvendo com políticas sociais, seus princípios teórico-estratégicos foram sendo ajustados e novas questões passaram a fazer parte da agenda do Banco. Com efeito, foi na década de 1970 que essa instituição estabeleceu correspondência direta entre desenvolvimento econômico e políticas

sociais, unindo-as numa mesma estratégia e fins. Assim, a pobreza passa a ser encarada como um dos principais entraves para o desenvolvimento e a ser considerada um infortúnio que precisava ser superado. É nessa lógica que as políticas de financiamento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza vão ascender no portfólio do Banco.

4 DESENVOLVIMENTO E ALÍVIO DA POBREZA

O intervalo entre 1968 e 1981 delimita a *terceira fase* de atuação do Banco Mundial. Nesse período, ocorre a diversificação dos empréstimos e a opção pelo fomento de políticas sociais. Um conjunto de projetos setoriais voltados ao *atendimento das necessidades sociais básicas e alívio da pobreza* foi introduzido no portfólio do Banco, objetivando complementar e auxiliar o financiamento do processo de desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento.

4.1 INFORME PEARSON

Em 1968, George Woods é substituído na presidência do Banco Mundial por Robert S. McNamara (abril de 1968 a junho de 1981). Antes de assumir a direção do Banco, McNamara foi presidente da Ford Motor Company e Secretário de Defesa dos Estados Unidos, nas gestões dos presidentes John F. Kennedy e Lyndon Johnson.

McNamara, acatando uma sugestão do seu antecessor George D. Woods, logo que assumiu a presidência do Banco Mundial, instituiu uma Comissão sob a presidência de Lester B. Pearson para analisar as conseqüências de 20 anos dos programas de ajuda externa para o desenvolvimento, pois desde o Ponto IV (1949) que a cooperação internacional havia se tornado um dos principais mecanismos da política externa dos países desenvolvidos para as nações em desenvolvimento. O problema era que até aquele momento não havia estudos batizados sobre a eficiência ou não desse tipo de política sobre o desenvolvimento e sobre a contenção do comunismo. Esse estudo transformou-se no Relatório Pearson, que ficou conhecido como "Sócios no Progresso" ou "Informe Pearson".[18]

[18] Foram membros da Comissão: Sir Edward Boyle (Reino Unido), professor Roberto Campos de Oliveira (Brasil), Sir Douglas Dillon (Estados Unidos), Dr. Wilfried Guth (República Federal da Alemanha), professor Arthur Lewis

As apreciações do Informe Pearson indicavam que as dificuldades do desenvolvimento estavam pautadas, de início, no modelo seguido por governos e agências financiadoras, que confundia modernização com industrialização. Segundo o Relatório, o desenvolvimento com base na indústria teria deixado a agricultura em segundo plano, além do que práticas protecionistas e políticas de substituição de importação que privilegiavam o mercado interno em detrimento do mercado internacional teriam diminuído a competitividade dos países em desenvolvimento, de tal forma que esse tipo de prática não os beneficiava na expansão ocorrida no comércio internacional naquele período (PEARSON, 1971, p. 22-54).

Ainda sob os aspectos formais do modelo de desenvolvimento seguido nas décadas de 1950 e 1960, o Informe Pearson analisa as questões sociais que enredavam, à época, as estratégias de desenvolvimento, não esquecendo que o compromisso com as demandas sociais era parte de Programas como o Ponto IV, PL 480 e Aliança para o Progresso e o próprio Banco Mundial já vinha financiando esse setor, mesmo de forma germinal, desde o início da década de 1960. O dilema populacional – como eram denominados os problemas demográficos à época – apresentava-se como a principal causa de discrepâncias entre as taxas de melhoria econômica dos países pobres e ricos. Essa questão assumia conseqüências tão graves que os prognósticos precisavam de constantes revisões. Assim, por exemplo, em 1951, a Organização das Nações Unidas (ONU) projetava uma taxa anual de crescimento populacional entre 1950 e 1980 de 0,7% a 1,3% para a África e Ásia, mas, em meados da década de 1960, o nível médio já estava em 2,5% (PEARSON, 1971, p. 68).

A questão populacional envolvia, pois, aspectos sociais, econômicos e políticos que desafiavam o desenvolvimento. Assim, a alta mortalidade infantil, a crença arraigada de que elevadas taxas de fecundidade seriam do interesse nacional dos pequenos países ou dos países com pouca população e o aumento da expectativa de vida, apesar de este ser considerado indicativo positivo, preocupavam o Informe, já que exigiam o financiamento de políticas públicas específicas, como previdência social, educação, saúde etc. Outrossim, as previsões apontavam para uma escalada do crescimento demográfico, afirmando-se que, mesmo com os prognósticos de redução da fertilidade até o final do século XX, a população dos países menos desenvolvidos

(Jamaica), Dr. Robert E. Marjolin (França) e Saburo Okita (Japão). (Brasil), Sir Douglas Dillon (Estados Unidos), Dr. Wilfried Guth (República Federal da Alemanha), professor Arthur Lewis (Jamaica), Dr. Robert E. Marjolin (França) e Saburo Okita (Japão).

deveria dobrar até o ano 2000. Essas eram questões que agravavam o processo de desenvolvimento das nações mais pobres (PEARSON, p. 69-70).

Ademais, o crescimento demográfico deitava reflexo direto na oferta de empregos desses países, até porque, na maioria deles, o desemprego já se impunha como um dos principais problemas sociais e um obstáculo ao desenvolvimento. Assim,

> [...] a falha em criar um número suficiente de empregos produtivos é o mais trágico fracasso do desenvolvimento. Tudo indica que desemprego e subutilização dos recursos humanos aumentaram em 1960, e que o problema tende a se tornar ainda mais sério (PEARSON, 1971, p. 71).

Por isso, chamava-se a atenção para um ponto não resolvido nos países em desenvolvimento: a não distinção positiva e clara entre desemprego e subemprego. Este fenômeno, o do subemprego, descreveria uma situação em que as capacidades individuais do trabalhador não eram completamente aproveitadas, como no caso de uma pessoa qualificada que, por força das circunstâncias do mercado de trabalho, assumisse um posto incompatível com sua formação (PEARSON, 1971, p. 72).

> Tanto o desemprego como o subemprego resultam da incapacidade de absorção do grande aumento da mão-de-obra que se seguiu à aceleração do crescimento da população. Programas de controle populacional poderão grandemente afetar esse problema, mas somente a longo termo. Quem forma o potencial de trabalho nos próximos quinze anos já nasceu (PEARSON, 1971, p. 72).

Uma das variáveis que intervieram no descompasso entre desenvolvimento e oferta de trabalho nos setores não-agrícolas dos países em desenvolvimento foi o uso de tecnologias de capital intensivo, que absorvia pouca mão-de-obra e a distorção artificial dos preços dos fatores de produção. O problema é que essas tecnologias foram implantadas nos países em desenvolvimento sem adaptações à realidade local.

Para que se desfizessem as distorções nos preços dos fatores de produção, principalmente de mão-de-obra, era preciso que os salários não subissem além de um patamar que inibisse novas contratações, embora, ao invés disso, as desigualdades na distribuição de renda tivessem forjado políticas trabalhistas artificiais, que encareciam os custos do trabalho. Tal política tinha outra conseqüência imediata: estimulava o deslocamento da mão-de-obra da zona rural para as cidades,

onde, segundo o Relatório, até mesmo o emprego ocasional era mais bem remunerado que o trabalho integral no campo (PEARSON, 1971, p. 72-73).

Outro fenômeno social que chamou a atenção do Informe Pearson foi o quadro de subnutrição de certos segmentos dos países em desenvolvimento. A inópia e os hábitos dietéticos eram fatores que contribuíam para a deficiência nutricional, pois mesmo com o aumento da produção de cereais, à época da Revolução Verde, não houve mudanças importantes na dieta das populações mais pobres, porquanto, em grande extensão, a má nutrição resultava da "ignorância" e hábitos alimentares inadequados. Por isso,

> a má nutrição que é, para a humanidade, um flagelo maior ainda que a fome, é numa grande extensão causada por ignorância e hábitos alimentares inapropriados. Assim mesmo é satisfeita a procura comercial de alimentos, contudo isso não significa que as necessidades nutricionais ficam atendidas. De fato, as deficiências nutricionais, especialmente em proteínas, provavelmente persistirão por longo tempo ainda. Entretanto, para elevar o nível geral de saúde, a produtividade do trabalho, e a qualidade da vida em geral, torna-se indispensável nutrição mais aperfeiçoada (PEARSON, 1971, p. 76).

A má nutrição infantil era, especificamente, outro problema apontado que assolava os países mais pobres e que tenderia a retardar o desenvolvimento físico e mental das crianças, muitas vezes com conseqüências irreparáveis, além de poder comprometer o desenvolvimento econômico futuro. Por essa lógica, essa questão não deveria ser encarada somente como uma preocupação humanitária, mas também como um assunto central, que afetava a economia, a política etc.

Por outro lado, o Informe chama a atenção para o papel da educação, focalizando-o como requisito modal do desenvolvimento e afirma, assim, que, nos 20 anos de ajuda externa, houve avanços, mas com a qualidade do ensino questionada, pois

> de cem crianças que freqüentam escolas primárias de países em desenvolvimento, apenas trinta terminam o curso. De fato, na maioria dos países africanos e latino-americanos, mais de 50 por cento dos alunos não retornam à escola depois do segundo ano. Escolas secundárias são geralmente orientadas para estudos acadêmicos; e o treinamento vocacional representa menos de 10 por cento do movimento total de matrículas secundárias. Ademais, somente um em dez dos formados em cursos acadêmicos, de fato entra na universidade. Poucos dos formados em escolas vocacionais tornam-se ativos nos campos para que foram treinados. Nas universidades, a maioria dos estudantes freqüenta cursos de direito ou ciência política, ou os campos tradicionais de engenharia e só uma pequena fração chega a formar-se. As facilidades são inadequadas,

> livros didáticos são escassos ou antiquados e os professores mal preparados para a missão (PEARSON, 1971, p. 81).

Por essa lógica, os sistemas de educação dos países em desenvolvimento apresentavam um descompasso entre as necessidades da sociedade ou mercado e a formação acadêmica e não-vocacional (técnica) dos alunos. O sistema induziria a desajustes e desemprego estrutural, em vez de ser um mecanismo essencial de crescimento e desenvolvimento. Nessa perspectiva, a educação desses países no final dos anos de 1960 não era entendida como um instrumento eficaz de inserção no mercado de trabalho, à medida que os formados nas escolas primárias, secundárias e universitárias não encontravam emprego condizente com as suas qualificações, de sorte que, como os objetivos da prática educacional não estariam sendo alcançados, a educação deveria ser redimensionada para se tornar uma parte ativa e integral dos esforços do desenvolvimento dos países pobres. Para isso, seria preciso mudar, entre outras coisas, os programas de treinamento de professores e a filosofia que orientava o sistema educacional.

Além das questões sociais, o Informe tratou de problemas de política industrial, comércio exterior, dívida externa, câmbio, políticas de integração, investimento externo direto etc. Na verdade, ele apresentou uma agenda diversificada de problemas e propostas que atingiam diretamente os países pobres no final da década de 1960 e início dos anos 70, mas, para os intentos de McNamara, o *realce dos aspectos sociais do desenvolvimento foi providencial para a definição dos compromissos do Banco Mundial durante sua gestão*. Como afirmam Lichtensztejn e Baer, "[...] certamente o Informe Pearson foi um antecedente da mudança que o Banco Mundial imprimiu ao seu enfoque do desenvolvimento durante a administração McNamara na década de setenta" (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 183).

As conclusões do Informe Pearson chamaram a atenção para outra forma de encarar o desenvolvimento, doravante, dever-se-ia privilegiar, além dos aspectos infra-estruturais e macroeconômicos, também as questões sociais. Nesses termos, problemas de equidade e pobreza não seriam amenizados somente com o crescimento econômico, mas com a integração entre economia e políticas sociais.

Em tese, mais que uma obrigação moral ou humanitária, a "justiça social" deveria ser encarada pelo Banco Mundial como uma necessidade política, tanto que este passou a defender que os projetos de desenvolvimento enfocassem o crescimento econômico e a satisfação das necessidades humanas, uma vez que isso permitiria que os recursos do setor moderno da

economia fossem usados para melhorar a infra-estrutura social e econômica e o investimento no atendimento das necessidades básicas proveria as camadas populares de condições mínimas de renda, saúde, educação, alimentação, moradia etc.

4.2 PROPÓSITOS E DELIBERAÇÕES

A gestão McNamara destacou-se das anteriores por defender que havia interfaces entre políticas de desenvolvimento econômico e social. Vale lembrar que a inversão em assistência social começou a ter andamento no Banco Mundial ainda na administração de George Woods, mas foi com McNamara que passou a ser entendida como parte integrante do desenvolvimento econômico e não mais como solução emergencial, residual ou de utilidade pública.

Para tal, McNamara revisitou os princípios teórico-estratégicos que orientavam a atuação do Banco Mundial nas décadas de 1950 e 1960, flexibilizando a tese de que o crescimento econômico era suficiente para a inclusão das camadas marginalizadas, ou seja, questionou a concepção de que a satisfação das necessidades humanas se daria restritivamente com o aumento e dinamização do setor produtivo, principalmente, através da industrialização. Essa idéia partia do pressuposto que era preciso primeiro crescer para depois haver distribuição de renda e propriedade. Assim sendo, a incorporação dos pobres ocorreria naturalmente com o processo de desenvolvimento.

Pelos princípios teórico-estratégicos defendidos pela gestão McNamara, o desenvolvimento social era parte do processo de desenvolvimento econômico, *id est*, o social e o econômico se integravam para se complementarem, aperfeiçoando-se mutuamente. Mas, isso não significava ruptura radical com o paradigma hegemônico nas administrações passadas do Banco Mundial. McNamara revisita sim os preceitos que norteavam as políticas de financiamento do Banco, sem, contudo, transgredir para uma concepção original ou radical de desenvolvimento. Apesar da posição em contrário aos preceitos anteriores, preservou as bases do modelo, resguardando os princípios gerais. Por isso mesmo o crescimento era a principal meta de suas políticas.

Nesse bojo, então, os projetos setoriais direcionados ao atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza passam a ser incorporados definitivamente às estratégias do Banco Mundial. Sendo assim, uma das primeiras conseqüências dessa nova realidade foi o aumento do volume de recursos para as políticas sociais, conforme o Gráfico 3, abaixo.

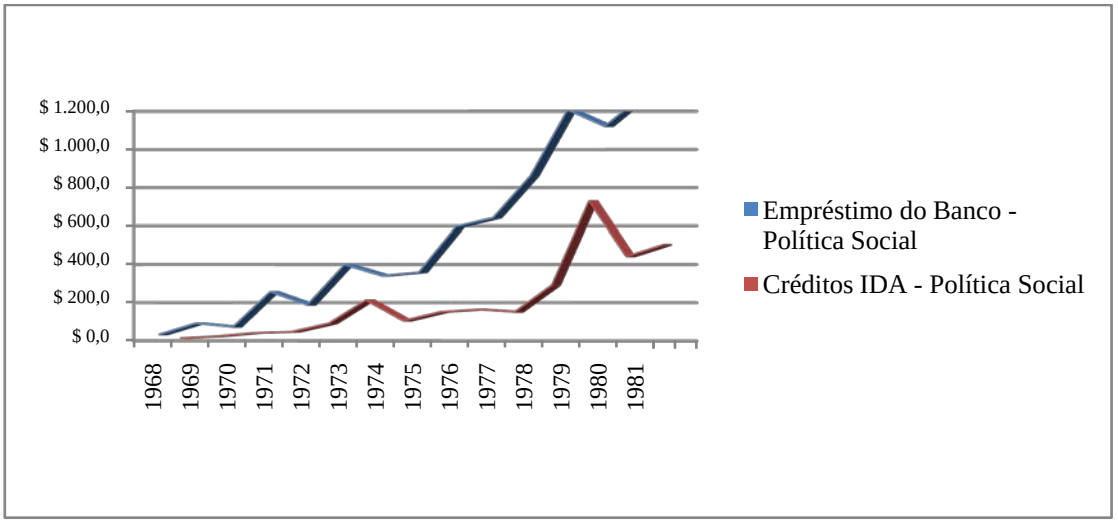


GRÁFICO 3 - Empréstimos aprovados pelo Banco e Créditos da AID referentes à Política Social no período 1968-1981.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

Como *ultima ratio*, a decisão de investir em política social atendia às críticas que questionavam, desde os anos 50, a eficiência da ajuda externa como instrumento de desenvolvimento e de contenção do comunismo, mas respondia principalmente as exigências da modernização do setor produtivo dos países em desenvolvimento e as demandas dos governos nacionais por esse tipo de serviços. O Informe Pearson, por exemplo, surge justamente nesse bojo, o de *avaliar* as conquistas, limites e fracassos das políticas de ajuda externa. A tese central do Informe corroborou as críticas em voga, entre elas a de que o processo de modernização e industrialização dos países em desenvolvimento não teria reduzido as desigualdades sociais e a pobreza e que a questão social era um dos problemas centrais do desenvolvimento.

Além disso, pesquisas de autores como Mahbub Ul Haq, integrante do *staff* do Banco Mundial à época, mostravam que, em países como o Brasil, onde o crescimento econômico atingira quase 7%, a má distribuição de renda persistia e continuava a ameaçar a estrutura social (UL HAQ, 1978, p. 32). Dessa forma, consolidou-se o sentimento de que o crescimento

econômico quando não acompanhado de outros fatores seria insuficiente para amenizar as disparidades sociais e a inópia, por isso a decisão de investir em políticas sociais de combate à pobreza como novo parâmetro para o desenvolvimento.

Essas discussões remetem à necessidade de se analisar o Banco Mundial como uma referência para a justiça social nos países em desenvolvimento, pois questões como atendimento das necessidades sociais básicas e alívio da pobreza têm chamado a atenção da literatura especializada para a importância sócio-econômica dos princípios de justiça do Banco (FONSECA, 1998, p. 41). Vale lembrar que os limites dessa pesquisa restringirá a análise aos seus aspectos formais ou práticos e não a uma discussão doutrinária sobre o tema da justiça. O que se pretende é expor o que jaz aos princípios teórico-estratégicos que nortearam a política de financiamento do Banco em relação à cooperação social.

A discussão sobre justiça social se faz importante, então, porque ajuda a entender as influências que determinados princípios teóricos e filosóficos tiveram sobre as políticas do Banco Mundial. Em linhas gerais, se uma política *A* está ancorada por princípios de justiça social ou legal, ela busca então alcançar fins diferentes de uma política *B*, assentada em critérios de justiça particular. O Banco não fugiu dessa discussão quando optou por financiar projetos voltados para o atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza.

A justiça social, também chamada de justiça geral ou legal, dispõe sobre a relação indivíduo/sociedade, visando sempre ao bem geral, o da coletividade. Esse tipo de justiça versa sobre aquilo que é devido à sociedade pelas partes que a compõem, *id est*, sobre os deveres que cada membro tem com os demais e, nessa lógica, com sua comunidade política. Nesses termos, "[...] a justiça social, ao regular as relações do indivíduo com a comunidade, não faz mais do que regular as relações do indivíduo com outros indivíduos, considerados apenas na sua condição de membros da comunidade" (BARZOTTO, 2003, p. 7).

Como se percebe, a justiça social trata do ideal de justiça nas relações sociais, enfocando os sinais do "justo" e do "injusto" no interior de uma dada comunidade política. Essas questões obedecem a padrões institucionais datados histórica e localmente. Como exemplo, na teoria Aristotélica, a escravidão era uma instituição e, por isso, justificável à medida que fazia parte do vínculo entre indivíduos e destes com a sociedade (TOSI, 2003, p. 76-80).

A justiça social está comprometida, então, com o bem comum, com o reconhecimento de que existem desigualdades sociais e, por isso, legitima a ação dos movimentos sociais e, mais

especificamente, torna lídimo o rogo das massas por igualdade, notavelmente, a igualdade substancial (POZZOLI; RAMIRO, 2006, p. 155). É importante perceber que, embora o vulgo ligue geralmente a justiça social a demandas por benefícios das camadas marginalizadas e aos trabalhadores, esse tipo de justiça tem a universalidade da justiça legal, no que tange a responsabilidades que todos têm com o bem comum, não tendo compromisso *a priori* com setores sociais específicos e nem com as pessoas no âmbito privado. A justiça social admite que as desigualdades causem problemas e por isso devem ser amenizadas ou sanadas, porquanto prejudicam a relação dos indivíduos entre si e, por escala, a comunidade, podendo, dessa forma, comprometer a estabilidade social.

> Contudo, embora o senso comum atribua aos trabalhadores somente o papel de beneficiários da justiça social, a justiça social tem a universalidade da justiça legal: todos têm obrigações em relação ao bem comum. Assim, "é contra a justiça social diminuir ou aumentar demasiadamente os salários em vista das próprias conveniências e sem ter em conta o bem comum". Os operários, na sua luta por melhores salários, devem estar atentos para que o mercado de trabalho não se veja encolhido por pretensões inviáveis economicamente: "os salários se regulem de tal modo, que o maior número de operários possa encontrar trabalho e ganhar o necessário para o sustento da vida." Assim como todos são os obrigados, todos são beneficiados, uma vez que o bem comum é o bem de todos, sendo realizado somente "quando todos e cada um tiverem todos os bens que as riquezas naturais, a arte técnica, e a boa administração econômica podem proporcionar (BARZOTTO, 2003, p. 4-5).

Além da justiça social, que versa sobre os aspectos gerais e legais da relação dos indivíduos com a sociedade, dos deveres em relação à comunidade política, tem-se, também, a justiça particular cujo objeto é o bem do indivíduo. Assim,

> por particular, por seu turno, devem entender-se diversas realidades, como pessoas físicas (indivíduos), pessoas jurídicas (associações, sociedades comerciais ou civis, fundações e outras pessoas jurídicas de direito privado) e o Estado (na ordem interna, na qualidade de particular em relações jurídicas como locações de prédios pelo governo em que se considera apenas como inquilino ou particular. Na ordem internacional, também pode ser aplicada a Justiça Comutativa quando o Estado figura-se como particular nas suas relações com outros, como em tratados ou contratos internacionais) (LEHFELD, 2004, p. 16).

No caso da justiça comutativa, seus postulados filosóficos reclamam por uma igualdade absoluta entre as partes envolvidas numa transação para que possam ser justas. Se essas condições não existem, é preciso que sejam reparadas ou corrigidas. A troca deve sempre ocorrer

entre indivíduos equivalentes, cientes, para que haja reciprocidade no que é devido e nos ganhos. Se porventura um desequilíbrio qualquer causar danos a uma das partes, ela se torna vítima.

Dessa maneira, a justiça comutativa ou corretiva regula a relação entre pessoas iguais, objetivando instituir um padrão de igualdade fundamental entre as pessoas, além de procurar restabelecer essa igualdade quando for violada. Nesses termos, busca impor um padrão de justiça que dê a cada indivíduo o que lhe é devido (MEIRELES, 2004, p. 135).

Por essa razão, a melhor imagem para se definir essa espécie de justiça é aquela que regula as trocas entre as pessoas, em que se deve garantir uma igualdade absoluta, aritmética, ou seja, deve-se garantir a cada um o que lhe é de direito. Nesses termos,

> [...] a justiça comutativa ou corretiva, em sentido amplo, é aquela que, em resumo, equivale a dar e receber de volta. Ou seja, a idéia de justiça comutativa está ligada à correspondência entre o quinhão dado e o recebido (JUNKES, 2005, p. 47)

Na outra senda, a justiça distributiva objetiva a participação equitativa dos indivíduos na distribuição do bem comum, respeitando suas capacidades ou méritos. Isso significa que se deve receber de acordo com a sua participação ou produção no interior de uma comunidade política. No caso,

> cabe à justiça distributiva, como virtude que regula as relações entre a comunidade e seus membros, reger a aplicação dos recursos da coletividade às diversas regiões ou setores da vida social, bem como disciplinar a fixação dos impostos e sua progressividade, o voto plural nas sociedades anônimas, a participação dos empregados nos lucros, na gestão ou na propriedade da empresa, aplicação do salário etc. (LEHFELD, 2004, p. 8).

O Direito do trabalho, comercial, civil, da previdência, administrativo, entre outros estão ligados à concepção de justiça distributiva. No âmbito político, questões como a reforma agrária, urbana, tributária e de educação também estão sob sua influência (LEHFELD, 2004, p. 9).

Assim, a justiça distributiva versa sobre a relação do ente público com a sociedade. Ao Estado, é conferida a responsabilidade pela distribuição regular e aplicação dos recursos sociais, fixando o papel e a participação dos indivíduos como membros de uma sociedade. Por esse entendimento,

> [...] ao ministrar ensino gratuito, prestar assistência médico-hospitalar, efetuar doações à entidade cultural ou beneficente, o Estado desenvolve a justiça distributiva. Orienta-se

> de acordo com a igualdade proporcional, aplicada aos diferentes graus de necessidades (NADER, 1993, p. 120).

Pela justiça distributiva, a sociedade deve garantir a seus membros uma participação proporcional ao seu mérito. Assim, o *debitum* desse tipo de justiça está relacionado à participação dos indivíduos nos benefícios sociais e não em transações ou atos isolados. O que esse tipo de justiça pretende, de fato, é que sejam garantidas a todos os membros de uma comunidade condições que satisfaçam suas necessidades de homem (ser humano), *id est*, que se respeite o estatuto da pessoa em relação à sua origem, à sua situação social, profissional, familiar, política, econômica etc.

Lucas de Souza Lehfeld questiona qual a natureza do *debitum* na justiça distributiva. Segundo esse autor, tende-se a caracterizar o "devido" como um dever moral (*debitum morale*) e não como uma obrigação legal, *stricto* (*debitum legale*). Nesse caso, o objeto da justiça distributiva não seria um direito rigoroso, exato, mas um direito moral em que a infração não cria obrigatoriedade de restituição. O direito de restituição seria uma particularidade da justiça comutativa que trata do intercâmbio entre iguais e não entre a comunidade e suas partes. Lehfeld retorquiu essa assertiva:

> trata-se de um posicionamento que falta com a verdade. Certo é que nas duas espécies de justiça há um *debitum* diferente: na comutativa, o bem é devido a uma pessoa porque lhe é próprio; na distributiva, o bem é devido porque é comum. Mas em ambos os casos, há um devido rigoroso legal e exigível. É da própria essência do bem comum que dele participem os membros da comunidade, pois se trata de um bem comum e não próprio. Por isso é dever fundamental da autoridade distribuí-lo com justiça. Tal rigor faz com que aos particulares seja conferido o direito de recorrer contra os excessos ou abusos que lhe prejudiquem, através de instrumentos previstos no ordenamento jurídico, como *habeas corpus*, mandado de segurança, ação de inconstitucionalidade etc. (LEHFELD, 2004, p. 12).

A distribuição dos bens e a dos encargos sociais deveriam ser, então, orientadas por critérios que levassem em consideração as necessidades de todos os membros, respeitando suas potencialidades ou méritos. Isso denota o reconhecimento de que aqueles que compõem um grupo social são necessariamente desiguais em sua participação, necessidades etc. Por isso, na justiça distributiva, busca-se alcançar a proporcionalidade nas relações, ou seja, a igualdade entre pessoas e coisas a que se tem direito por mérito.

> Assim, em uma tributação sobre a renda com alíquota de 50%, dois indivíduos, A e B, que ganham respectivamente 100 e 200, terão, como resultado da distribuição do encargo tributo, o dever de pagar 50 e 100. A igualdade foi preservada, na medida em que a relação entre A e B permaneceu a mesma, apesar da diferença numérica no imposto devido: 100/50 = 200/100 (BARZOTTO, 2003, p. 9).

Considerando que a justiça social trata da relação do outro em comum, exigindo que cada membro dê à sociedade o que lhe é devido, tanto o Estado como a sociedade seriam, nesse caso, responsáveis pelas pessoas socialmente carentes, outorgando-lhes ajuda sem uma contrapartida. O benefício dado objetivaria, antes de tudo, garantir a estabilidade social e o bem-estar, ou seja, o da própria sociedade. Na justiça distributiva, ao contrário, a responsabilidade com os carentes restringe-se ao Estado, já que se trata da relação da sociedade com seus membros (JUNKES, 2005, p. 47-48). Vale lembrar que os padrões de justiça supracitados norteiam geralmente as políticas sociais.

4.3 POLÍTICAS SOCIAIS, LIGAÇÕES E DECISÕES

A proposta de política social defendida pelo Banco Mundial na gestão de McNamara foi norteada basicamente pela justiça distributiva, pois não tinha por objetivo a redistribuição nem de renda e nem de propriedade; procurava, sim, aumentar proporcionalmente a participação dos pobres, capacitando-os para fazer parte do setor produtivo moderno de forma mais ativa. A esse padrão pode-se chamar de “justiça social de mercado”.

Celia Lessa Kerstenetzky defende que, nesse tipo de justiça, é atribuída

> ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas (por meio de remunerações diferenciadas aos portadores de recursos econômicos), cabendo ao Estado de Direito zelar pela lei e a ordem necessárias ao seu funcionamento, o que implica basicamente na garantia dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos, além de proteção contra a fraude. Uma vez implementada em sociedades específicas, essa concepção genérica apresentaria alguns atrativos na competição com arranjos sociais alternativos, onde, por hipótese, a presença do Estado fosse mais visível, na alocação de recursos ou na distribuição de vantagens. Por um lado, a liberdade de escolha dos indivíduos seria maximizada, por outro, a eficiência econômica seria promovida, já que a alocação de recursos seria induzida exclusivamente pelos incentivos do mercado (KERSTENETZKY, 2006, p. 565).

Assevera Kerstenetzky que, em certas interpretações desse modelo de "justiça social", mormente na versão americana, incorpora-se uma "ética de responsabilidade" em que os ganhos reproduzem recompensas e punições, dependendo do tipo de escolha, se mais ou menos responsável (2006, p. 565). Partindo-se desse raciocínio, o mercado seria a instituição social a balizar o comportamento dos indivíduos e a formar grupos de interesses, públicos ou privados. Se o mercado recompensa os indivíduos de acordo com suas escolhas, ele provoca naturalmente desigualdades sociais, mas estas não são encaradas como injustas, porquanto resultariam de escolhas realizadas livremente.

Em se tratando de um padrão de "justiça social de mercado", as desigualdades seriam intrínsecas e não falhas a ser eliminadas, ou seja, o princípio da desigualdade seria um dos fundamentos morais do capitalismo. Por isso, a justiça distributiva seria a que melhor se adequaria, à medida que defende que se dê a cada um conforme sua participação ou mérito. Por essa lógica, a eficiência e o crescimento econômico seriam resultantes de empreendimentos levados a cabo por unidades distintas (indivíduos ou grupos) que realizam negócios variados porque têm necessidades, desejos ou interesses variados. Nessa lógica, esse tipo de ética defende que as desigualdades seriam favoráveis aos pobres, pois,

> [...] as remunerações desiguais funcionariam como incentivos ao trabalho e à poupança, induzindo re-alocações de recursos promotoras de eficiência; uma maior eficiência econômica, dinamicamente, se traduziria em crescimento econômico, então em emprego e renda, estendendo vantagens também aos menos favorecidos (KERSTENETZKY, 2006, p. 566).

Essas premissas aplicam-se ao campo da justiça distributiva que preza pela responsabilidade individual como princípio ético de organização da comunidade política. Essa idéia não concebe o acesso a bens e serviços públicos como direito social. Dessa forma, não preza pela distribuição de riqueza, renda e propriedade como uma manifestação de um Estado-providência guiado por um padrão de justiça redistributivo, mas sim por políticas sociais que reequilibre a participação de cada indivíduo como membro que é de uma sociedade.

Segundo Ana Maria Brasileiro e Diogo Lordello de Mello, a definição de política social é geralmente enfocada realçando-se aspectos pragmáticos da questão, ou seja, destacando-se certos setores ou diferenciando a política social da econômica. Note-se que "[...] isso ocorre mesmo quando se aceita, no plano teórico, a idéia de que o desenvolvimento sócio-econômico deve ser

visto como um processo integrado" (BRASILEIRO; MELLO, 1988, p. 5). Conforme os autores, apesar das dificuldades que se sobressaem quando da definição de políticas sociais, duas vertentes se destacam com freqüência. Na primeira, busca-se garantir o atendimento das necessidades sociais básicas do cidadão, com o intuito de proporcionar o mínimo de bens e serviços necessários à sobrevivência e ao desenvolvimento. Na segunda, procura-se principalmente eliminar as desigualdades interpessoais de renda e outros atributos que diferenciam os indivíduos em sociedade (BRASILEIRO; MELLO, 1988, p. 6).

Como se percebe, as duas definições apresentam nuances que geram modelos diferentes de políticas públicas. Enquanto a primeira vertente não dá relevo à idéia de desigualdades sociais, mas procura garantir um padrão adequado de vida a cada cidadão, focando principalmente as necessidades básicas, a segunda vertente tem caráter (re)distributivo. Sendo assim,

> [...] destina-se a favorecer as camadas de mais baixa renda e piores condições de vida, melhorando sua posição relativa na sociedade; diminuição das injustiças sociais em aproximação ao ideal de equidade social. Envolve mudanças estruturais (BRASILEIRO; MELLO, 1988, p. 6).

Atente-se que a vertente que defende as políticas sociais como um instrumento de (re)distribuição de renda e diminuição das desigualdades estruturais causadas pelo desenvolvimento socioeconômico não se amoldou aos parâmetros das políticas do Banco Mundial, já que estes procuravam principalmente gerar os mecanismos de sustentabilidade do desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento e não provocar mudanças estruturais com o intuito de resolver problemas de equidade que leve à redistribuição. As políticas sociais do Banco direcionavam-se principalmente para a formação de capital humano cuja função era proporcionar habilidades físicas e morais da mão-de-obra, obedecendo às necessidades requeridas pelo setor moderno da economia, norteadas principalmente por critérios de justiça distributiva.

A gestão McNamara encontrou na noção de necessidades sociais básicas uma solução que unia, numa mesma proposta, as necessidades individuais e as demandas da economia, de forma que mercado e políticas sociais passavam a fazer parte de um mesmo processo. A força do conceito está em definir que as carências individuais e sociais podem ser atendidas por um conjunto de instrumentos e instituições sociais que responda às exigências mínimas de subsistência individual e familiar, respeitando a proporcional participação de cada um no

processo produtivo, estando o infortúnio dos termos *redistribuição* e *equidade* ligado aos requisitos ideológicos que os relacionavam aos arquétipos de bem-estar social do *Welfare State* europeu, um sistema em que o Estado é provedor de condições mínimas, entre outras, de renda, educação, saúde e pleno emprego, concebidas como direitos de bem-estar dos cidadãos.

O *Welfare State* tinha, na verdade, mais uma variante, que não se coadunava com a vertente teórico-estratégica do Banco Mundial: a incorporação das classes sociais como agente central das disputas políticas e da transformação das demandas da sociedade civil em matéria de decisão política. No *Welfare State*, a administração da economia ocorre por meio de um *concerto* que envolve, de certa forma, capital, trabalho e o próprio Estado, de sorte que os sindicatos e as associações de capitalistas passaram a ter vínculos estreitos com os governos. Pelos documentos do BIRD, as desigualdades e a pobreza nos países em desenvolvimento resultavam não das desigualdades econômicas ou de problemas de redistribuição, mas das idiossincrasias de sociedades dualistas, que ainda não tinham concluído a transição para a modernização. A influência das teorias do desenvolvimento econômico e da modernização ainda estava em voga, embora já estivesse passando por um importante processo de descrédito.

Nesse caso, tratava-se de expurgar qualquer proposta de W*elfare State*, nos moldes dos países europeus, para implementar um modelo de assistência social, *focalizado* nas camadas mais vulneráveis ou excluídos do processo de modernização da economia. Pelos documentos do Banco Mundial, os recursos para as políticas sociais deveriam, então, aumentar proporcionalmente a participação desses segmentos na economia, principalmente no setor industrial. Partia-se do pressuposto que a ausência do necessário à sobrevivência de amplos setores da sociedade diminuía a produtividade e enfraquecia o setor produtivo. Assim, o financiamento de políticas sociais não tinha em vista o acesso dos pobres aos bens de uso e consumo coletivo na forma de direitos universais, mas os direcionavam para um padrão de justiça distributiva, capaz de garantir melhorias sociais para um dos principais fatores de produção, a mão-de-obra.

De acordo com os documentos do Banco Mundial, se uma política de bem-estar social e de redistribuição de renda (welferista) fosse posta em prática a partir do estoque de capital efetivo, ou seja, dos ativos instalados, haveria a possibilidade de reduções da produtividade e do crescimento econômico, além do que teria a oposição das elites nacionais, fundamentais para a legitimação do processo de modernização incentivado pelo Banco. O BIRD entendia que uma solução dessa natureza abrandaria o investimento em infra-estrutura e os insumos

complementares para manter o rendimento da redistribuição e o funcionamento das estruturas de bem-estar. Nesse caso, foi proposta uma solução que incidia sobre os ativos futuros, reorientando os investimentos novos a ajustarem-se às exigências das necessidades básicas (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 193). Destarte,

> a rigor, tratava-se de uma estratégia distributiva de tipo incremental, na medida em que se limitava a distribuir parte do crescimento econômico (rendas e ativos novos) mediante projetos e programas financiados através de captação de impostos e endividamento externo. Em tese, tais ações fomentariam o aumento da "produtividade dos mais pobres", de tal forma que, por meio da sua inserção mercantil, a renda dos mesmos se elevasse. Repartir um pedaço do crescimento do bolo, e não o bolo: era isso o que propunha o Banco Mundial, em consonância com o Clube de Roma e a primeira fase da Comissão Trilateral (PEREIRA, J., 2009, p. 134).

Com esse raciocínio, apoiava-se uma distribuição de rendas e ativos, mas, na margem, sem que se questionasse a dinâmica da acumulação que operava por diferenciação do consumo e do trabalho. Devido a isso, não existem referências de alterações da propriedade em toda a estratégia do Banco Mundial ou, quando havia, eram marginais, como no caso da reforma agrária que inicialmente fazia parte dos propósitos da gestão McNamara, mas foi malograda para não afrontar os interesses das elites nacionais (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 193-194).

O compromisso das políticas sociais de atendimento das necessidades básicas e de alívio da pobreza nos países em desenvolvimento associava-se às demandas das economias em rápido processo de consolidação capitalista. Nesses termos, o capital instalado podia se desenvolver sem sobrecarga ou ameaças à propriedade, ao tempo em que são criadas as condições de atendimento mínimo, num contexto social instável. Por essa lógica,

> [...] tudo isso permite concluir que o submodelo de satisfação das necessidades básicas está colocado pelo Banco de tal maneira que não entra em contradição com a lógica, por si mesma excludente e concentradora, do desenvolvimento capitalista nos países em desenvolvimento. No fundo, isso significa que não objeta as assimetrias produtivas, de renda e de consumo que caracterizam a sua dinâmica (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 194-195).

Apesar do aumento dos recursos para o financiamento de políticas sociais de alívio da pobreza nos propósitos do Banco Mundial, a solução apresentada não alterava suas causas estruturais à medida que não pretendia modificar o estoque de riqueza existente (renda e ativos acumulados), além do que o aumento de recursos internos via ajuda externa ou empréstimos para

o setor social estava condicionado a melhorias nos níveis de arrecadação das receitas nacionais e isso deveria ocorrer com o crescimento da economia. Por outro lado, permanecia incólume o arcabouço jurídico institucional que abonava a preservação do regime de propriedade e de produção do *status quo* (PEREIRA, J., 2009, p. 134).

Em tese, a opção por uma solução que fazia interagir crescimento econômico e investimentos em políticas sociais sugeria, *a priori*, que a redução da pobreza não mais seria um objetivo a ser alcançado somente pelo sucesso da economia, mas com medidas que, em tese, atuassem diretamente sobre as causas do problema, sendo, pois, necessário alterar os princípios teórico-estratégicos que norteavam a atuação do Banco Mundial nas décadas de 1950 e 1960. Não se pode olvidar, no entanto, que o Banco exigia o aumento da renda nacional para que os Estados realizassem novos investimentos em política social (redistribuição dos ativos futuros). Logo, quando uma parte da literatura especializada defende que durante a gestão McNamara o Banco teria reorientado seus princípios teórico-estratégicos, deslocando-os de projetos de infra-estrutura para programas anti-pobreza, é preciso cautela em tecer tais afirmações (GAVIN; RODRIK, 1995, p. 333).

Segundo essa tese,

> [...] a defesa dos investimentos sociais implicava o reconhecimento de que o crescimento econômico não conduziria automaticamente ao bem-estar da população, o que representaria, simultaneamente, a ampliação da infra-estrutura social, a expansão do acesso à educação e a melhoria das condições de saúde e nutrição (GONZALEZ et alii, p. 1990, p. 38).

Nesses termos, vale lembrar que os investimentos dos governos nacionais em política de atendimento social básico e de alívio da pobreza estavam ligados ao desenvolvimento dos fatores de produção. O aumento dos investimentos em políticas sociais dependia de condicionantes, principalmente da melhoria das receitas públicas. Dessa forma, o Banco Mundial emprestava para auxiliar na ampliação de infra-estrutura social na expectativa de que se estaria gerando as condições para a alavancagem do desenvolvimento econômico. Aumentavam-se os empréstimos para essas políticas, ajudando os governos nacionais a ampliar os gastos com o setor, mas era exigido compromisso fiscal, já que novos gastos dependiam do aumento da arrecadação e do equilíbrio das contas públicas, fundamentais, segundo o Banco, para o crescimento econômico sustentado.

Mas, o fato de ter ocorrido mudanças qualitativas e mesmo quantitativas, já que houve um rápido processo de aumento dos recursos investido no setor, nesse caso, através das inversões do Banco, não significa uma inflexão radical com o modelo de financiamento praticado nas décadas anteriores. A diferença qualitativa é o reconhecimento de que desenvolvimento econômico e social são partes de um mesmo processo e não mais uma solução de utilidade pública, residual ou emergencial, como era na década de 1960. É nesse ponto que se pode vislumbrar algum aspecto de "radicalismo" entre as várias fases de atuação do Banco Mundial, mas, no âmbito geral, o Banco sempre financiou política de desenvolvimento econômico, mesmo quando emprestava para política social.

Por esse motivo é que, segundo os documentos do Banco Mundial, o aumento da produtividade dos pobres seria o meio mais apropriado de se atenuar a penúria nos países em desenvolvimento. Assim, ao invés de políticas universais de bem-estar social como as praticadas no *Welfare State* europeu, o Banco financiou projetos que deslocavam as estratégias de combate à pobreza do Estado, principalmente de políticas emergenciais para os indivíduos que, doravante, deveriam ser capazes de explorar as condições favorecidas pelo desenvolvimento (o aumento do setor moderno da economia) e do investimento em infra-estrutura social, fundamentais, na perspectiva da gestão McNamara, para o incremento da produtividade e dos rendimentos dos mais vulneráveis e pobres, como bem afirma Fonseca:

> segundo minha interpretação, a ênfase conferida pelo Banco à produtividade referia-se diretamente à questão da segmentação do mercado de trabalho. Tratava-se de preparar a população para o ingresso em setores profissionais diferenciados, segundo a localização e importância econômica. Se, até então, a base do progresso era assentada sobre o setor moderno da economia, nitidamente urbano, com pleno emprego, altos salários e forte aporte de capital, a absorção da população mais pobre seria cada vez mais efetuada pelos setores tradicionais, situados em zonas rurais e em periferias de grandes centros urbanos, com forte utilização de mão-de-obra e caracterizados por formas flexíveis e mais baratas de ocupação, ou seja, o trabalho informal ou por conta própria (1998, p. 43).

Nesses termos, não existem mudanças fundamentais no padrão de financiamento antes e durante a gestão McNamara, como sugerem alguns documentos do Banco Mundial e de parte importante da literatura. O que se enuncia é que a verdadeira política social e de alívio da pobreza do Banco é a política econômica. Isso significa que a política social não está subordinada e nem é complementar, mas parte de um mesmo e contínuo processo. Por essa lógica, defende-se que a produtividade dos pobres seria o principal instrumento de ascensão econômica e social, uma

solução própria da justiça distributiva que defende que o *debitum* que os indivíduos têm a receber da sociedade relaciona-se ao mérito, ou seja, à participação proporcional na produção e na sociedade, conforme suas habilidades e trabalho. Assim, as políticas sociais defendidas pelo BIRD não são residuais, ou seja, não são mecanismos que procuram suavizar os impactos regressivos da política econômica, mas parte de um mesmo processo, o de modernização do setor produtivo e de integração dos países em desenvolvimento ao mercado global.

O controle populacional foi a primeira das políticas voltadas ao alívio da pobreza realizada por McNamara (KAPUR; LEWIS; WEBB, p. 235). A decisão de atacar o problema demográfico foi influenciada pelos resultados do Relatório Pearson e pelo Relatório Kissinger, publicado em 1974 pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos. Este defendia que o crescimento populacional das nações pobres era uma ameaça à segurança americana, porquanto punha em risco a importação de matérias-primas dos países em desenvolvimento. Assim,

> nos casos extremos em que o crescimento populacional leve a fome endêmica, agitações de populações famintas e desordem social, essas condições não são muito favoráveis a sistemática exploração de depósitos minerais nem aos investimentos a longo-prazo que são necessários para o aproveitamento desses depósitos. Mas mesmo não havendo o problema da fome, as concessões as companhias estrangeiras poderão ser expropriadas ou sujeitas a intervenção arbitrária, a menos que sejam atendidas algumas das mínimas aspirações do povo de ter melhoria material e a menos que as condições de acesso e exploração convençam os governos e os povos de que esse aspecto da ordem econômica internacional "tem algo de bom para eles". As ações governamentais, os conflitos trabalhistas, as sabotagens e os distúrbios civis põem em risco a calma exploração das matérias-primas necessárias. Ainda que o crescimento populacional obviamente não seja o único fator envolvido, esses tipos de transtornos são mais difíceis de acontecer sob conduções de baixo ou nenhum crescimento populacional (HUMAN LIFE INTERNATIONAL; RELATÓRIO KISSINGER, 1974, p. 37).

A solução apresentada pelo Relatório Kissinger para conter o crescimento demográfico foi o financiamento de políticas de controle populacional. Nesses termos, o governo dos Estados Unidos estimulou a participação dos organismos internacionais envolvidos na problemática do desenvolvimento, tais como: o Banco Mundial, a USAID, o Fundo de População (FNUAP), o Fundo para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial de Saúde (OMS) etc.

Assim, o Banco Mundial passou a financiar políticas de contenção demográficas não só por conta do Relatório Kissinger, mas principalmente porque o aumento da população pressionava os governos nacionais a ampliarem gastos com políticas públicas específicas de saúde, previdência, educação, controle familiar etc. Nessa lógica, além dos *interesses americanos*

em relação à matéria-prima, o Banco traz para o centro do debate sobre a questão populacional os impactos econômicos sobre os países em desenvolvimento, já que analisa o crescimento vegetativo principalmente como obstáculo ao desenvolvimento econômico, à medida que impõe aos governos a ampliação dos gastos com assistência, forçando os Estados a usarem recursos fiscais com políticas sociais, inclusive tendo que recorrer aos estoques de ativos instalados como solução emergencial.

O primeiro programa antipobreza do Banco Mundial ocorreu, de fato, somente em 1973 e foi apresentado no discurso anual do presidente do Banco, realizado em Nairobi, cujo fundamento básico da doutrina apresentada por McNamara associava explicitamente crescimento com redução da pobreza. Diante disso, questiona-se: como justificar o aumento nos volumes de recursos para políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza, após a ascensão de McNamara e a demora de 5 anos para apresentar uma proposta específica para esse propósito? Uma das principais razões estava no fato de que, à época, a pobreza nos países em desenvolvimento era preponderantemente rural e qualquer programa dessa natureza deveria voltar-se para o campo e a agricultura (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 18).

Nesse contexto, o Banco tinha que equacionar um problema básico: a maioria dos governos nos países em desenvolvimento dava prioridades à industrialização e à urbanização e não a políticas voltadas ao campo (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 18). Os governos nacionais procuravam contrair empréstimos para o setor produtivo moderno, porquanto suas legitimações, principalmente os militares, tão comuns à época, ancoravam-se no crescimento econômico rápido, ligadas a esses setores.

Em 1975, o Banco Mundial edita o Relatório *The Assault on World Poverty: problems of rural development, education and health*, que discute os problemas centrais da questão agrária, naquele momento. No prefácio desse documento, McNamara reconhece que o crescimento econômico não era equitativo nem alcançava as camadas mais pobres. Precisava-se, assim, reorientar a estratégia de desenvolvimento do Banco e dos países em desenvolvimento, haja vista que a maior parte dos pobres vivia em áreas rurais e fazia-se urgente redirecionar as políticas de financiamento, notadamente para esse setor, uma vez que, para tornar os pobres do campo mais produtivos, era fundamental proporcionar oportunidades educacionais, de saúde, nutrição etc. (WORLD BANK, 1975, p. v-vi).

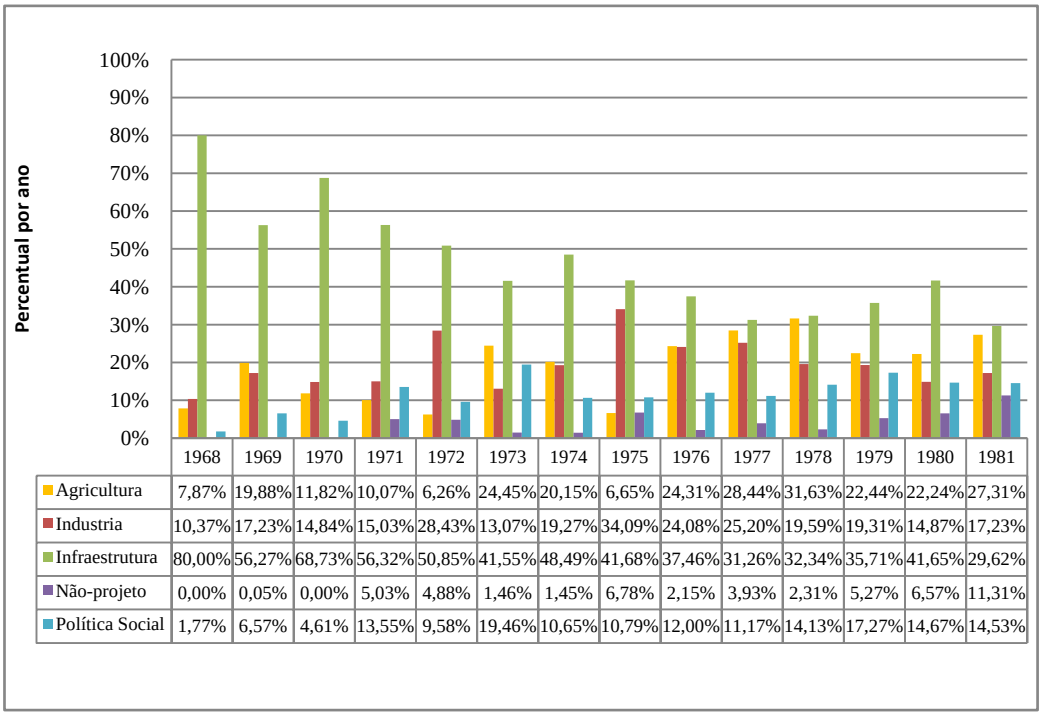
O documento supracitado também defende que entre os objetivos do desenvolvimento estariam o aumento contínuo da renda *per capita* e a expansão de empregos produtivos, que viabilizariam maiores acessos a bens e serviços. Com a propugnação dessa expansão do setor agrário e da produtividade do trabalho do homem do campo, o Banco Mundial optou por uma estratégia em que os setores modernos e os tradicionais da economia se influenciariam mutuamente, principalmente com o aumento do comércio dos produtos do campo e o acesso dos agricultores a novas tecnologias e serviços (WORLD BANK, 1975, p. 16-18).

Segundo Catherine Caufield,

> [...] a maior parte dos US$ 77 bilhões dignados a empréstimos feitos durante sua administração [McNamara] favoreceu a industrialização através de projetos tradicionais de infra-estrutura: rodovias, represas, dutos de petróleo, portos, instalações para o manejo de cargas, e semelhantes. Menos de 10 por cento foi para a educação, saúde, planejamento familiar, fornecimento de água, e outros programas que poderiam ajudar diretamente os pobres. Nessa categoria, também, a maior parte dos fundos foram gastos em construção e na importação de equipamentos de alta tecnologia, não na provisão de serviços (1997, p. 106, tradução não-oficial).[19]

A autora ressalta que, na administração de McNamara, os empréstimos para a agricultura foram os que mais cresceram, conforme os gráficos 2 e 3, a seguir. Mas, no entanto, a maior parte dos recursos não foi destinada para os pequenos produtores, lavradores, meeiros ou sem-terras, pobres, e sim para os grandes ruralistas da lavoura ou de criação de gado, que representam 2% de proprietários que controlavam três quartos das terras cultivadas nos países em desenvolvimento (CAUFIELD, 1997, p. 106). A questão é que as soluções apresentadas para resolver o problema da pobreza no meio rural estavam direcionadas ao aumento da produtividade da terra e não do trabalho. Priorizaram-se, dessa forma, as técnicas avançadas e de insumos industriais que garantissem o aumento da produção moderna no campo (PEREIRA, J., 2009, p. 132-133).

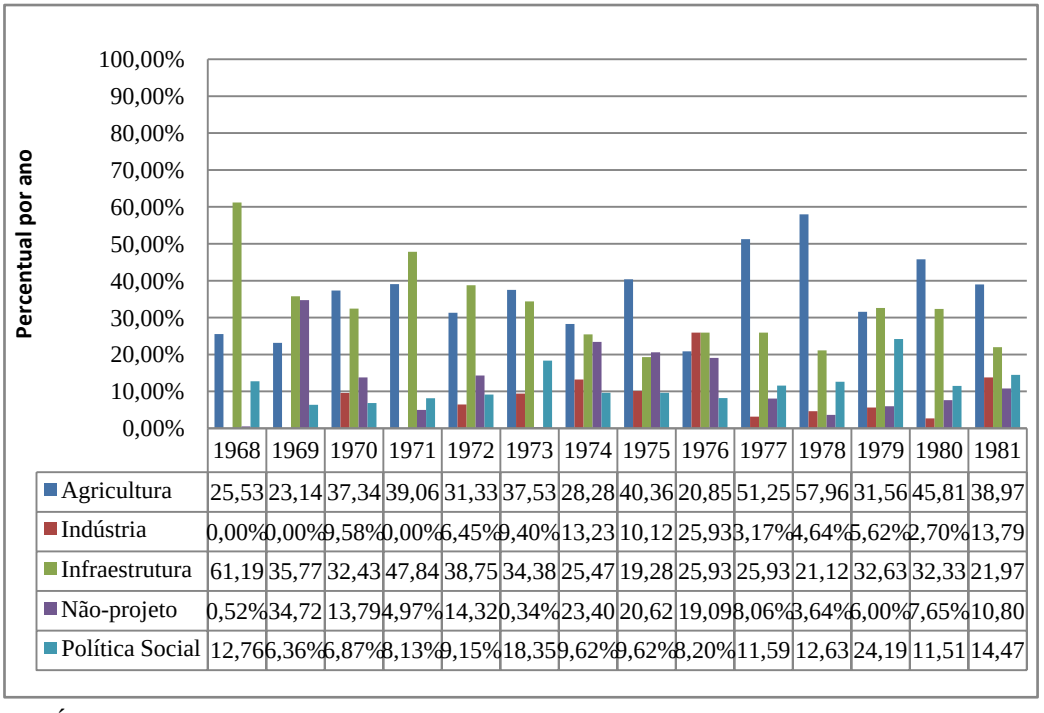
[19] "Most of the $ 77 billion worth of loans made during his reign supported industrialization through traditional infrastructure projects: highways, dams, gas pipelines, ports, cargo-handling facilities, and the like. Less than 10 percent went to education, health, family planning, water supply, and other programs that might help the poor directly. In that category, too, most of the funds were spent on construction and the import of high-tech equipment, not on the provision of services."



	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Agricultura	7,87%	19,88%	11,82%	10,07%	6,26%	24,45%	20,15%	6,65%	24,31%	28,44%	31,63%	22,44%	22,24%	27,31%
Industria	10,37%	17,23%	14,84%	15,03%	28,43%	13,07%	19,27%	34,09%	24,08%	25,20%	19,59%	19,31%	14,87%	17,23%
Infraestrutura	80,00%	56,27%	68,73%	56,32%	50,85%	41,55%	48,49%	41,68%	37,46%	31,26%	32,34%	35,71%	41,65%	29,62%
Não-projeto	0,00%	0,05%	0,00%	5,03%	4,88%	1,46%	1,45%	6,78%	2,15%	3,93%	2,31%	5,27%	6,57%	11,31%
Política Social	1,77%	6,57%	4,61%	13,55%	9,58%	19,46%	10,65%	10,79%	12,00%	11,17%	14,13%	17,27%	14,67%	14,53%

GRÁFICO 4 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (percentual, por ano) - 1968-1981.

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).



	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Agricultura	25,53	23,14	37,34	39,06	31,33	37,53	28,28	40,36	20,85	51,25	57,96	31,56	45,81	38,97
Indústria	0,00%	0,00%	9,58%	0,00%	6,45%	9,40%	13,23	10,12	25,93	3,17%	4,64%	5,62%	2,70%	13,79
Infraestrutura	61,19	35,77	32,43	47,84	38,75	34,38	25,47	19,28	25,93	25,93	21,12	32,63	32,33	21,97
Não-projeto	0,52%	34,72	13,79	4,97%	14,32	0,34%	23,40	20,62	19,09	8,06%	3,64%	6,00%	7,65%	10,80
Política Social	12,76	6,36%	6,87%	8,13%	9,15%	18,35	9,62%	9,62%	8,20%	11,59	12,63	24,19	11,51	14,47

GRÁFICO 5 - Créditos aprovados pela AID (percentual, por ano) - 1968-1981.

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

O paradoxo entre a retórica e a prática levantado por Caufield, segundo o qual o Banco Mundial teria privilegiado os grandes ruralistas em detrimento dos meeiros ou sem-terras, numa época em que se defendia o combate à pobreza como uma das principais políticas do Banco, não passa de um falso paradoxo, uma vez que o compromisso era com o processo de modernização dos países em desenvolvimento e, sendo assim, fazia sentido, na lógica do Banco, investir principalmente nos segmentos mais capitalizados, nesse caso, os grandes ruralistas. Os pobres se integrariam ao desenvolvimento como mão-de-obra, conforme as demandas de um mercado que se modernizava rapidamente e integrava o campo à cidade. No caso dos pequenos produtores, esses deveriam se capitalizarem e se viabilizarem como empreendedores rurais.

O Banco Mundial optou pela agricultura no estilo ocidental, de capital intensivo, que requer mais terra e acesso a grandes volumes de recursos e créditos. Por essa lógica, promoveu-se o capital necessário para a agricultura de exportação, que possibilitava a entrada de moeda forte nos países em desenvolvimento, com o Banco ajudando a financiar a infra-estrutura auxiliar para a agricultura moderna, como fábricas de pesticidas, usinas de empacotamento de carne, instalação de processamentos de grão etc. Estima-se que 10% dos financiamentos para a agricultura correspondiam a gastos com pesticidas, inclusive o Dicloro-Difenil-Tricloroetano – DDT – e o Hexaclorocicloexano ou Hexabenzeno de Cloro – BHC (CAUFIELD, 1998, p. 107).

Confirmando essa tendência, Hugo Assmann defende que as corporações transnacionais da agroindústria agiam onde se situavam os projetos agrícolas do Banco Mundial, muitas vezes sendo os beneficiários diretos ou indiretos (ASSMANN, 1980, p. 20). O Banco também criou linhas de créditos para a agricultura individual, mas os desembolsos disponibilizados eram altos para os padrões dos pequenos produtores agrícolas, dificultando as condições de pagamento dos empréstimos, sendo que a maioria desses créditos estava direcionada para o financiamento de máquinas avançadas, criação de animais, sementes, fertilizantes, mudanças no tipo de grão e técnicas de cultivo e compra de seguros (CAUFIELD, 1998, p. 107). Por isso, essa categoria de produtores deveria se viabilizar como empreendedor rural e se integrar definitivamente ao setor produtivo moderno.

De fato, o que o financiamento do Banco Mundial para os pequenos produtores rurais pretendia era reproduzir a Revolução Verde nas pequenas propriedades rurais e, assim, eles poderiam ser transformados em empreendedores, integrando a atividade agrícola à comercial, realizando definitivamente a junção entre o campo, a indústria e as ações comerciais urbanas.

A reforma agrária, como já mencionado, fazia parte de um conjunto de medidas defendidas aprioristicamente pelo Banco Mundial para responder às necessidades no setor rural. Essas medidas deveriam garantir o auto-sustento e um excedente para atender às demandas urbanas. Mas, os programas de reforma agrária foram frustrados porque afetavam a base do poder das elites dos países em desenvolvimento, mesmo se reconhecendo, no interior do BIRD, que historicamente essa era uma forma concreta e viável de se fazer "justiça social" no campo e de aumentar a produção agrícola (WORLD BANK, 1975, p. vi). Por isso, se diz que

> [...] o Banco é enfático em sua crença de que se envolver com esse segmento da população poderia ser contraprodutivo: "Evitar a oposição de setores poderosos e influentes da comunidade rural é essencial para que o programa do Banco não seja subvertido de dentro (CAUFIELD, 1998, p. 115-116, tradução não-oficial).[20]

Como parte das propostas de mudanças socioeconômicas e políticas no setor agrário, o Banco Mundial financiou projetos não-agrícolas para absorver a mão-de-obra excedente. Foram projetadas, então, obras de infra-estrutura de pequeno e médio porte, estradas vicinais, armazéns, instalações industriais rurais etc., sem mencionar a implantação de indústrias de transformação nas pequenas cidades ou fazendas. Tinham elas por fim atender às demandas locais, além de serem um dispositivo a mais de absorção de mão-de-obra, empreendimento para cujo sucesso era necessária, para o Banco Mundial, a participação dos diretamente beneficiados.

Nos documentos do Banco Mundial para o setor urbano, o Banco admitia que a modernização da economia não fora capaz de inserir vastas camadas da população às esferas de atividades mais produtivas nos países em desenvolvimento, em primeiro lugar, em razão da limitada taxa de crescimento dos setores mais dinâmicos e do movimento migratório do campo para as cidades, sendo estas as regiões com maior oferta de emprego e melhores salários. Dessarte,

> [...] a estratégia que o Banco postula para resolver o problema dos pobres nas zonas urbanas dirige-se fundamentalmente à conquista de um equilíbrio maior entre a oferta e a demanda de trabalho e ao aumento da produtividade do mesmo. Com estes propósitos, deve ser promovida, entre outros mecanismos, a instalação de pequenas e médias indústrias que trabalhem com uma relação capital/trabalho menor que a empregada pelas grandes empresas (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 188-189).

[20] "The Bank is emphatic in its belief that tangling with that segment of the population would be counterproductive: 'Avoiding opposition from powerful and influential sections of the rural community is essential if the Bank's program is not to be subverted from within'."

Ao levantar essas questões, o Banco Mundial defendia um arquétipo de economia com pouco valor agregado em que pequenas e médias empresas agropecuárias, industriais e de serviços menos produtivas e de baixos salários produzissem para as grandes corporações multinacionais ou para suprir determinadas demandas não atendidas por essas empresas nos mercados nacionais. Essa mesma lógica de complementaridade pode ser aplicada ao financiamento das políticas sociais. Ademais, o Banco postulava que a produtividade das pequenas e médias empresas poderia melhorar com a ingestão de novas tecnologias e créditos adequados, embora fosse fundamental que se investisse em infra-estrutura e logística adequada para aumentar a capacidade de produção desse setor da economia e se investisse nas pessoas, notadamente na mão-de-obra através de políticas sociais.

A estratégia do Banco Mundial, ao financiar políticas sociais para atender às necessidades sociais básicas e ao alívio da pobreza rural e urbana, tinha como meta o aumento da produtividade e a modernização de economias atrasadas, inserindo-as ao mercado internacional, principalmente, de *commodities* agrícolas e minerais. Saúde, educação, políticas de desemprego, urbanização de favelas e nutrição faziam parte de um pacote de financiamento para aumentar os níveis de produção e conferir maior legitimação social às ações do Banco e às políticas dos governos nacionais. É por isso que, na segunda metade da década de 1970, os financiamentos em educação primária e saúde foram privilegiados como espaços abertos ao investimento produtivo nos países em desenvolvimento. A inversão em capital humano como política social era considerada estratégica porque melhoraria o desempenho dos pobres como fator de produção.

O primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, publicado pelo Banco em 1978 segue essa tendência, ao conceber a educação como um recurso técnico importante para a melhoria da qualidade de vida dos pobres e, dessa maneira,

> [...] a elevação da taxa de crescimento econômico é um elemento cardinal no processo contínuo de modernização, fortalecimento institucional, ampliação da educação e incremento das capacidades de direção e técnicas. Proporciona os recursos necessários para melhorar os níveis de vida e ampliar os serviços públicos (BANCO MUNDIAL, 1978, p. 29, tradução não-oficial).[21]

[21] "La elevación de la tasa de crecimento económico es un elemento cardinal en el proceso continuo de modernización, fortalecimiento institucional, ampliación de la educación e incremento de las capacidades de dirección y técnicas. Proporciona los recursos necesarios para mejorar los niveles de vida y ampliar los servicios públicos".

Como se percebe nos dados contidos nos gráficos 4, 5, 6 e 7, ocorrem importantes mudanças nos volumes de empréstimos do Banco Mundial e dos créditos da AID para os setores ou propósitos financiados durante a gestão McNamara. Com as informações desses gráficos, é possível realizar-se uma análise comparativa dos empréstimos do BIRD e da AID nos intervalos 1960 a 1967 e 1968 a 1981. Assim, 66% dos empréstimos entre 1960 a 1967 e 40% nos anos entre 1968 e 1981 foram designados para infra-estrutura. Nos respectivos intervalos, 15,68% e 20% foram indicados para a indústria, 7,91% e 22% para a agricultura, 0,27% e 13% para a política social e 2,96% e 5% para os não-projetos. No caso da AID, 44% e 40% foram destinados à infra-estrutura, 29% e 9% à indústria, 16% e 39% à agricultura, 11% e 13% à política social e 0% e 11% a não-projetos. Nessa ótica, o financiamento em infra-estrutura continuou sendo o carro-chefe, mas os aportes no setor produtivo (indústria e agricultura) passaram por mudanças já que, no primeiro intervalo, a indústria teve prioridades, sendo que, no período seguinte, a agricultura foi privilegiada, além de serem ampliadas as inversões em políticas sociais. É importante lembrar que os investimentos na agricultura privilegiaram os produtores mais capitalizados, justamente porque a meta era incentivar a agroindústria.

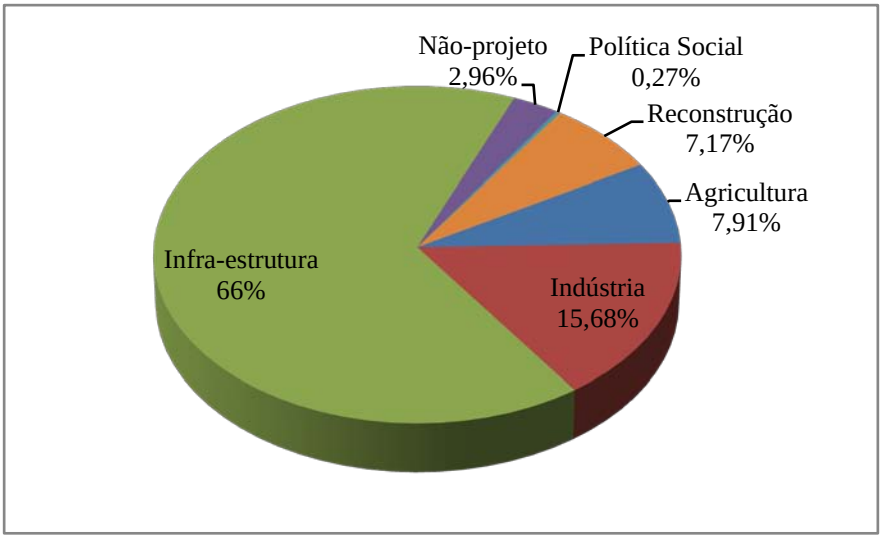


GRÁFICO 6 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial, por propósito (1960-67).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1960-1967 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

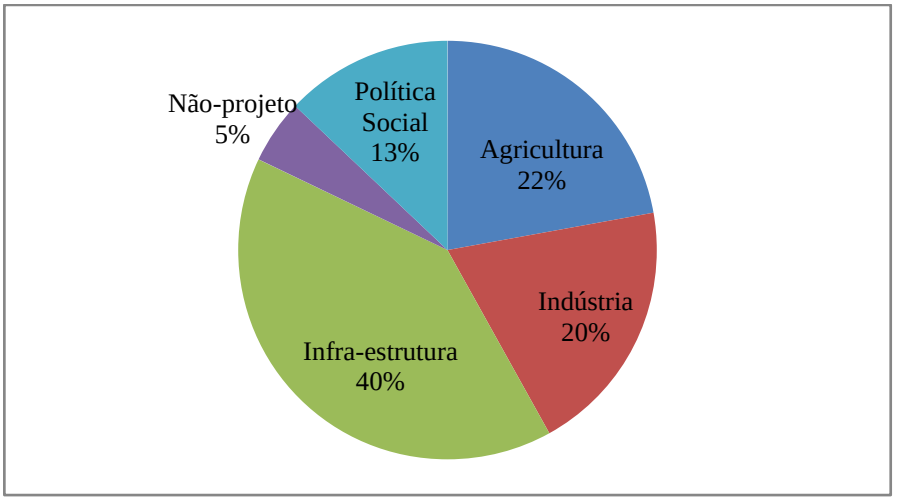


GRÁFICO 7 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1968-81).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

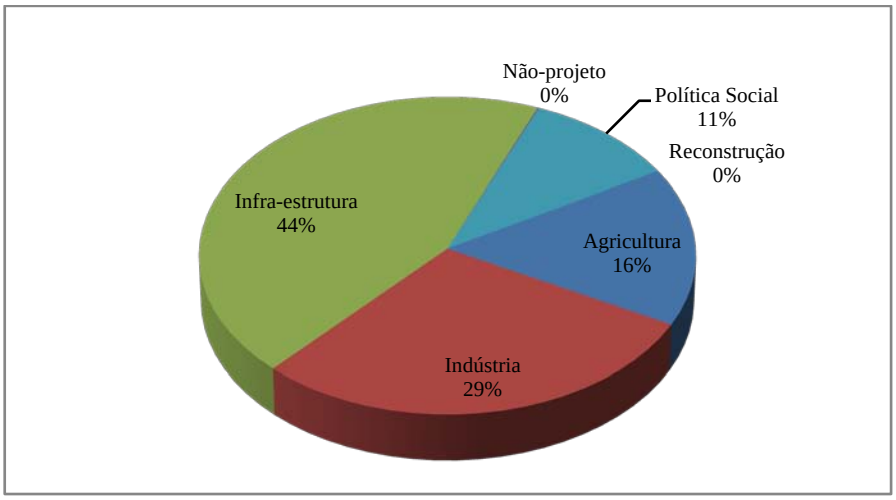


GRÁFICO 8 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1960-67).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1964-1967; International Development Association Annual Report - 1961, 1962, 1963 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

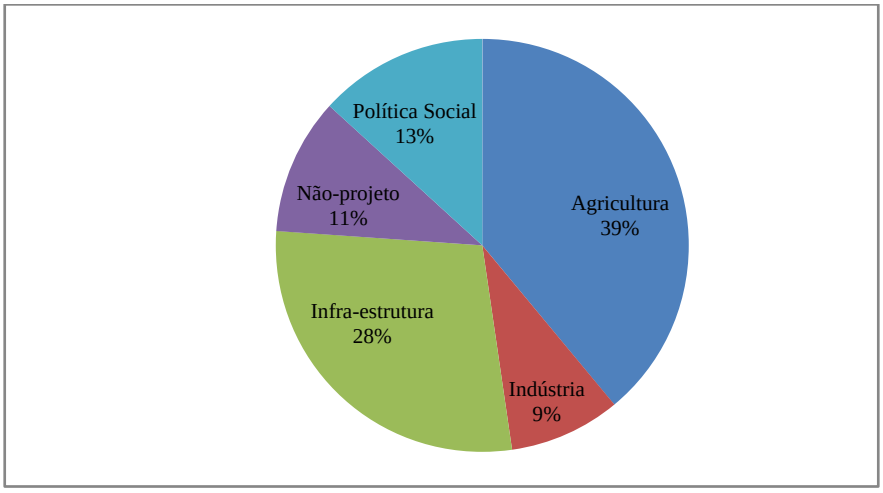


GRÁFICO 9 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1968-81).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81(Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

Outra forma de se analisar a política de financiamento do Banco Mundial é examinando a distribuição geográfica dos empréstimos do BIRD e da AID. Conforme o gráfico 8, a alocação dos recursos do Banco direcionaram-se prioritariamente para a América Latina e Ásia Oriental e Pacífico. Essas duas regiões receberam juntas 57% dos empréstimos do BIRD. De acordo com o gráfico 9, os créditos da AID foram centrados na Ásia Austral e África Subsaariana, sendo que essas regiões auferiram 81.46% dos créditos dessa instituição.

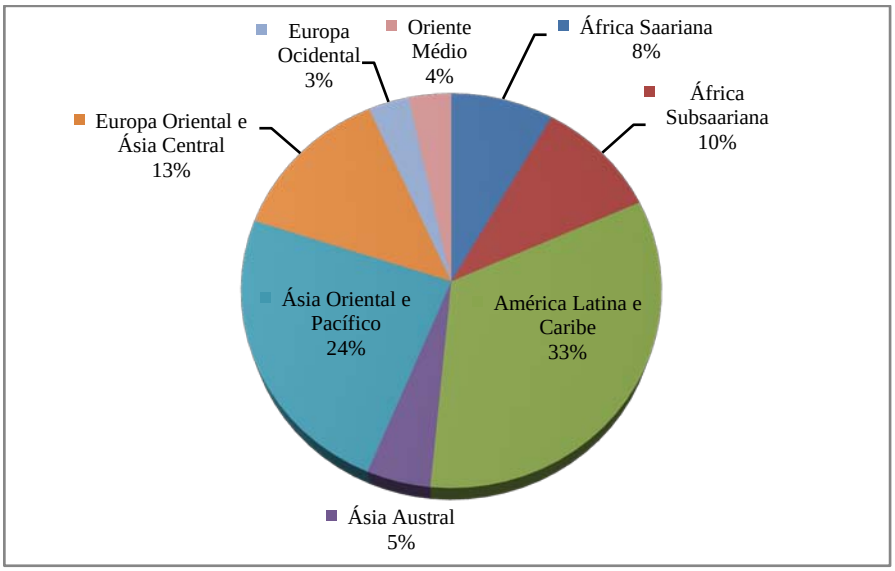


GRÁFICO 10 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por região (1968-81).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981(Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

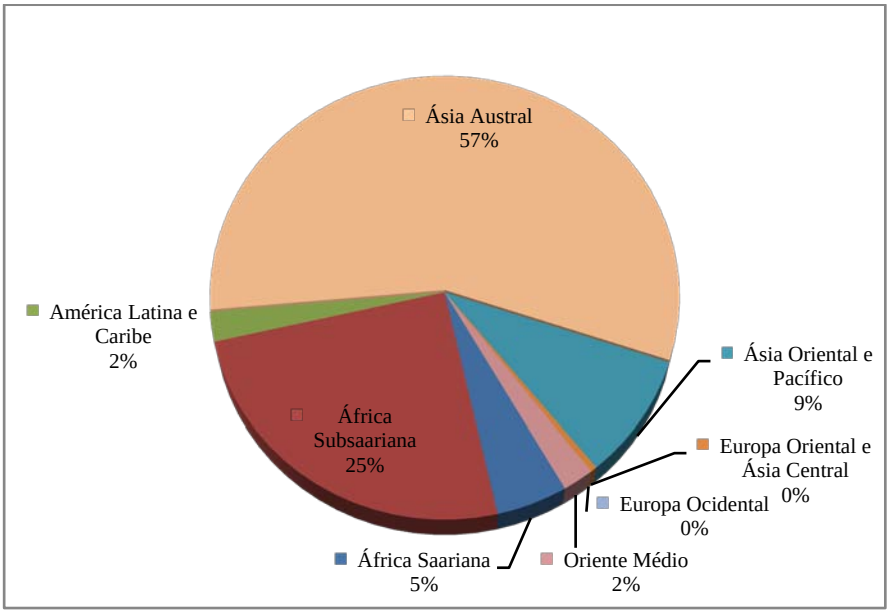


GRÁFICO 11 - Créditos aprovados pela IDA, por região (1968-81).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981(Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

Não existem contradições na política de distribuição geográfica dos recursos do Banco Mundial, já que as nações elegíveis para os empréstimos do BIRD são os países em desenvolvimento de renda média e os da AID são os de baixa renda, neste caso, fincados principalmente na África Subsaariana e na Ásia Austral. Uma especificidade deve ser notada no

peso que a Ásia Austral teve nos créditos da AID, a de que a Índia e o Paquistão foram seus principais clientes. A partir desses dados, pode-se assimilar que, no caso do BIRD, foram privilegiadas as regiões em que havia maior potencial de crescimento econômico, América Latina e Leste Asiático e, no caso da AID, deu-se atenção privilegiada à Índia e ao Paquistão, dois grandes centros econômicos da Ásia do Sul, países centrais do ponto da estratégia-militar e econômico na região. As tabelas abaixo ajudam a rastrear melhor os investimentos do Banco e da AID, conforme a disposição geográfica e por país.

TABELA 5 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁFRICA SAARIANA - 1968-81 (US$ Milhões).

ÁFRICA SAARIANA - 1968-81		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Tunísia	929,05	15,94 %
Marrocos	1640,10	28,14 %
República Árabe Unida	26,00	0,45 %
Egito	2112,70	36,25 %
Algéria	1120,50	19,22 %
TOTAL	5828,35	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981(Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

TABELA 6 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁFRICA SUBSAARIANA – 1968-1981 (US$ Milhões).

(continua)

ÁFRICA SUBSAARIANA – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Botsuana	135,90	1,20 %
Burundi	140,08	1,24 %
Etiópia	474,30	4,18 %
Quênia	1300,40	11,47 %
Lesoto	66,10	0,58 %
Madagascar	333,40	2,94 %
Malawi	326,10	2,88 %
Maurício	119,50	1,05 %
Ruanda	132,20	1,17 %
Somália	161,15	1,42 %
Sudão	653,50	5,76 %
Suazilândia	59,60	0,53 %
Tanzânia	926,10	8,17 %

TABELA 6 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁFRICA SUBSAARIANA – 1968-1981 (US$ Milhões).

(conclusão)

ÁFRICA SUBSAARIANA – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Uganda	123,80	1,09 %
Congo, República Democrática	406,30	3,58 %
Zâmbia	554,90	4,89 %
Zimbábue	107,00	0,94 %
Bênin	129,40	1,14 %
Camarões	595,25	5,25 %
República Centro Africana	39,80	0,35 %
Gana	348,00	3,07 %
Guinea, República da	185,50	1,64 %
Guinea Bissau	15,80	0,14 %
Costa do Marfim	677,20	5,97 %
Libéria	175,00	1,54 %
Mali	184,80	1,63 %
Mauritânia	118,80	1,05 %
Níger	156,80	1,38 %
Nigéria	1436,20	12,68 %
Senegal	394,75	3,48 %
Serra leoa	79,20	0,70 %
Togo	170,60	1,50 %
Burkina Faso	194,60	1,72 %
Comoros	10,20	0,09 %
Congo, República do	103,63	0,91 %
Região da África Ocidental	3,0	0,03 %
Tchade	78,50	0,69 %
Gâmbia	27,40	0,24 %
Comunidade Africana Oriental	82,00	0,72 %
Gabão	22,30	0,20 %
Guinea Equatorial	2,0	0,02 %
Quênia / Tanzânia / Uganda	87,80	0,77 %
TOTAL	11.338,86	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1996 -1981(Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

TABELA 7 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - AMÉRICA LATINA E CARIBE – 1968-1981 (US$ Milhões).

AMÉRICA LATINA E CARIBE – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Argentina	1274,80	6,50 %
Bahamas	17,00	0,09 %
Barbados	33,00	0,17 %
Brasil	5636,50	28,74 %
Chile	273,50	1,39 %
Colômbia	2855,70	14,56 %
Costa rica	334,40	1,71 %
República Dominicana	282,00	1,44 %
Equador	394,40	2,00 %
Guiana	115,20	0,59 %
Haiti	130,80	0,67 %
Honduras	440,30	2,25 %
Jamaica	295,80	1,51 %
México	4549,80	23,20 %
Nicarágua	231,45	1,18 %
Panamá	343,10	1,75 %
Paraguai	305,00	1,56 %
Peru	739,40	3,77 %
Uruguai	269,20	1,37 %
Bolívia	387,05	1,97 %
Região do Caribe	50,00	0,25 %
Guatemala	244,30	1,26 %
El Salvador	182,80	0,93 %
Trinidade e Tobago	87,70	0,45 %
Venezuela	136,00	0,69 %
TOTAL	19.609,20	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981(Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

TABELA 8 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁSIA AUSTRAL – 1968-1981 (US$ Milhões).

ÁSIA AUSTRAL – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Sri Lanka	589,00	3,84 %
Índia	10.835,70	70,65 %
Paquistão	1771,70	11,55 %
Afeganistão	226,60	1,48 %
Nepal	297,90	1,94 %
Bangladesh	1612,30	10,51 %
Maldivas	33,20	0,03 %
TOTAL	15.336,40	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

TABELA 9 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ÁSIA ORIENTAL E PACÍFICO – 1968-1981 (US$ Milhões).

ÁSIA ORIENTAL E PACÍFICO – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
China	472,20	3,00 %
Coréia do Sul	3435,30	21,86 %
Malásia	1127,10	7,17 %
Papua Nova Guiné	202,20	1,29 %
Singapura	134,50	0,86 %
Vietinã	60,00	0,38 %
Samoa Ocidental	14,40	0,09 %
Lao, RDP	32,00	0,20 %
Tailândia	2154,50	13,72 %
Indonésia	4660,80	29,66 %
Filipinas	2894,70	18,42 %
Fiji	83,70	0,53 %
Nova Zelândia	24,00	0,15 %
Ilhas Salomão	1,50	0,01 %
Mianmar	418,00	2,66 %
TOTAL	15.714,90	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968- 1981 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

TABELA 10 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - EUROPA ORIENTAL E ÁSIA CENTRAL – 1968-1981 (US$ Milhões).

EUROPA ORIENTAL E ÁSIA CENTRAL – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Iugoslávia	2714,40	35,11 %
Turquia	3153,80	40,79 %
Romênia	1862,80	24,10 %
TOTAL	7731,00	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981(Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

TABELA 11 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - EUROPA OCIDENTAL – 1968-1981 (US$ Milhões).

EUROPA OCIDENTAL – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Grécia	490,80	26,22 %
Espanha	340,70	18,20 %
Chipre	133,80	7,15 %
Finlândia	95,00	5,08 %
Irlanda	152,50	8,15 %
Islândia	21,10	1,12 %
Portugal	638,00	34,08 %
TOTAL	1871,90	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

TABELA 12 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região ORIENTE MÉDIO – 1968-1981 (US$ Milhões).

(continua)

ORIENTE MÉDIO – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Irã	922,50	37,65 %
Israel	190,00	7,76 %
Jordânia	198,80	8,11 %

TABELA 12 - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e AID, por país e região - ORIENTE MÉDIO – 1968-1981 (US$ Milhões).

(conclusão)

ORIENTE MÉDIO – 1968-1981		
PAÍS	TOTAL	PERCENTAGEM
Iêmen	359,30	14,67 %
Iraque	120,40	4,91 %
Síria	522,50	21,33 %
Líbano	89,60	3,66 %
Omâ	46,90	1,91 %
TOTAL	2450,00	100 %

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1981 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

Kapur, Lewis e Webb chamam a atenção para os efeitos que determinadas externalidades tiveram sobre a agenda das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza dos anos 70. Segundo esses autores, os compromissos com as políticas sociais foram prejudicados pela crise do petróleo, a qual teria desviado as políticas do Banco Mundial para problemas macroeconômicos. As prioridades foram redefinidas em função da segurança econômica e políticas de redistribuição agressiva teriam sido evitadas, em parte, por acomodação, em outra parte, por contenção, pois os custos produtivos poderiam exceder os benefícios distributivos. Nessas circunstâncias, medidas de cunho social como aumento de impostos sobre a riqueza, reforma agrária, nacionalização de grandes empresas e luta contra a corrupção teriam sido discutidas dentro do Banco, especialmente a reforma agrária, mas evitadas, porquanto consideradas politicamente sensíveis aos países tomadores de empréstimos (KAPUR, LEWIS E WEBB, 1997, p. 324-326).

Segue-se que, além das crises econômicas da década de 1970, outros problemas se colocaram entre as intenções do Banco Mundial e as políticas sociais propostas, por isso que, por exemplo, não estava contemplada a participação dos pobres na formulação e execução das políticas de alívio da pobreza, a desigualdade de gênero e a discriminação étnico-racial. Mesmo a

grande preocupação de McNamara com o meio ambiente, que lhes compreendia as conseqüências diretas sobre as causas da pobreza e do bem-estar, fora tratado, à época, como uma questão residual nas prescrições do Banco (KAPUR, LEWIS E WEBB, 1997, p. 328).

Os autores também sustentam que a implantação de políticas distributivas provou-se difícil, na prática, porque a agenda dos países em desenvolvimento priorizava demandas circunstanciais e imediatas. As parcerias financeiras do Banco viam com estranheza as interferências institucionais e os projetos de alívio da pobreza não mostravam os resultados que se esperava, frustrando as expectativas, de modo que as opções de financiamento se reduziram a projetos de desenvolvimento rural, habitação e suprimento de água, um conjunto de ferramentas que não teria causado mudanças significativas no estado de penúria (KAPUR, LEWIS E WEBB, 1997, p. 329) e nem teria mudado os padrões de distribuição de rendas nos ativos futuros, como era previsto inicialmente pela gestão McNamara.

Os distúrbios econômicos e políticos provocados pelas crises do petróleo e uma possível "indefinição" teórico-estratégica não respondem de fato às opções de financiamento das políticas de desenvolvimento praticadas pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento durante a gestão McNamara. Não obstante, não se privilegiaram políticas de redistribuição e equidade nas estratégias de atendimento das necessidades sociais básicas e alívio da pobreza, porque a opção fora pelo crescimento econômico rápido, mesmo quando se defendia uma solução política para as "*chagas"* desencadeadas pelas desigualdades sociais. A pobreza deveria ser superada conforme o progresso econômico e tecnológico e as políticas sociais eram parte desse projeto, não um apêndice de última hora. Nessa perspectiva, enquanto não se atingia os níveis de desenvolvimento dos países ricos, as políticas sociais deveriam preparar os pobres para quando chegasse o momento de assumir ativamente seu papel na nova ordem econômica.

Essas questões demonstraram que o Banco só conseguiu deslanchar uma política de empréstimos para o alívio da pobreza quando se desvencilhou dos conceitos de equidade e redistribuição nos moldes do *Welfare State*. Dessa forma, [...] o maior obstáculo para um rápido começo das operações contra a pobreza, porém, foi a recusa de McNamara em considerar soluções puramente voltadas para o bem-estar. (KAPUR, LEWIS E WEBB, 1997, p. 248, tradução não-oficial).[22]

[22] "The greatest obstacle to a fast start on poverty operations, however, was that McnaMara refused to consider purely welfare solutions."

Assim, se houve lentidão para desenvolver as fórmulas operacionais do BIRD quanto às políticas sociais de alívio da pobreza é porque McNamara insistiu que os termos obedecessem a critérios ortodoxos, associando crescimento com atendimento das necessidades básicas, num processo de constante complementaridade.

4.4 NECESSIDADES BÁSICAS E DESENVOLVIMENTO

A relação entre crescimento econômico e atendimento das necessidades sociais básicas não se resumia a uma relação linear de causa e efeito, pois jazem às políticas do Banco Mundial um conjunto de condicionalidades que implicava o compromisso dos países prestatários como a redução do déficit fiscal, políticas de juros, controle dos gastos sociais etc., que politizavam o projeto do Banco Mundial. Conforme Fonseca,

> [...] embora, aparentemente, essas condições pareçam mais localizadas no limite dos projetos de financiamento, não se pode perder de vista que o Banco já anunciava, no início da década de 70, a vinculação de cada projeto com a política setorial local e desta com o projeto mais amplo de desenvolvimento (FONSECA, 1998, p. 46).

As condicionalidades impostas pelo Banco Mundial para financiar projetos setoriais, inclusive os sociais, fixavam um conjunto de controles políticos que imputavam um determinado padrão de desenvolvimento aos países prestatários. Note-se que a teoria liberal (teoria da interdependência) defende justamente que as organizações internacionais dispõem de poder duro para provocar mudanças no comportamento dos Estados, ou seja, de promover mudanças na direção das políticas nacionais.

> Certamente, a lógica da confrontação direta não é a que preside a interação entre organismos financeiros internacionais e países-membros. Isto não quer dizer, no entanto, que tais organizações não utilizem meios indiretos de pressão, como a fixação de cláusulas ou condicionalidades para a concessão de créditos e a aplicação de sanções pelo seu descumprimento (FONSECA, 1998, p. 44).

Num arranjo em que Estados e organismos internacionais interagem constantemente, organizações como o Banco Mundial atuam nos interstícios do sistema procurando gerar

determinados padrões de coerência e coordenação. Assim, a força é substituída pela chantagem e a adesão das nações a certos princípios internacionais é que define os padrões de participação; "[...] a não-adesão significa ficar fora da proteção do sistema e renunciar às pretensas vantagens oferecidas por ele, que podem ser de natureza comercial, tecnológica e financeira" (FONSECA, 1998, p. 44).

A não-adesão às condicionalidades definidas pelo Banco Mundial significava o não acesso a empréstimos do Banco e aos créditos da AID, fundamentais para alavancar o crescimento econômico e o progresso social dos países em desenvolvimento. Nesses termos, a idéia de poder brando geralmente atribuído às organizações internacionais é associada a ações de poder econômico, duro, que condicionavam a aprovação de empréstimos à adesão de determinados tipos de políticas.

Mas, por que, então, a introdução das políticas de atendimento das necessidades sociais básicas foi tão aprazível e teve tanto impacto na comunidade de desenvolvimento? Por que os governos dos países pobres reagiram de forma positiva a uma proposta restrita de desenvolvimento humano? Por que as condicionalidades do Banco foram aceitas "sem muita" resistência pelos governos nacionais?

A questão é que as políticas aludidas propunham um conjunto de instrumentos públicos, sociais e econômicos que intentavam garantir o essencial para a reprodução da vida e da força de trabalho. Tratava-se, pois, de uma concepção que entendia as causas estruturais da pobreza relacionadas à estagnação econômica das sociedades dualistas, de modo que, para romper com essa inércia, seria preciso redimensionar o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico.

Como afirma Innocent N. Abiaka, o foco da teoria das necessidades básicas centra-se na possibilidade de se tornar possível o acesso mínimo a bens e serviços básicos à população privada de recursos, tendo como alvo fundamental a erradicação da pobreza, na verdade, um dos requisitos do desenvolvimento. Assim, as visões ortodoxas tinham a preocupação subjacente de melhorar a situação dos países em desenvolvimento, mas concentraram seus objetivos imediatos no aumento da renda nacional – Produto Interno Bruto (ABIAKA, 1991, p. 37) –, mesmo quando afirmavam que somente o crescimento econômico não seria suficiente para gerar desenvolvimento.

Uma questão central na atuação do Banco Mundial, mas negligenciada pela literatura especializada é a relação entre o Banco e o poder local. Isso poderia ajudar a entender a adesão dos governos nacionais às condicionalidades e à aceitação do modelo de desenvolvimento econômico infundido pelo Banco aos países em desenvolvimento na década de 1970. Esse problema traz a lume a hipótese de que as políticas sociais e de alívio da pobreza legitimavam as políticas de desenvolvimento econômico dos governos nacionais, por isso a aceitação tão ampla nos países em desenvolvimento.

É importante não se descuidar que os financiamentos disponibilizados pelo Banco Mundial direcionavam-se para países que procuravam alcançar o sucesso do desenvolvimento, conforme defendiam as teorias do desenvolvimento econômico e da modernização, ainda influentes em amplos setores acadêmicos, jornalísticos e das organizações internacionais que lidavam com os países em desenvolvimento, mesmo que os fundamentos dessa teoria já estivessem passando por rigoroso processo de avaliação crítica na década de 1970.

A força dos princípios teórico-estratégicos que norteavam as políticas de alívio da pobreza do Banco mundial estava na potencialização pelo Estado de um conjunto de ativos físicos e complementares, sem alterar a correlação de poder local. Nesse modelo, que preservava o *status quo*, a idéia de satisfação das necessidades básicas sintetizava o pleito dos governos nacionais, à medida que demandava o financiamento de políticas sociais como recurso de legitimação política. Como afirma McNamara, os governos se viam pressionados a atender às crescentes demandas sociais, ao tempo em que a população global quase tinha duplicado e os habitantes dos centros urbanos, quadruplicado (McNAMARA, 1977, p. 272-273). A demanda por serviços e assistência sociais foi rapidamente apropriada pelas elites locais porque proporcionava a idéia de que os governos nacionais estavam implementando mudanças na estrutura produtiva sem negligenciar o devido amparo aos pobres e às camadas mais vulneráveis economicamente.

Havia, então, demanda nos países em desenvolvimento para a implantação de políticas públicas voltadas ao atendimento das exigências dos Estados nacionais, que precisavam de mão-de-obra saudável, educada e treinada para o mercado. Combater as moléstias, a mortalidade infantil, as doenças crônicas e gerar políticas habitacionais que afetassem a qualidade de vida dos pobres influenciariam positivamente não só no progresso econômico, mas também no político.

As políticas sociais informadas pelos financiamentos do Banco Mundial apresentavam-se como uma solução disponível para a economia, uma vez que uma mão-de-obra sem assistência

básica poderia resultar numa força de trabalho em estado de prostração contínua, provocada por causas orgânicas e psíquicas. Esse tipo de solução foi negociado sem necessariamente envolver um rígido programa de transferência de renda, de sorte que os governos militares e civis das regiões periféricas estreitaram as relações com o Banco em troca de financiamento de políticas sociais, tecnológicas e econômicas que não alterassem a estrutura de poder nacional e regional.

A solução exposta pelo Banco Mundial era prática e sedutora, especialmente da perspectiva do *status quo*, porque não comprometia a poupança antiga nem reduzia o investimento produtivo em função do consumo atual, principal argumento dos críticos da teoria das necessidades sociais básicas e um dos requisitos fundamentais para o apoio das elites locais aos projetos de modernização da economia dos países em desenvolvimento. Assim, pode-se afirmar que, para o Banco e os governos nacionais, a mão-de-obra assistida se transformaria num ativo econômico e o financiamento em políticas sociais deixaria de ser gasto para se tornar investimento e instrumento de legitimação dos regimes políticos e dos governos locais. Ao se analisar o gráfico 12, percebe-se que o financiamento para o setor social representou 15% dos empréstimos do Banco no período McNamara; para a infra-estrutura, 40%; para a indústria, 20%; para a agricultura, 22% e para não-projetos, 5%. Conforme o gráfico 13, os créditos aprovados pela a AID para políticas sociais resultaram em torno de 13%, para infra-estrutura, 28%; agricultura, 39%; indústria, 9% e não-projetos, 11%.

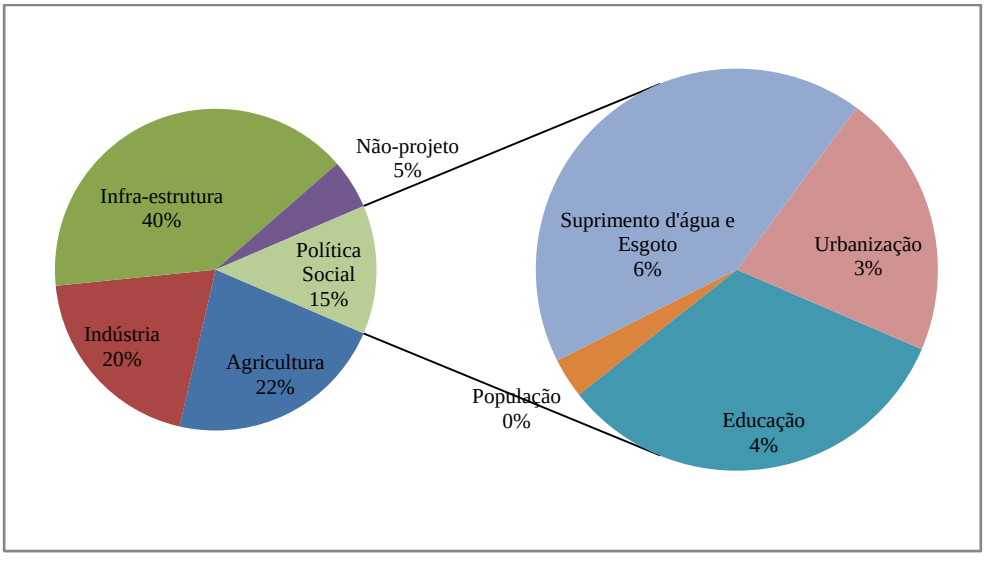


GRÁFICO 12 - Créditos aprovados pelo Banco, por propósito 1968-1981.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

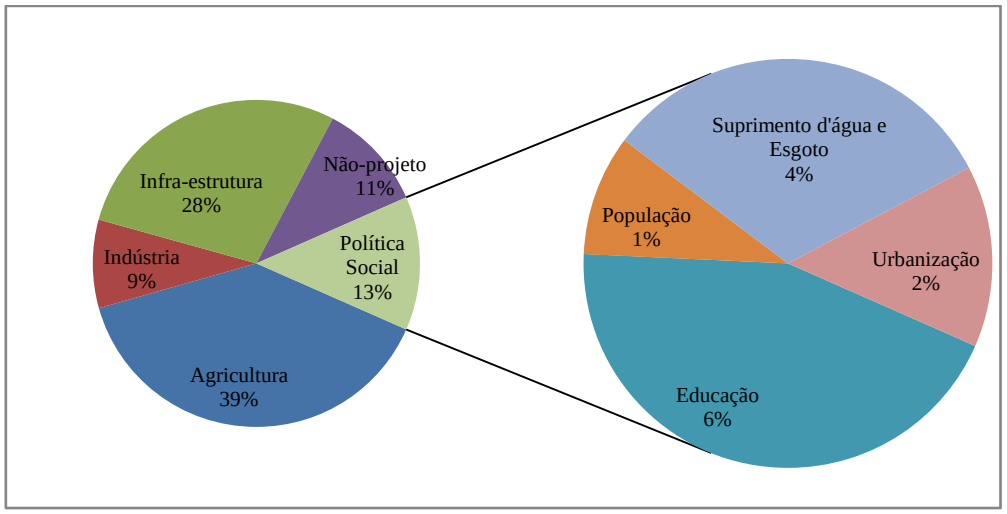


GRÁFICO 13 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1968-1981).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

Se se quer entender de fato o que jaz às políticas de financiamento do Banco Mundial não se deve analisar as percentagens acima como se elas representassem uma rígida hierarquia de prioridades. Investiu-se mais em infra-estrutura porque esse setor é o que dá suporte estrutural a qualquer projeto de modernização nos moldes ocidentais. Não se monta, pois, um parque industrial sem um conjunto de instalações fundamentais (estradas, energia elétrica, rede de esgoto, rede de telefonia etc.). Atente-se que, para o Banco, desenvolvimento é sinônimo de modernização e industrialização. Os demais setores (propósitos) que receberam investimento estão estritamente ligados ao projeto de se promover o desenvolvimento industrial nas nações "atrasadas economicamente".

É importante observar que, apesar da heterogeneidade dos países em desenvolvimento, as políticas sociais e de alívio da pobreza do Banco Mundial tinham o mesmo desenho, sem adaptações nacionais ou regionais. O Banco partiu da concepção de que as necessidades básicas eram universais, independentes do contexto e não aceitavam variações conforme o ambiente, pelo que a gestão das políticas sociais reconhecia que uma vida humana adequada só poderia ser alcançada se essas necessidades fossem atendidas.

O Banco Mundial "esterilizou" os princípios teórico-estratégicos de sua política social de qualquer relativismo cultural ou ideológico. O pressuposto era o de que havia certo consenso ético espraiado socialmente que definia um conjunto de necessidades humanas vitais, comuns a qualquer grupo social ou indivíduo, as quais, se não atendidas, prejudicariam a vida, a economia

e a coesão social, pondo em xeque a estabilidade, principalmente em sociedades em transição para a economia de mercado. As antigas formas de assistência primária, assentadas na família e na vizinhança, estavam sendo desestruturadas e cediam lugar a relações liberais de convivência, orientadas pelos ideais individualistas.

"Esterilizar" uma proposta política significa apresentá-la como uma solução técnica na resolução de problemas concretos sem que os vieses ideológicos pudessem, *a priori*, interferir, o que requer "intervenção cirúrgica", localizada e precisa, para influenciar minimamente o ambiente em volta. Por esse motivo, tais políticas se ajustavam tanto a governos civis quanto a militares, tanto à África quanto à América Latina, porque procuravam ser despolitizados.

À medida que as propostas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza passavam por uma "profilaxia ideológica", elas podiam ser apresentadas e financiadas como solução técnica (prática) para qualquer país. Após essa assepsia ideológica, poderiam ser aduzidas como um recurso econômico para Estados com sérias limitações fiscais e restrições de endividamento externo e uma dívida social reconhecida pelos grupos políticos internos e pela comunidade internacional. Assim, o financiamento de políticas sociais era considerado importante porque a não satisfação desses requisitos trariam importantes prejuízos individuais, econômicos, sociais e políticos aos países em desenvolvimento e ao sistema internacional, mas, principalmente ao desenvolvimento com base na indústria.

Privilegiaram-se, então, os financiamentos a serem transformados em novas oportunidades econômicas para os pobres, de modo que o papel do Estado na implantação das políticas sociais e de alívio da pobreza foi focalizado na garantia e acesso dessas camadas ao capital humano, pela formação de conhecimentos e habilidades revestidas à força de trabalho – saúde, educação, treinamento, alimentação, entre outros. Intrínseco a essas políticas, vislumbrava-se, então, um rápido processo de ascensão social, com o crescimento do setor moderno, integrando o campo à cidade e vice-versa, abrindo novas fronteiras econômicas, desencadeando um fenômeno, semelhante ao acontecido nos Estados Unidos, de inclusão social pelo mercado.

O Banco Mundial partia da concepção de que o *leitmotiv* dos pobres seria o trabalho, devendo as políticas sociais e de alívio da pobreza centrar-se em setores formadores de conhecimentos técnicos e administrativos para as empresas e a administração pública, tornando-os aptos a competir por empregos que remunerassem segundo as competências individuais. Estar-

se-ia criando, assim, as condições para a utilização dos recursos produtivos de acordo com as competências e conforme as demandas por bens ou serviços.

Os sistemas públicos de serviços sociais deveriam, pois, voltar as ações para os pobres e vulneráveis e investir em capital humano, estabelecendo as condições para que esses indivíduos agissem com isonomia no interior dos mercados nacionais. Aos Estados caberia a responsabilidade de compensar os pobres, ampliando as políticas de capital humano que permitiriam a sua inclusão na economia, sendo-lhe delegada a função de intervir para que a sociedade se adaptasse às transformações impostas pelo processo de modernização econômica.

Os Estados nacionais deveriam, ainda, fomentar um ambiente macroeconômico capaz de garantir a estabilidade econômica e política. Essas condições se concretizariam por meio de rígido controle fiscal, balança de pagamentos equilibrada, combate à corrupção, investimentos em infra-estrutura etc. Criar-se-ia, desse modo, nos países em desenvolvimento, uma estrutura adequada ao progresso do capital privado e ao aumento da oferta de emprego, em que o Estado assumiria apenas a produção dos recursos não priorizados pelos agentes do mercado, como bens e serviços públicos, principalmente para aqueles sem capacidade de pagar por eles (UGÁ, 2004, p. 58).

4.5 NECESSIDADES BÁSICAS E SEGURANÇA INTERNACIONAL: MEIAS VERDADES E QUASE MENTIRAS

Existe uma vertente teórica sobre as políticas de desenvolvimento do Banco Mundial e particularmente as de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza que defende a tese de que o financiamento de políticas sociais pelo Banco Mundial era uma peça da estratégia de segurança externa dos Estados Unidos, na década de 1970. Segundo Jaime Cesar Coelho,

> [...] a chegada de McNamara à presidência da instituição, em abril de 1968, não pode ser vista como uma mera nomeação de rotina, algo nos sugere que o único presidente nomeado sem vínculos anteriores com o sistema financeiro, representava a entrada em cena de uma nova orientação da política externa estadunidense. Supomos que esta orientação deveria colocar o Banco no meio da disputa que se espalhava mundo afora entre as duas superpotências da época. Alimentamos esta suposição com o tom dado ao

> desenvolvimento durante a longa gestão de McNamara, onde a oposição entre Estado e Mercado é colocada de lado, em prol de uma visão mais pragmática (realista) a respeito das relações que deveriam ser construídas com os países periféricos (2002, p. 73).

Uma das suposições levantadas pelos críticos sobre as intenções de McNamara no Banco Mundial ligava-se à tese de que ele tinha sido secretário de Estado Americano entre 1961 e 1968, nos governos dos presidentes John F. Kennedy e Lyndon Baines Johnson e que teria sido um dos principais articulistas da Guerra do Vietnã. A experiência negativa com o Vietnã teria mostrado que, nos países em desenvolvimento, não se ganharia uma guerra apenas com a supremacia bélica. Dessa forma, a missão de McNamara no Banco seria a de ajustar de vez o enfoco entre desenvolvimento e segurança. Assim, Roberto Leher afirma que

> [...] quando Robert McNamara assumiu a presidência do Banco Mundial a iminente derrota dos EUA no Vietnã impunha um desafio aos estrategistas: como vencer a Guerra Fria em um contexto em que a guerra aberta se mostra inviável? McNamara foi para o Banco imbuído da idéia de que chega uma hora em que a vitória não pode ser assegurada apenas pelas armas. Daí sua crença na tese de que desenvolvimento é segurança. Esta doutrina, combinada com a "guerra de baixa intensidade", afirmou-se como dominante nas três últimas décadas do século XX. Era preciso mostrar em atos que o capitalismo era superior ao socialismo e, como a Guerra Fria havia se deslocado para as periferias, eram necessárias políticas que incorporassem os países no desenvolvimentismo. Os países rebeldes seriam derrotados por ações militares contínuas protagonizadas por forças locais, apoiadas pelos EUA, como, por exemplo, a Unita em Angola ou os 'contras' na Nicarágua sandinista (2005, p. 2-3).

Para Maria Lucia Frizon Rizzotto, a ênfase nas políticas de satisfação das necessidades sociais básicas e alívio da pobreza estaria diretamente ligada às questões de desenvolvimento e segurança externa. Para a autora, o Banco Mundial reconheceu que o crescimento econômico nos países da periferia nos anos de 1950 e 1960 não tinha sido acompanhado de melhoras na qualidade de vida das pessoas. Pelo contrário, ocorrera um processo de aumento da pobreza e das desigualdades sociais em todo o mundo. Nesse caso, o Banco teria avaliado que essa realidade poderia conduzir à instabilidade social e à inconsistência na segurança internacional (RIZZOTTO, 2000, p. 47-49).

Pode-se vislumbrar que os defensores da tese "desenvolvimento igual à segurança" entrevêem-na como um instrumento complementar à doutrina de "resposta flexível" (doutrina McNamara) desenvolvida para proteger a Europa de uma possível investida soviética. Essa estratégia começou a ser posta em prática no início da década de 1960. Neste plano, americanos e

europeus teriam concluído que por causa dos avanços e dos programas de modernização dos recursos bélicos soviéticos não seria mais possível, em caso de ataque inimigo, uma retaliação maciça sem comprometer a segurança dos aliados ou até o extermínio das partes envolvidas. A saída para esse impasse foi a confecção de uma estratégia de contenção de conflito que associava armas nucleares e convencionais. Isso permitiria articular-se uma série de respostas em caso de uma investida soviética, flexibilizando o tipo de armas a serem usadas, da nuclear à convencional, ou seja, a melhor estratégia seria definida pela conjuntura e características do conflito em tela (DAVIS, 1981, p. 78-85; ZAGARE; KILGOUR, 1995, p. 374).

A "resposta flexível" veio para substituir a estratégia de "retaliação maciça" do governo Eisenhower, que defendia o uso de armas nucleares como resposta a qualquer agressão militar, mesmo que fosse convencional. O problema era que esse tipo de solução tinha potencial para destruir não só o inimigo. O fato é que, em uma guerra nuclear, não se teria controle sobre os resultados finais. Por outro lado, numa solução de "resposta flexível", o teatro de guerra seria definido conforme as necessidades do momento.

Se a "resposta flexível" era a solução para o mundo desenvolvido, qual seria, então, a estratégia mais adequada numa situação em que o inimigo nem sempre é externo, mas, às vezes, é parte da própria comunidade nacional, a exemplo de Cuba e do Vietnã? Num mundo em que a pobreza era explorada como mecanismo de recrutamento e de convencimento ideológico, a estratégia deveria ser outra, mas qual?

Em 1967, no Canadá, McNamara responde essas questões apresentando outra estratégia, aquela voltada para os países em desenvolvimento. Por ela, McNamara defendia que a estagnação econômica era um dos principais fatores de distúrbios, insurreição, revoluções etc. Para justificar sua tese, McNarama analisava os dados empíricos da seguinte maneira:

> o mais significativo de tudo é que existe direta e constante relação entre a incidência da violência e a situação econômica dos países afetados. O Banco Mundial divide as nações, com base na renda *per capita*, em quatro categorias: ricas, de renda média, pobres e muito pobres. Nações ricas são as que possuem renda *per capita* de pelo menos 750 dólares por ano. O nível atual dos Estados Unidos vai para além de 2.700 dólares e existem 27 dessas nações ricas. Elas possuem 75 por cento da riqueza do mundo, embora, aproximadamente, só 25 por cento da população mundial. Desde 1958 somente uma dessas 27 sofreu convulsão em seu território. Observamos, no entanto, o que acontece na outra extremidade da escala econômica. Entre as 38 nações muito pobres — aquelas cuja renda *per capita* é inferior a 100 dólares por ano — não menos q ue trinta e duas sofreram conflitos importantes. Sofreram, de fato, a média de dois graves conflitos por país, num período de oito anos. O número é elevado o que é pior — os

> conflitos, predominantemente foram de natureza prolongada. A mesma tendência mantém-se constante, previsivelmente, no caso das duas outras categorias: as nações pobres e as de renda média. Desde 1958, 87 por cento das nações muito pobres, 69 por cento das pobres e 48 por cento das de renda média sofreram graves violências (MCNAMARA, 1968, p. 169-170).

Para McNamara, os dados empíricos corroboravam a relação direta entre violência e estagnação econômica ou pobreza das nações. Obedecendo a essa lógica, a inópia seria um dos principais fatores de instabilidade política e social e, por exemplo, no caso de Cuba, tinha um potencial muito grande de envolver uma ou as duas superpotências em suas contendas. A solução seria o desenvolvimento de estratagemas para impedir que o inimigo influenciasse líderes políticos, comunitários e o homem comum que estivessem insatisfeitos com sua situação de penúria ou a de seu país. Por isso, a importância da produção de um programa de desenvolvimento proativo amparado por políticas sociais de atendimento das necessidades básicas e de alívio da pobreza.

É nesses termos que McNamara defende que,

> [...] além da missão fundamental de estar preparado para o combate, o conceito de segurança, entretanto, é amplo. Durante os sete anos nos quais exerci minhas funções no Departamento da Defesa, pareceu-me que vastos recursos poderiam contribuir para investir contra nossos tormentosos problemas sociais, tanto no apoio a nossa missão básica como, também, para melhoria da qualidade de vida nacional pois, afinal, a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar (McNAMARA, 1968, p. 143).

É essa concepção, defendida por McNamara, que baliza a tese “desenvolvimento é segurança” e que influenciou, decisivamente, as teorias sobre a ação do Banco Mundial nas nações mais pobres e sobre as políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza, que concentrava um conjunto de políticas sociais. Assim sendo,

> [...] numa sociedade que se está modernizando, segurança significa desenvolvimento. Segurança não é material militar, embora este possa ser incluído no conceito; não é força militar, embora possa ser abrangida; não é atividade militar tradicional, embora possa envolvê-la. É desenvolvimento; e sem desenvolvimento não pode haver segurança. Uma nação em desenvolvimento, que não se desenvolve, não pode, na realidade, permanecer segura, devido à desagradável razão de seus cidadãos não poderem desfazer-se de sua natureza (McNAMARA, 1968, p. 173).

São essas premissas defendidas por McNamara mesmo antes de ascender à presidência do Banco Mundial e a sua passagem pelo Departamento de Estado Americano que tem levado muitos analistas a realizarem uma relação unívoca entre as operações do Banco Mundial e as contendas da Guerra Fria, na década de 1970, ou, em outras palavras, na contenção do comunismo. Nesse caso, a segurança seria um requisito do desenvolvimento.

É sensato, de fato, vincular esse tipo de análise à conjuntura da Guerra Fria, principalmente quando a postura pessoal do presidente do Banco Mundial apontava para uma relação linear entre as variáveis *desenvolvimento* e *segurança*. Mas, embora a Guerra Fria tivesse um papel importante na atuação do Banco, num contexto de disputas ideológicas, políticas e econômicas, não foi ela a força motriz das políticas sociais financiadas por essa instituição, até porque o desenvolvimento econômico é um processo demorado, envolvendo interesses, atores e objetivos nem sempre convergentes. O conflito é também parte desse processo e os resultados, incertos.

> O desenvolvimento sócio-econômico, entretanto, frequentemente envolve descontinuidades e profundas modificações nas relações sócio-econômicas. Para produzir modificações estruturais em uma economia as relações de mercado são violadas, ocorre redistribuição de propriedades, velhas instituições são abolidas, e novas são criadas, e ocorrem nacionalizações com disputas sobre compensações adequadas. Além disso, o desenvolvimento sócio-econômico produz ou implica um elevado grau de nacionalismo, com extrema sensitividade à interferência estrangeira. Chega-se assim a uma questão fundamental: pode uma instituição bancária funcionar em tais circunstâncias? Se não, se uma instituição como essa opta pelo apoio a países com "ambientes estáveis", poderia ainda ser considerada "uma agência de desenvolvimento"? (BAER, 1974, p. 535).

O problema da tese de que o Banco Mundial estava realizando política de segurança quando financiava o desenvolvimento é não perceber que a ajuda externa nos moldes praticados pelo Banco é extremamente complexa. Por trás desse tipo de política, estão envolvidos pelo menos três atores que agem muitas vezes motivados por interesses completamente assimétricos. No primeiro caso, estão os credores do Banco, instituições financistas ligadas aos principais mercados internacionais e aos governos dos países desenvolvidos, cujo interesse principal fixa-se na solidez dos empréstimos realizados pelo Banco e nos interesses políticos e econômicos dos países em desenvolvimento. No segundo, estão os clientes do Banco, os governos dos países em desenvolvimento, cujos interesses envolvem uma série de questões econômicas, políticas, ideológicas, estratégicas etc. Parte daí a seguinte questão: será, por exemplo, que Índia e

Paquistão, duas nações que têm armas nucleares e uma série de problemas políticos e conflitos não resolvidos possuem os mesmos interesses no que diz respeito à política exterior e ao desenvolvimento? Finalmente, o último ator envolvido é o próprio Banco, em que o sentido dado ao desenvolvimento obedece a um largo aspecto de interesses e valores, além de ser influenciado por suas relações com os credores, clientes, percepção do seu quadro técnico etc. (BAER, 1974, p. 534).

Assim, transformar uma política de desenvolvimento em política de segurança não é tão simples como pode parecer numa primeira aproximação do problema. Mas, isso não significa que não havia alinhamento entre o Banco Mundial e a política externa americana para os países em desenvolvimento. Posto isso, que aspecto, então, das relações internacionais não foi influenciado pela Guerra Fria? É lógico que as políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza dentro de um quadro mais amplo de financiamento do desenvolvimento também estiveram sob o impacto do contexto em que foram idealizadas e implantadas, porém, essas foram, na verdade, questões incidentais. A força motriz do Banco, no que se refere aos países em desenvolvimento, estava em desenvolver a capacidade produtiva das economias tradicionais, modernizando-as, porém, notou-se que os efeitos negativos desse processo geravam graves desequilíbrios sociais, principalmente o aumento da concentração de renda e as desigualdades associadas à desestruturação das antigas formas de solidariedade e coesão social, além do que a falta de capital humano adequado às necessidades das companhias internacionais e nacionais ligadas ao setor moderno da economia prejudicava seus padrões de produtividade.

As políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e alívio da pobreza foram integradas às de desenvolvimento porque as desigualdades sociais e a marginalização de amplas camadas da população criavam contratempos para a transição completa de economias atrasadas em modernas economias de mercado. Pelas teses defendidas pelo Banco Mundial na década de 1970, os pobres deveriam ser encarados como um dos principais ativos das economias em desenvolvimento e, por essa razão, não deveriam ser vistos como um problema, mas como solução. Era preciso investir em capital humano para transformar pessoas em ativos singulares, ou seja, transformar uma mão-de-obra pouco instruída e produtiva noutra mais eficiente, competiva e inovadora. Assim, o pobre e não a pobreza teria um grande potencial e investir, desde que com eficiência, em sua produtividade futura seria uma boa estratégia econômica.

O financiamento de políticas sociais foi um engenho para criar as condições adequadas para que o capital privado encontrasse nos países em desenvolvimento equipamentos humanos em conformidade com as demandas das grandes indústrias multinacionais e de capital associado. O que estava em jogo era o desenvolvimento de países estratégicos no campo militar, mas, nesse caso, principalmente no campo econômico, a exemplo de Brasil, Índia, Paquistão, México, Argentina, Indonésia, República da Coréia, África do Sul etc., além dos países de baixa renda que se integravam à economia internacional como importantes mercados de *commodities* minerais, agrícolas e de investimento externo direto das empresas Ocidentais. Nesse particular, é importante lembrar as preocupações que o Relatório Kissinger tinha com esses países como exportadores de matéria para atender às demandas do mercado interno americano.

Quando McNamara realiza uma série de mudanças na administração do Banco Mundial, aumentando o número de funcionários, o volume de recursos e a diversificação geográfica dos empréstimos, ele age principalmente como um executivo que busca promover um choque de gestão, melhorando a competência da instituição que preside, como um gerente mesmo de um banco comercial que procura remunerar o capital investido e ampliar o portfólio da empresa para vender mais produtos aos clientes e não como um articulista militar combatendo um espectro que pode atacar a qualquer momento no vasto mundo em desenvolvimento. Se assim fosse, a solidez dos títulos do Banco seria comprometida, pois mesmo uma instituição como o Banco Mundial precisa de estabilidade para operar no sistema financeiro internacional.

Como o interesse era emprestar mais para um maior número de países McNamara procurou ampliar largamente os recursos do Banco Mundial num curto espaço de tempo. No entanto, essa tarefa inicialmente apresentava reserva por parte de outros executivos da instituição, porque tal empreendimento poderia estar além da capacidade da instituição e comprometer a solidez dos investimentos do Banco, como também colocar em risco os bônus do Banco junto ao *Wall Street* e rebaixar sua nota nas instituições de avaliação de riscos, que naquele momento era excelente, AAA (CLARK, 1981, p. 168-169).

McNamara acreditava que esses problemas poderiam facilmente ser resolvidos através de outros mercados, como as praças alemã (Frankfurt) e japonesa (Tóquio), ou das economias petrolíferas ricas do Kuwait e seus vizinhos. A título de exemplificação,

> [...] na época de seu discurso de setembro de 1968, McNamara foi capaz de anunciar que nos 90 dias anteriores o Banco havia levantado fundos através de empréstimos que no

> período de qualquer ano inteiro de sua história. A tendência persistiu durante seu primeiro termo (mandato), com um empréstimo (tomado) anual total maior que o dobro, de $735 milhões no ano fiscal de 1968 para $ 1.723 bilhões no ano fiscal de 1973. No período de 1968-73, menos de um sexto dos empréstimos (tomados) do Banco vinham de Wall Street (CLARK, 1981, p. 169, tradução não-oficial).[23]

Mesmo que McNamara estivesse realizando política de segurança com o Banco Mundial, era como agência de desenvolvimento que o Banco agia no dia-a-dia e foi nisso que ele o transformou definitivamente. É por isso que o Banco continuou fiel aos princípios norteadores iniciais de buscar rentabilidade em cada projeto financiado e emprestar somente para países solventes. Com o intuito de garantir a expansão do Banco, McNamara definiu metas anuais de empréstimos para cada país e cuidou para que a eficiência de cada técnico do Banco fosse avaliada conforme o volume de empréstimos realizado sob a sua responsabilidade. Desse modo,

> [...] o que importava não era propriamente a qualidade técnica, muito menos a utilidade socioeconômica e o impacto potencial dos projetos nos países receptores, mas sim que o objetivo de "mover o dinheiro" ocorresse da maneira mais rápida possível (PEREIRA, J., 2009, p. 119).

Mesmo que o discurso dos que faziam o Banco Mundial continuasse afirmando que as operações atendiam à demanda dos países prestatários o que acontecia de fato, segundo João Márcio Pereira, era que o Banco enviava seus funcionários para os países-clientes em busca de financiar projetos rentáveis. Os governos eram informados dos créditos disponíveis no portfólio do Banco e, através dos funcionários desta instituição, delineavam os projetos a serem investidos conforme cada propósito e, depois, submetidos à avaliação para a aprovação ou não. Por outro lado, a boa reputação dos mutuários servia como um *voucher* ou uma senha para os governos nacionais contraírem empréstimos junto a outras instituições (PEREIRA, J., 2009, p. 119). Ao contraírem um empréstimo junto ao Banco, os governos nacionais aumentavam suas chances de contrair também em outras instituições porque isso era visto no mercado como um atestado de solvência.

Por esse entendimento, "[...] o imperativo de 'mover o dinheiro' a qualquer custo tornou-se, desse modo, um dos traços mais marcantes da cultura organizativa do Banco Mundial"

[23] "And by the time of his September 1968 speech, McNamara was able to announce that in the previous 90 days the Bank had raised more funds by borrowing than in the whole of any single calendar year in its history. The trend continued through his first term, with total annual borrowings more than doubling, from $735 million in fiscal 1968 to $ 1,723 million in fiscal 1973, In the 1969-73 period, less than one-sixth of the Bank's borrowing was from Wall Street."

(PEREIRA, J., 2009, p. 119-120). O Banco assume, então, o papel de realizar a reciclagem entre o sistema financeiro internacional e os governos nacionais, assumindo, dessa forma, a centralização da exportação de capital privados, unindo as políticas de desenvolvimento numa estrutura que chuleava organismos públicos e de mercado.

Com o intuito de ampliar ainda mais a expansão, a diversificação dos empréstimos e o número de países a ser atendidos pelo Banco Mundial a partir de 1968, passou-se a emprestar para empresas públicas e bancos regionais de desenvolvimento. É importante observar que esse tipo de financiamento não era permitido até então (MASON & ASHER, 1973, p. 744). Pelo menos quatro razões são apontadas para essa mudança de trânsito dos financiamentos do Banco. A primeira implica o aumento real do setor público nos países em desenvolvimento, alguns deles inclusive com altos graus de industrialização. A segunda aponta para a capacidade do setor público de contrair empréstimos em grande escala, maior inclusive que as das empresas privadas individualmente. A terceira está na tolerância dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos diante de estratégias desenvolvimentistas, com a condição de que os governos nacionais fossem aliados políticos e não ameaçassem ativos ou investimentos estrangeiros em seus territórios. A quarta está na possibilidade de as empresas privadas terem acesso aos recursos do BIRD e da AID através dos empréstimos realizados pelos bancos nacionais e regionais (PEREIRA, J., 2009, p. 121).

O que se pode afirmar é que McNamara transformou definitivamente o Banco Mundial na principal organização internacional de desenvolvimento e de alívio da pobreza. Assim, McNamara agiu como um executivo que procurava fortalecer a "saúde financeira" da instituição que comandava e dos mercados dos países que mantinham negócios com o Banco e menos como um estrategista militar. Se o plano inicial era transformar as políticas de desenvolvimento em estratégia de segurança externa, a missão foi flexibilizada em prol dos objetivos de expansão do Banco e do desenvolvimento. Além disso, a expansão e a maneira como McNamara comandava o Banco Mundial não tinha consenso na sociedade americana e nem mesmo nos países prestatários.

Dessa forma,

> [...] a onda de sentimento contra a ampliação da ajuda aos países em desenvolvimento continuou a crescer: os Estados Unidos, em particular, reduziu continuamente sua quota de ajuda externa em 0,2 por cento do Produto Nacional Bruto, em contraste com a meta

> das Nações Unidas de 0,7 por cento, adotada em 1970, e outros países doadores também começaram a reduzi-la (CLARK, 1981, p. 180, tradução não-oficial).[24]

Parte do Congresso Americano não acreditava na eficiência das políticas de atendimentos das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza como mecanismo para o desenvolvimento e nem no seu potencial de estratégia de segurança, além do que questionavam o financiamento de políticas desenvolvimentistas que fortalecia a interferência do Estado no mercado, por isso faziam oposição aberta ao modelo liberal intervencionista incentivado por McNamara nos países em desenvolvimento, que associava Estado e mercado num mesmo projeto. Por esse motivo, a dificuldade que o Banco Mundial teve para realizar a terceira e quarta reposição de fundos da AID foi o fato de que grande parte dos recursos dessa instituição dependia dos títulos americanos e tinha que ser votado pelo Congresso. Mas, o Congresso era contrário à renovação dos recursos da AID nos moldes que vinha sendo realizada. Essa dificuldade exigiu de McNamara e da diplomacia financeira americana largas estratégias de políticas para reverter a insistente resistência dos políticos.

Isso não significa que não existia uma concepção espraiada no Banco Mundial e até na sociedade americana de que as políticas sociais poderiam, de certa forma, auxiliar, em longo prazo, a paz e a estabilidade, tanto que McNamara defendia que os conflitos internos e externos seriam resolvidos em parte com a assistência e aumento do padrão de vida dos 2/3 mais pobres do mundo. Mas, isso não foi suficiente para transformar as políticas de desenvolvimento e de atendimento das necessidades sociais básicas e alívio da pobreza financiados pelo Banco, numa estratégia ligada ao Departamento de Estado Americano, coordenada a movimentos de operações táticas voltadas para o enfrentamento do inimigo, até porque o Banco Mundial não dispunha de condições reais para modificar, no seu conjunto, a estrutura política e econômica dos países pobres. Enquanto isso, McNamara agiu para transformar o Banco num real banco de desenvolvimento.

Para que políticas de desenvolvimento fossem transformadas de fato em políticas de segurança seria necessário um amplo desenvolvimento científico, tecnológico, industrial e de inclusão social, associado a extensos programas de bem-estar com poder para reverter a exclusão dos 2/3 mais pobres do mundo, transformando-os, assim, em força produtiva e em consumidor,

[24] "But the tide of sentiment against increased aid to developing countries continued to grow; the United States in particular dropped its foreign aid proportion of GNP steadily to a level of only 0.2 percent, as against the U.N. target of 0.7 percent adopted in 1970, and other donor countries began to flag as well."

como defendia McNamara e os projetos de desenvolvimento do Banco Mundial. Assim, se de fato o Banco entendia as políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e alívio da pobreza como uma estratégia militar sujeita ou ligada aos interesses de curto, médio e longo prazo para conjurar a influência socialista nos países em desenvolvimento, tudo indica que, em função de questões econômicas e de dificuldades técnicas, ela foi negligenciada ao longo do tempo.

Outro problema pode ser colocado para a tese "desenvolvimento é segurança", na década de 1970: o de que a expansão realizada por McNamara acontece ao mesmo tempo que o processo de *détente* entre os Estados Unidos e a União Soviética. Em julho de 1968, é concluído o Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares (TNP), após três anos de negociações. Por esse Tratado, os países que não tinham realizado experimentos nucleares até julho de 1967 passariam à categoria de países não-nucleares. A outra categoria de países, nucleares, congelava seus arsenais aos patamares de julho de 1967. Nessa perspectiva,

> [...] os países não-nucleares concordariam em renunciar ao desenvolvimento e à aquisição de armas nucleares, em troca de tecnologia nuclear para fins pacíficos. Concordavam também em submeter seus programas nucleares à inspeção da Agência Internacional de Energia atômica (AIEA), criada pela ONU em 1956 (SARAIVA, 1997, p. 282).

Em 1968, iniciaram-se as conversações sobre a limitação de armas estratégicas, as *Strategic Arms Limitation Talks* (Plano Salt), que exigiram uma série de encontros entre as autoridades americanas e soviéticas. O processo de negociação Salt resultou em um acordo provisório assinado, em 1972, por Richard Nixon, presidente dos Estados Unidos e por Leonid Ilitch Brejnev, presidente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O acordo Salt previa que as duas superpotências congelavam por cinco anos o desenvolvimento e a produção de armas estratégicas, assim como os mísseis intercontinentais e lançadores balísticos submarinos (SARAIVA, 1997, p. 284).

O intenso processo de negociações entre soviéticos e americanos em torno da política de relaxamento entre as duas superpotências possibilitou, em 1974, que o presidente dos Estados Unidos Gerald Ford e Leonid Brejnev se encontrassem e ampliassem o processo de *détente*, permitindo, doravante, reativar os fluxos de comerciais e financeiros entre socialistas e as nações ocidentais capitalistas. Por outro lado, o Congresso Americano aprovou o *Export Administration*

Act que permitia o intercâmbio comercial dos países do Leste, além de flexibilizar as regras anteriores de controle de exportações de materiais sensíveis (SARAIVA, 1997, p. 284).

Todavia, se o clima de *détente* diminuía as hostilidades entre as duas superpotências, permitindo inclusive que se mantivesse um processo de cooperação entre ambas, os defensores da tese "desenvolvimento é segurança" apresentavam a conjuntura da década de 1970 nos países em desenvolvimento como de iminente conflito entre americanos e soviéticos – é como se o teatro de guerra tivesse sido deslocado para as nações em desenvolvimento. Conflitos existiram durante a década de 1970, mas todos de baixa intensidade e na periferia do sistema político e, mesmo quando uma das superpotências se envolveu, como no caso da Nicarágua, em 1979, por exemplo, em que os Estados Unidos financiaram o movimento dos contra-revolucionários que combatiam a Revolução Sandinista, os recursos utilizados foram os tradicionais e não política de desenvolvimento e combate à pobreza, além do que, os países em desenvolvimento mais desenvolvidos ligados ao bloco Ocidental na década de 1970 ou eram regimes de excessão política ou eram alinhados aos Estados Unidos.

Não havia, pois, no *front*, nenhum movimento significativo que pudesse mostrar um cenário de grandes convulsões iminente no Brasil, México, República da Coréia, Índia etc., para que se aligeirasse a ingestão maciça de recursos para o desenvolvimento e combate à pobreza como estratégia de contensão de uma possível revolução popular ou um ataque soviético a essas nações. Essas questões aparecem nos discursos das autoridades do Banco mais como retórica do que como estratégia de fato, além do que as economias da Ásia e da América Latina tinham se transformado em importantes economias capitalistas industriais e em praças de investimento direto das empresas ocidentais. Isso só já era suficiente para que o Banco monitorasse e acompanhasse o desenvolvimento dos mercados desses países, financiando infra-estrutura básica, agricultura, indústria, políticas sociais e procurasse intervir na política de crédito, fiscal, na balança de pagamento, entre outros, com vistas ao equilíbrio das contas públicas, requisito fundamental para o equilíbrio econômico.

Importa ressaltar que, em 1979, McNamara apresentou como solução para a crise econômica, em curso desde 1973, com o aumento do preço do barril de petróleo, os programas de ajuste estruturais, que privilegiavam o ajuste econômico, em detrimento de questões políticas ou de segurança.

É esse padrão de empréstimos e de política que vai orientar a prática do Banco Mundial na década de 1980. Sendo assim, o Banco Mundial e a diplomacia econômica dos países centrais, principalmente dos Estados Unidos, pressionaram os países em desenvolvimento por mudanças constitucionais e institucionais com o óbvio intuito de aumentar a "eficiência do Estado e liberar firmemente o mercado da intervenção estatal. A política passa a ser submetida a um cálculo realista de custo e benefício, que privilegiava mudanças orçamentárias, fiscal e comercial, com privatização de empresas públicas e desregulamentação da economia, do sistema financeiro e de corte dos investimentos sociais, num pacote de reformas macroeconômicas que tinha como meta estabelecer a disciplina econômica dos países em crise.

Em tal conjuntura, as reformas visavam a desonerar a economia do peso da intervenção do Estado. Os novos liberais que passaram a conduzir a política do Banco Mundial na gestão de A. W. Clausen (sucessor de McNamara) reordenaram a alocação de recursos para o desenvolvimento de forma a privilegiar os ajustes macroeconômicos, de modo que a preocupação com o equilíbrio orçamentário, da balança de pagamentos etc., com vistas a reduzir o *déficit* fiscal e o fortalecimento do mercado indicava uma enérgica redução de gastos improdutivos – com subsídios ao consumo e com políticas sociais. O que chama a atenção nos novos princípios teórico-estratégicos que passaram a nortear a ação do Banco é que uma política radical de ajustes estruturais tinha, desde o início, forte poder de constringir a economia e de aumentar as desigualdades e a pobreza, mas *a opção feita foi restritivamente pela estabilidade econômica*, em direção oposta às diretrizes de atendimento das necessidades essenciais básicas.

Durante os anos de 1980, em que a crise econômica nos países em desenvolvimento agravava as desigualdades sociais, a Guerra Fria "esquentou" novamente. A nova corrida armamentista comandada por Ronald Reagan decidiu, em 1983, pelo lançamento de um Sistema Nacional de Defesa Antimíssil (Projeto Guerra nas Estrelas), para proteger os Estados Unidos de possíveis ataques nucleares da antiga União Soviética, a um custo de US$ 26 bilhões. Como afirma Paulo Roberto de Almeida, o Guerra nas Estrelas colocou os soviéticos diante do custoso dilema de aumentar ainda mais a superioridade quantitativa na Europa ou responder ao desafio qualitativo posto pelos americanos, um tipo de solução que punha risco a estabilidade do *status quo* militar, comprometendo os sistemas de dissuasão nuclear de então (1997, p. 313).

Os custos econômicos do Projeto Guerra nas Estrelas inviabilizavam o desenvolvimento pela União Soviética de uma solução análoga sem graves conseqüências para a sua economia. A

solução soviética nesse importante impasse foi propor o controle armamentista, tentando garantir certas concessões como um meio de superar essa dificuldade. Destarte,

> [...] a nova liderança na União Soviética, a partir da ascensão de Gorbachev, em 1985, propõe uma concepção inteiramente nova da redução de armas convencionais e de controle de armas nucleares, consistindo na aceitação de uma certa desproporcionalidade no desarmamento sobre o terreno e na destruição de *todas* as armas nucleares. Mais adiante, em 1988, Gorbachev retira as tropas soviéticas do Afeganistão e renuncia unilateralmente a exigir o abandono do programa "Guerra nas Estrelas"como condição prévia aos esforços de desarmamento conjunto, já provavelmente consciente de que uma nova corrida armamentista conduziria à exaustão do socialismo real (ALMEIDA, 1997, p. 313).

Note-se que, justamente num momento de recrudescimento da Guerra Fria, o Banco Mundial praticava uma política voltada fundamentalmente para o reordenamento produtivo e a eficiência do Estado. Como os gastos sociais dos Estados nacionais estavam condicionados pelo Banco ao aumento de receita, num momento de crise fiscal, como na década de 1980, as políticas sociais passaram a ser encaradas como sobrepeso para o ajustamento da economia e para o debelamento da crise econômica, não havendo indicativos, nos documentos do Banco, que encaminhem para a conclusão de que as questões estratégicas eram a força-motriz de suas políticas.

Atente-se que os principais objetivos do projeto de desenvolvimento implantado pelo Banco Mundial na gestão McNamara e após sua saída no início dos anos 80 foram o de financiar o crescimento econômico e aumentar a produtividade dos pobres. Assegurar à população carente acesso a serviços sociais fazia, assim, parte das demandas públicas e privadas, que precisavam de mão-de-obra minimamente instruída e saudável, sem mencionar o intuito de privilegiar e legitimar os regimes políticos dos países em desenvolvimento favoráveis à modernização de sua economia, da sua integração ao mercado global e de alinhamento às políticas externas americanas.

5 POBREZA, POLÍTICAS SOCIAIS E AJUSTE ESTRUTURAL

Neste capítulo, serão analisadas as políticas sociais e de desenvolvimento econômico do Banco Mundial para a década de 1980. Esse período marca a *quarta etapa* de atuação do Banco, em que foram privilegiados os financiamentos para ajustes estruturais de "primeira geração", voltados para as reformas macroeconômicas (equilíbrio da balança de pagamentos, correção das taxas de câmbio, preços, abertura comercial, reformas institucionais etc.), objetivando corrigir os distúrbios causados pela crise econômica da década de 1980.

5.1 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NUMA SITUAÇÃO DE CRISE ECONÔMICA E DE AJUSTES LIBERAIS

A década de 1980 emerge sob o signo da crise que abalou a economia mundial, afigurada por uma situação de recessão e inflação (estagflação), nos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), provocada, a princípio, pela alta do preço do petróleo, crise essa que se desenrolou durante os anos 70 e estendeu suas conseqüências para o decênio posterior. Nessa perspectiva, observa-se que a "[...] a taxa de crescimento do PIB *per capita* das economias industrializadas caíra de uma média de 4,1 na década de sessenta para 2,5 na década de oitenta" (COELHO, 2002, p. 135).

Até a primeira metade da década de 1970, os efeitos da recessão mundial não tinham prejudicado os países em desenvolvimento porque havia excesso de liquidez internacional, juros baixos, termos favoráveis de troca e expectativa de mais crescimento econômico. Não obstante os impactos da crise mundial começarem a se manifestar, por volta da segunda metade dos anos 70, mesmo assim esses países continuaram com acesso a crédito, a juros baixos, até o final da década, recorrendo os seus governos constantemente ao mercado internacional, com o intuito de custear os desequilíbrios financeiros e a modernização de suas economias.

A questão em torno desta assertiva é: como explicar um fenômeno que associava recessão e liquidez internacional? Como foi possível, em um momento de grave crise, os governos dos países em desenvolvimento contraírem novos empréstimos a juros módicos? Esse aparente paradoxo pode ser explicado pelo excesso de divisas geradas a partir do aumento do preço do petróleo, durante a década de 1970, causado pelos *superávits* em conta corrente obtidos pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), entre 1973 e 1982, da ordem de US$ 450 bilhões (BRADFORD, 2003, p. 119). Ademais, os sobreganhos dos países da OPEP não foram totalmente investidos em desenvolvimento nacional e bem-estar social local. Os recursos excedentes migraram para os bancos comerciais ocidentais, principalmente americanos, na forma de petrodólares[25], onde foram depositados e depois reciclados, na forma de empréstimos, para os países com sérios *déficits* de pagamentos.

Isso significa que a recessão dos países da OCDE e as dificuldades que os mesmos tinham de encontrar soluções internas adequadas para a crise não permitiram que o excesso de liquidez proporcionado com a entrada de petrodólares fosse imediatamente transformada em investimentos produtivos. O primeiro ajuste objetivando saídas de longo alcance para os problemas gerados pela estagflação foi encampado pelo governo dos Estados Unidos, ainda na administração do presidente Jimmy Carter (1977-1981), que pôs em prática duas medidas básicas: 1) choque monetário; 2) desregulamentação dos mercados financeiros, dos transportes e das comunicações (OMAN, 1992, p. 158-159).

No primeiro caso, o *Federal Reserve System* (Banco Central Americano) visava a diminuir o índice de inflação, o que teve como conseqüência o aumento real das taxas de juros (principal causa da crise da dívida externa, notadamente, dos países latino-americanos, na década de 1980) e o agravamento da recessão nos Estados Unidos que reduziu a liquidez das empresas, concorreu para elevar a taxa de câmbio e foi responsável pelo crescente aumento do *déficit* comercial norte-americano (OMAN, 1992, p. 158-159). Com a elevação da taxa de juros, o governo pretendia atrair liquidez e reverter a evasão de capitais, a fim de financiar sua dívida interna, que vinha em um movimento ascendente (ARRIGHI, 1997, p. 79).

No segundo caso, a resposta à estagflação baseou-se na desregulamentação dos mercados financeiros, transportes e comunicações, pois, no final da década de 1970, já se consolidava, no

[25] *Petrodólar* são divisas originárias de relações comerciais em dólar, entre países consumidores e exportadores de petróleo, principalmente quando esses negócios ocorrem com países árabes e são realizados no mercado financeiro internacional.

mainstream político dos países da OCDE, principalmente dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, certo consenso de que o padrão de gestão pública praticado durante a *golden age,* com forte intervenção pública na economia, teria sido a causa das distorções no funcionamento dos mercados e da recessão. Nessa concepção, a saída para tal problema estaria na fixação de políticas de ajuste liberalizantes que diminuíssem a participação do Estado na economia e estimulassem a competição capitalista, medidas essas implantadas na gestão Carter e ampliadas na era Reagan (1981-1989). A desregulamentação dos mercados financeiros estabeleceu definitivamente as condições para que o processo de globalização financeira se consolidasse. Esse processo se desenvolveu a partir de duas vertentes: a dos mercados *offshore* e a da securitização.

> No quadro de uma economia globalizada, a questão da elevada carga tributária assume um papel da maior importância. De fato, ela se constitui em um sério obstáculo às relações internacionais no campo do comércio e da cultura, à medida em que onera excessivamente uma atividade desenvolvida no âmbito internacional, interferindo, ainda, nos movimentos de capitais, de pessoas e prejudicando as transferências de tecnologia e os intercâmbios de bens e serviços. Quanto maior a carga fiscal existente em certos países, maior é o interesse de as empresas e pessoas físicas em fazer investimentos no exterior, atraídos por inúmeros fatores, tais como: moedas fortes, estabilidade econômica e política, isenções tributárias ou redução de impostos, segurança, sigilo e privacidade nos negócios, liberdade de câmbio, economia de custos administrativos e eventual acesso a determinados tipos de financiamento internacional, a juros baixos (HARADA, 2005, p. 1).

Nesse caso, o interesse pelos mercados *offshore* relaciona-se à busca de abrigos tributários que possam proteger empresas e pessoas físicas (principalmente portadoras de grandes fortunas) da regulamentação e da carga fiscal dos Estados nacionais. Como funcionam em zonas especiais, chamadas *tax havens* (paraísos fiscais), as *offshore companies* são entidades submetidas a um regime legal diferenciado, já que estão radicadas fora do domicílio de seus associados. Nesses termos, a desregulamentação dos mercados financeiros, resultante das medidas do governo dos Estados Unidos instituídas para dar fim ao processo de estagflação, aumentou a quantidade de dinheiro nesse tipo de mercado e o movimento transfronteiras do capital internacional.

Além disso, a desregulamentação financeira intensificou a *securitização* que, segundo afirma Charles Oman, "[...] diluiu a separação tradicional entre as formas bancárias e não bancárias das finanças corporativas" (1992, p. 159). Esse tipo de operação de crédito em que ativos financeiros e não financeiros (ativos-base) são lançados na forma de títulos negociáveis

com garantias foi fundamental para a fusão de empresas na década de 1980 e contribuiu para a globalização das atividades econômicas das corporações internacionais (MOODY'S INVESTORS SERVICE, 2003, p. 2).

Nesses termos, as medidas tomadas pelo governo americano para pôr fim à recessão interna (choque monetário e desregulamentação dos mercados) e a ascensão do governo Reagan, de perfil mais liberal e conservador, no que tange à política externa tiveram conseqüências determinantes para os países em desenvolvimento, inclusive em relação ao financiamento de políticas sociais de combate à pobreza por organizações internacionais intergovernamentais, como o Banco Mundial. O aumento das taxas de juros, por exemplo, tornou mais difícil o pagamento da dívida externa desses países, o que agravou o desequilíbrio financeiro, levando alguns países à suspensão do pagamento de seus compromissos e ao declínio de vários bancos comerciais e da própria economia. Nesses termos, "[...] a dívida de países em desenvolvimento era de US$ 100 bilhões antes do primeiro choque do petróleo em 73, e chegara a U$ 450 bilhões em 81 e a U$ 500 bilhões em 82" (LAIDLER, 2006, p. 3).

O agravamento das finanças nacionais decorrentes da crise internacional levou o México a decretar moratória em agosto de 1982. Ao comunicar aos credores que suas reservas haviam se esgotado, o governo mexicano retirou definitivamente o invólucro que escondia a situação de insolvência de muitos países endividados durante toda a década de 1970. A título de exemplificação, os impactos da crise sobre o crescimento econômico da América do Sul e do México entre 1979 e 1983 podem ser analisados a partir dos dados dispostos na tabela 13.

TABELA 13 - Taxa anual de crescimento do PIB.

PAÍS	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**
Argentina	7,4	3,1	-5,9	-3,1	3,8
Bolívia	0,1	-1,4	0,9	-4,4	-4,5
Brasil	6,8	9,2	-4,2	0,7	-2,9
Chile	7,8	7,4	5,8	-12,6	-2,6
Colômbia	5,3	4,3	2,3	1	1,9
Equador	5,3	4,2	4,4	1,2	-2,5
México	9,2	8,2	8,8	-0,6	-4,2
Paraguai	11,1	11,3	8,8	-0,8	-3
Peru	6	4,4	4,3	0,3	-12
Uruguai	6,4	5,6	1,9	-9,5	-5,9
Venezuela	0,7	-5,4	-2	-1,6	-3,1

Fonte: LAIDLER, Christiane apud BADEINSO, CEPAL. Percentagem calculada com base em valores em dólares a preços de 1995, p. 4.

Assim, a drástica diminuição das taxas de crescimento econômico dos países em desenvolvimento e a moratória mexicana fizeram os credores perceberem que o México não era um caso à parte, mas o prelúdio do que estava para acontecer com muita das nações superendividadas à época. Assim sendo, além de evitar novos empréstimos, os bancos passaram a exigir dos países devedores largos *superávits* em conta corrente, o que era praticamente impossível naquela conjuntura, já que a maioria das contas desses países era deficitária (BURATTO; PORTO JÚNIOR, 2001, p 107). As condições que foram, até a década de 1970, favoráveis ao financiamento do *déficit* externo passaram a ser adversas, principalmente com o aumento dos juros praticados nos mercados internacionais.

Ao tempo em que as medidas de contenção da crise tiveram consequências diretas sobre os países em desenvolvimento, a política externa do governo do presidente Reagan que afirmava que a crise mundial era decorrente do abandono dos princípios liberais pelos governos americanos anteriores acirrou ainda mais suas consequências sobre esse grupo de países e sobre a relação dos mesmos com o Banco Mundial.

> Iniciado em janeiro de 1981, o governo Reagan logo passou a atacar o Banco e outras instituições multilaterais por razões políticas e ideológicas, pregando a redução unilateral do apoio dos EUA a elas. O dissenso bipartidário no Congresso sobre a política norte-americana para o Banco já havia chegado ao extremo e, pela primeira vez desde 1944, o próprio governo alimentava o coro dos oponentes a toda e qualquer modalidade de assistência multilateral. Até então, os objetivos da política estadunidense para o Banco haviam sido, fundamentalmente, de natureza bipartidária, e apesar de disputas sobre questões específicas, todos os governos anteriores haviam apoiado o Banco como um instrumento importante da hegemonia norte-americana (PEREIRA, J., 2009, p. 163).

Reagan partia da tese de que os Estados Unidos tinham perdido prestígio e espaço na ordem econômica e política mundial durante a década de 1970 e que, nesse diapasão, a União Soviética tinha avançado enquanto potência militar e política. No centro das contendas levantadas pelo governo Reagan estava a oposição aberta ao programa político do governo Carter de diminuição da assistência bilateral e militar em prol da multilateral.

O governo Reagan se propôs, então, a retomar peremptoriamente os programas de ajuda militar e a dar ênfase à assistência bilateral, porquanto afirmava que esse tipo de solução gerava políticas mais consistentes e aumentava a segurança e os interesses dos americanos no mundo, além de defender a iniciativa privada como o real elemento do crescimento econômico e que nem

o setor público e nem a ajuda externa poderiam ser eficientes para desempenhar um papel dinâmico no processo de desenvolvimento (GWIN, 1997, p. 229; PEREIRA, J., 2009, p. 164).

Logo no início da administração Reagan, o Comitê administrativo teria chamado a atenção para o fato de alguns doadores do Banco Mundial sinalizarem para um menor compromisso com a pobreza. Por outro lado, o subsecretário do Tesouro Beryl Spinkel criou uma comissão de estudo para detectar se o Banco tinha ou não tendências socialistas (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 388). O que levava a desconfianças dessa natureza por parte do novo executivo dos Estados Unidos eram certa independência e o deslocamento que o Banco assumiu, ao longo dos anos, diante das políticas de governo, principalmente durante a gestão McNamara, que fortalecera a independência financeira do Grupo Banco Mundial, sua expansão institucional, sua autonomia política e financiou projetos desenvolvimentistas nos países em desenvolvimento. Era a primeira vez que o executivo reconhecia abertamente que havia desvio em relação às políticas do Banco e do governo dos Estados Unidos. É por isso que uma das primeiras atitudes do governo Reagan foi segurar/conter os fundos de reposição da AID e o aumento do capital geral do BIRD acordado durante a administração anterior, a do presidente Carter.

Nesses termos, o que estava em tela era a disposição do governo americano de cortar pela metade a ajuda bilateral e multilateral entre 1982 e 1986, em prol da assistência militar. Para os membros da administração Reagan, as organizações voltadas para a ajuda externa e para o desenvolvimento tinham se desvirtuado dos seus objetivos iniciais e se deixado influenciar pelos erros/enganos do socialismo (GWIN, 1997, p, 229). Uma imagem que pode representar bem o contexto em questão é a de uma grande ebulição em torno da ajuda ao desenvolvimento. Mas muitas dessas questões foram contornadas com a ação do Departamento de Estado e do Congresso estadunidense.

As ações e pressões do Departamento de Estado impediram que o Tesouro Americano não cumprisse os acordos negociados pela administração do governo Carter, mas isso se deu sob certas condições:

> em primeiro lugar, o apoio dos republicanos à 6ª Reposição da AID e ao aumento do capital geral do Banco – questões que se arrastavam desde o governo anterior – foi negociado em troca do apoio democrata ao incremento da assistência militar bilateral. Em segundo lugar, no seu pedido de fundos ao Congresso para a sexta reposição, o Executivo propôs um calendário progressivo de dotações (US$ 500 milhões no primeiro ano, US$ 800 milhões no segundo e US$ 1.8 bilhão no terceiro), obrigando o Congresso a aceitar a extensão do pagamento para quatro anos. Em terceiro lugar, o governo deixou

> claro que o seu apoio ao Banco era pontual e anunciou que realizaria uma reavaliação ampla da política dos EUA para os BMDs [bancos multilaterais de desenvolvimento], com o objetivo de estabelecer novas diretrizes e revisar as contribuições para os anos seguintes (PEREIRA, J., 2009, p. 165).

A nomeação de Alden W. Clausen, cujo mandato foi de julho de 1981 a junho de 1986, para a presidência do Banco Mundial, em substituição a Robert McNamara, ajudou a melhorar a relação do Banco Mundial com o governo americano. Ex-presidente do *Bank of America*, um dos maiores credores da dívida externa dos países em desenvolvimento, naquele momento, Clausen representava, em tese, a reconstituição do elo perdido entre *Wall Street*, o governo americano e as políticas do Banco. Mas, o que isso significava de fato? Queria dizer que os princípios teórico-estratégicos seriam peremptoriamente redesenhados para atender à urgência dos problemas colocados pela crise econômica, aos interesses do sistema financeiro internacional e a novas exigências ideológicas e administrativas do governo dos Estados Unidos.

Para acatar as novas diretrizes, Hollis Chenery, economista-chefe do Banco Mundial, foi substituído por Anne Krueger (1982 a 1986), ou seja, trocou-se um economista desenvolvimentista por uma liberal ortodoxa. Além disso, outras mudanças foram realizadas, como, por exemplo, Mahbud ul Haq, um dos principais defensores das políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza foi deslocado para o PNUD, enquanto Ernest Stern, criador dos programas de ajuste estruturais foi promovido ao cargo de vice-presidente do Banco (PEREIRA, J., 2009, p. 165).

No meio dessa conjuntura de desconfiança e de disputas, fez-se conhecer, no início de 1982, o resultado do estudo encomendado pelo Tesouro Americano para avaliar o desempenho global do Banco Mundial e de outros bancos multilaterais de desenvolvimento. A pesquisa mostrou que as atividades dessas instituições eram favoráveis aos interesses dos Estados Unidos no mundo, apesar de se haver criticado os altos salários dos executivos do Banco e a opção de se privilegiar a quantidade de empréstimos financiados em detrimento da qualidade. Mas, apesar desses problemas, a avaliação foi favorável (GWIN, 1997, p. 230).

No que refere à posição do Banco Mundial diante da crise econômica internacional, a primeira avaliação era de que se tratava de uma manifestação passageira, transitória mesma. Assim, entre 1982 e 1986, o Banco Mundial interpretou a crise dos países em desenvolvimento como um problema de liquidez e não de solvência. Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1983), a dívida externa seria manejável, embora as dificuldades

requeressem cooperação internacional para alavancar um contínuo processo de recuperação do comércio mundial e, assim, ajudar os prestatários a enfrentarem a aguda situação de crise (WORLD BANK, WDR, 1983, p. 3).

Assim, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1983) defendia que era preciso recuperar a demanda externa e baixar as taxas de juros para que os países em desenvolvimento pudessem novamente adquirir a capacidade de honrar suas dívidas. Conjecturava, pois, que, com os devidos ajustes na economia dos prestatários e uma baixa nas taxas de juros internacionais, uma nova onda mundial de crescimento aumentaria a oferta de créditos voluntários.

Como as primeiras avaliações vislumbravam uma crise de curto prazo, de imediato, o FMI e o Banco Mundial defenderam a prática de políticas de estabilização da economia, com vistas a principalmente conter a inflação, equilibrar as taxas de juros e estabilizar as contas externas. Essas medidas colocavam em pauta um rígido controle das contas públicas, como solução para que se recompusessem as condições para a retomada do crescimento econômico.

Em maio de 1979, ainda na gestão McNamara, é anunciada a criação dos empréstimos para ajuste estruturais que, ao contrário da prática anterior, passavam a financiar políticas e não mais projetos específicos. Esse tipo de empréstimo foi criado para prover o capital necessário para custear o déficit da balança de pagamentos dos países mais endividados. Nesses termos, o financiamento das políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza deixava de ser prioridade nos empréstimos do Banco em prol dos programas de ajuste estruturais, voltados para reformas macroeconômicas e institucionais. Mas, como afirma João Márcio Pereira, não houve uma ruptura radical em relação aos projetos de financiamento da pobreza pelo Banco no início da gestão Clausen, tanto assim que alguns projetos negociados pela gestão McNamara continuaram seu trâmite burocrático e muitos deles foram autorizados, perfazendo um quinto dos empréstimos concedidos entre 1982 e 1987 (2009, p. 165).

Os programas de ajuste estruturais são criados, então, para responder às exigências postas pela crise. Para que um país tivesse acesso a empréstimos de ajuste estruturais era necessário antes que se submetesse a um programa de estabilização econômico acertado com o FMI e de um conjunto de reformas macroeconômicas voltado a adaptar a economia interna ao mercado global e cumprir com os serviços da dívida externa (PEREIRA, J., 2009, p. 157). Dessa forma, “[...] a estabilização é uma pré-condição para o ajustamento estrutural e esse é que permite a sustentabilidade do crescimento, ao menos era assim que as coisas estavam colocadas”

(COELHO, 2002, p. 154). Saneada a economia doméstica dos prestatários, poder-se-ia, de modo geral, trabalhar em prol da integração definitiva desses países ao mercado internacional, quebrando as barreiras que ainda dificultavam suas participações nesse mercado. Vale lembrar que os empréstimos para ajustes estruturais (Structural Adjustment loans - SALs) foram iniciados no Ano Fiscal de 1980, concomitante às políticas de estabilização econômica, tendo em vista prover as despesas que custeassem mecanismos capazes de acabar com a crise econômica internacional da década de 1980 (WORLD BANK, 1980, p. 10, 67, 111 e 112).

Por essa lógica, a gestão Clausen revisitou os princípios teórico-estratégicos que orientaram a atuação do Banco Mundial durante a administração McNamara, trocando-se práticas mais permissivas em relação à intervenção do Estado na economia por outras mais afeitas aos preceitos da economia de mercado através dos programas de ajuste (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 131). Assim, a Bolívia com US$ 50 milhões, o Quênia com US$ 55 milhões e a Turquia com US$ 200 milhões foram os primeiros países a contraírem empréstimos para ajuste estruturais em 1980 (WORLD BANK, 1980, p. 111-112). Questiona-se, então, o que são políticas de estabilização e de ajustes estruturais, distinção feita pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1986), ao afirmar que

> [...] as primeiras incluem as políticas monetária, fiscal, cambial e de renda adotadas pelos governos para manter o equilíbrio macroeconômico. As políticas de ajustamento estrutural dizem respeito aos fatores que influenciam a produção, o comércio exterior e as decisões sobre distribuição: mudanças nos incentivos, instituições governamentais e normas que regulam o direito de propriedade, o débito e a informação (BANCO MUNDIAL, 1986, p. 42).

Esse relatório (1986) toma o cuidado de frisar que essas duas formas de políticas tanto podem ser complementares quanto excludentes e, como exemplo, cita que o ajustamento cambial, além de estabilizar a conta corrente, pode aumentar a participação das exportações na produção interna, assim como a reestruturação de uma empresa pública é capaz de melhorar a sua eficiência e reduzir o *déficit* do setor público. Por outro lado, as políticas de estabilização e ajuste estruturais podem funcionar uma contra a outra, uma vez que,

> [...] uma rápida diminuição de impostos comerciais distorcivos pode, na ausência de novas medidas para aumentar a receita, elevar a curto prazo o *déficit* orçamentário. A menos que a política macroeconômica seja coerente com objetivos estruturais de prazo mais longo, os governos correm o risco de ter de modificar ou abandonar as reformas de políticas por motivos indevidos (BANCO MUNDIAL, 1986, p. 42).

A concessão de empréstimos para ajuste estruturais tem a finalidade de oferecer assistência de desembolso rápido a países que precisam de financiamento externo para realizar reformas econômicas fundamentais. Para o Banco, os ajustes focalizam mudanças institucionais e políticas que favoreçam o crescimento sustentado e equitativo.

> Os empréstimos para ajuste proporcionam assistência de desembolso rápido a países com necessidades de financiamento externo para apoiar reformas estruturais em um setor ou em toda a economia. Apóiam as mudanças institucionais e de política necessárias para criar um clima favorável ao crescimento sustentado e eqüitativo. Os empréstimos para ajuste foram, a princípio, formulados para dar apoio a reformas de política macroeconômica, inclusive a política comercial e a agrícola. Com o tempo, passaram a se concentrar mais na reforma das estruturas, do setor financeiro e da política social, assim como a melhoria da gestão de recursos no setor público (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 13).

Subjaz, então, aos empréstimos de ajuste estruturais um conjunto de condicionantes econômicos, políticos e financeiros que impelem os prestatários a se comprometerem com um complexo de mudanças duradouro. Mas, que são as condicionalidades? Analisando os documentos do Banco Mundial, pode-se entendê-las como um conjunto de exigências prescritas nos termos dos acordos contratuais, definidas como condições para que um determinado empréstimo possa ser concedido.

Em termo *lato*, essas condicionalidades ditam compromissos de natureza econômica, política e financeira. No primeiro caso, são fixadas metas setoriais objetivando a estabilização econômica, como equilíbrio da balança de pagamentos, do câmbio etc. No segundo, o foco está voltado para as reformas do tipo trabalhistas, previdenciárias, do Estado etc. No terceiro caso, prescrevem os termos operacionais e financeiros dos contratos, por exemplo, as taxas de juros a serem cobradas.

Como afirma Sebastião C. Velasco e Cruz,

> [...] esses países foram pressionados a adotar, primeiro, medidas amargas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento – nessa fase, a maior preocupação dos países credores era a de afastar o fantasma da crise financeira, empurrando todo ônus do ajuste para os devedores. Mais tarde – desde meados da década passada –, estes foram instados a realizar reformas de grande envergadura na própria economia, sob as condicionalidades cruzadas do par FMI-Banco Mundial e violenta pressão exercida pelos Estados Unidos, seja através da ameaça de sanções unilaterais, seja pela ação de sua diplomacia econômica na área das negociações sobre o comércio global – a Rodada Uruguaia do GATT (2004, p. 97).

Nesse contexto, as inversões nos países em desenvolvimento se desvincularam da lógica do mercado e passaram a ser uma questão de diplomacia econômica e política, ficando esses países impelidos definitivamente ao mercado global *e ao abandono ou redução das políticas desenvolvimentistas* praticadas vastamente até a década de 1970, inclusive com recursos e apoio do Banco Mundial. Tal desvinculação instada pelo Banco submete, doravante, a política a um cálculo realista de custo e benefício e, ao contrário do padrão anterior, o Estado passaria a ser uma variável dependente do processo de desenvolvimento econômico.

Com os programas de ajuste estruturais, o Banco Mundial aumentou o volume de empréstimos relativo à liberalização comercial e exportação, pois o pagamento da dívida deveria ocorrer principalmente através da formação de grandes excedentes comerciais. Por essa lógica, a correção da taxa de juros, do protecionismo e o equilíbrio da balança de pagamentos estimulariam novos empreendimentos destinados a aumentar a capacidade produtiva dos países em desenvolvimento. Atrair investimento externo direto, nesse caso, teria o poder de dinamizar os mercados locais, reciclando a economia doméstica pela reestruturação tecnológica, administrativa, pela ampliação do mercado de trabalho e da integração dos mercados nacionais ao internacional, além de aumentar a poupança interna.

A idéia de Estado mínimo defendida pelos liberais assume nova conotação nas políticas dos organismos financeiros internacionais. A clássica defesa da não interferência governamental na economia foi transliterada para outra concepção na qual o Estado é complemento do mercado, noção essa que acompanha toda a evolução do Banco Mundial, mas, na conjuntura dos anos 80, passa a ser o seu *modus operandi*. Nesse caso, o Estado assumiria a função de fortalecer o regime de livre iniciativa entre os agentes econômicos. A intervenção estatal deixava de ser problema para ser solução, ao transpor os entraves que impediam que o mercado funcionasse por si e para si, ou seja, para os atores próprios da economia.

Face ao exposto, o Estado seria o elemento que se integraria ao mercado com o intuito de aperfeiçoá-lo, sem recorrer a práticas keynesianas, desenvolvimentistas ou a qualquer tipo de intervencionismo, como ocorreu outrora. Nos termos desse argumento, é plausível afirmar-se que o Estado teria, nos países em desenvolvimento, o *papel funcional* de criar categoricamente as condições para se implantar um Estado mínimo, ou seja, as reformas liberalizantes requeridas pelas políticas de ajuste estruturais seriam promovidas e viabilizadas pelo próprio Estado que,

pela avaliação do governo Reagan e da gestão Clausen do Banco Mundial, era o principal responsável pela crise econômica internacional, crise essa que deveria ser solucionada com auxílio técnico e financeiro do FMI e do Banco.

O Estado ficaria responsável pelo funcionamento adequado da economia, com atribuições definidas pela necessidade de se construir, reordenar e extinguir instituições conforme as demandas exigidas pelos critérios de "boa governança" do Banco Mundial, ou seja, criaria um ambiente macroeconômico estável e favorável aos fundamentos do mercado e, assim, "boa governança" pode ser compreendida como um regime que fortalece as condições para que a livre iniciativa possa se desenvolver, desimpedida dos entraves estatais.

Teoricamente, o saneamento dos mercados nacionais através das reformas macroeconômicas e institucionais incentivadas pelas políticas de ajuste estruturais ajudaria os países a recuperar a solvência de suas economias. O Banco Mundial acreditava que num prazo de três a cinco anos a economia voltaria a crescer, pondo fim definitivamente à crise econômica internacional.

Como na óptica das políticas do Banco Mundial dos anos 80 a relação entre Estado e mercado era de complementaridade, continuariam sob sua esfera atividades não priorizadas pela iniciativa privada, como a produção de bens e serviços públicos, os setores com falhas de mercado e os serviços sociais voltados aos que não conseguem pagar pelos mesmos (UGÁ, 2004, p. 57).

Mas, é importante ressaltar que inicialmente os programas de ajuste estruturais não contemplavam medidas de proteção ou compensação social a grupos e indivíduos vulneráveis aos efeitos restritivos dos ajustes e da crise econômica internacional dos anos 80, o que causou o aumento da pobreza e infortúnios dessas parcelas da população (OED, 1995, p. 5). A preocupação inicial era com o controle da crise econômica internacional e com o pagamento dos serviços da dívida externa por parte dos países em desenvolvimento. Políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza eram vistas pelo novo governo dos Estados Unidos como um dos erros socialistas acometidos pelo Banco Mundial durante a gestão de McNamara, o que deveria ser evitado ou rechaçado decisivamente.

5.2 AJUSTES E CAPTURA DO ESTADO

Em relação ao esboço teórico das questões relativas à esfera estatal e do mercado, supracitadas, interroga-se: por que o Banco Mundial passou a defender os programas de ajuste estruturais como solução para os problemas econômicos e sociais dos países em desenvolvimento? A resposta é simples: porque, em princípio, apresentavam soluções para a crise que fortalecia o mercado, em detrimento de políticas intervencionistas. Assim, a partir de 1979, os documentos publicados pelo Banco passam a reforçar a idéia de que o Estado tende sempre à ineficiência. Essas conclusões sobre os limites do Estado durante a "primeira geração" de reformas estruturais copilavam principalmente os preceitos da *public choice theory*, notadamente nas manifestações das teorias da *rent-seeking* e da econômica constitucional.

As correntes que embasavam as propostas de reforma do Estado fundamentam seus princípios básicos através da concepção de que o mercado é mais eficiente que o Estado na alocação de recursos. A ampla citação de Reginaldo Moraes sintetiza bem a orientação dessa corrente:

> [...] o mercado é, nessa visão, um processo competitivo de descoberta. Nele, inumeráveis indivíduos movem-se orientados pelos interesses próprios. O mercado é a combinação desses planos e atividades individuais de produtores e consumidores. Os elementos motores desse mundo são a função empreendedora do indivíduo e a concorrência, no interior de uma complexa divisão social do trabalho. A ordem do mercado é produto das atividades dos indivíduos, mas não do desígnio nem da deliberação de ninguém em particular. Não é resultado de uma razão, em sentido estrito. Aliás, todas as instituições econômicas, políticas e culturais positivas são resultados de uma evolução espontânea. Haveria um processo seletivo, meio darwinista ou lamarquiano, em que formas de organização social competiriam entre si. Elas seriam comparadas e adotadas pelos grupos humanos conforme sua operosidade e eficiência. Os participantes do mercado tomam decisões olhando o sistema de preços do mercado livre – é assim que ajustam a todo momento seus planos de produção e consumo. Graças a esse ambiente se dissemina o conhecimento sobre os quais bens estão disponíveis, quais são escassos, quanto custam, quais podem ser combinados nessa ou naquela ocasião, etc. Sem essa liberdade de iniciativa descentralizada, esse mundo enorme de conhecimento não estaria disponível para os indivíduos, os agentes econômicos, nem poderia ser utilizado plenamente. Uma sociedade livre, sem planejamento e sem coerção estatal, utiliza mais conhecimento e, portanto, é mais flexível, eficiente, livre, plural e criativa (2001, p. 43-44).

O exame dos documentos produzidos pelo Banco Mundial na década de 1980 mostra que, em contraposição ao arquétipo liberal, o modelo de política econômica e social praticado até os

anos 70 pelos países em desenvolvimento (desenvolvimentista) privilegiava as relações patrimonialistas e clientelísticas que comprometiam o equilíbrio fiscal e o processo competitivo que gera informações "espontâneas" àqueles que se movem no interior do mercado. Dessa forma, ao invés das decisões serem tomadas livremente, elas eram influenciadas por interesses de não-mercado, acomodando, assim, as demandas sociais aos interesses da burocracia estatal e aos grupos dominantes. O Banco, ao se contrapor a esta realidade, defendia, pois, que o processo de estagnação econômica e social resultava de fatores ligados à política interna que ajustavam as decisões privadas ao favoritismo dos grupos que estavam no poder.

Segundo as novas indicações do Banco Mundial, o choque do petróleo, embora fosse uma variável interveniente para explicação da crise dos países em desenvolvimento nas décadas de 1970 e 1980, não era a variável explicativa de fato, mas a manifestação de causas mais profundas que comprometiam a livre organização do sistema produtivo. A origem do problema assentava-se, mesmo, no modelo desenvolvimentista que substituía os agentes do mercado pelo Estado no processo de desenvolvimento, permitindo práticas que desequilibravam as contas públicas e comprometiam o crescimento econômico.

O Estado estaria ancorado em um *ethos* que fortaleceria práticas nocivas ao desenvolvimento da economia e à assistência social dos pobres, isso porque, de acordo com os documentos do Banco, a intervenção estatal não favoreceria o conjunto das atividades econômicas. Destarte,

> [...] uma base macroeconômica estável é um dos mais importantes bens públicos que os governos podem oferecer. A experiência demonstra que, quando as despesas públicas crescem demasiadamente, o resultado costuma ser grandes déficits, excessiva tomada de empréstimos ou expansão monetária, e problemas no setor financeiro, os quais são logo seguidos por inflação, supervalorização crônica da moeda e perda de competitividade nas exportações. A tomada excessiva de empréstimos pode também gerar problemas de dívida interna e externa e preterir os investimentos privados (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 9).

Segundo as concepções que influenciaram a "primeira geração" de ajustes estruturais, o Estado é uma instituição predatória que destrói o ambiente em que atua, pois propicia práticas da *rent-seeking* (captura de renda), ou seja, a maximização de interesses de indivíduos, empresas e grupos a partir do Estado. Neste plano, a estrutura política facilitaria a captura ou a dissipação de rendas através da competição por monopólios ou proteção legal. Dependendo da posição em que um agente se encontre, este pode capturar vantagem superior àquelas vantagens que conseguiriam

numa situação de competição de mercado, pois conta a seu favor com o poder discricionário das autoridades públicas.

A teoria da *rent-seeking* defende, pois, que é da natureza do Estado privilegiar determinados agentes em prejuízo de outros, porquanto essa instituição tem o poder de outorgar subsídios, proteger certos ramos ou empresas da concorrência externa, conceder incentivos fiscais, tornar disponíveis cargos públicos, ou seja, através do Estado, podem-se auferir vantagens particulares. As restrições quantitativas impostas pelo Estado ao comércio internacional geram, por exemplo, forte concorrência pela captura de renda. Desse modo, o conjunto de práticas que delineiam essa realidade estabelece custos adicionais e desperdícios que poderiam ser utilizados em atividades produtivas, que estimulariam o crescimento econômico (KRUEGER, 1974, p. 293-294).

Nos princípios teórico-estratégicos dos programas de ajuste estruturais do Banco Mundial, jaz a tese de que ao invés de os recursos públicos serem, de fato, usados para o financiamento de políticas públicas com vistas a atender às demandas da sociedade, eles foram, *a priori*, empregados para a competição de captura de recursos públicos e do direito de monopólio. Por essa lógica, o Estado funcionou nos países em desenvolvimento como agente disfuncional da economia, uma vez que alterou a competição econômica ao forjar vantagens antecipadas a certos agentes, além de excluir outros. Assim, a busca por vantagens públicas tende a provocar a competição por cargos propensos a suborno, gerando a dispersão de recursos (KRUEGER, 1971, p. 191).

Postula Moraes que essa construção teórica apresenta dois males ou perversões que acompanhariam a administração pública: os

> [...] agentes investem seus esforços e recursos mais na busca predatória de privilégios do que em aumentar o produto global; os ‘tomadores de decisão’, na administração pública, são ‘ofertadores de renda’, isto é, empregos ou legislação em troca de benefícios monetários (corrupção) ou apoio político (2001, p. 50).

Para o Banco Mundial, o desenvolvimentismo econômico, priorizado até então pelos países em desenvolvimento, transformava o Estado em uma instituição que transacionava vantagens conforme interesses do grupo governante e de certos agentes da sociedade, ao invés de estimular um regime de livre concorrência ancorado em bases distributivas, ou seja, a cada um conforme a sua participação ou esforço na sociedade. Esse tipo de prática daria existência a um

tipo de mercado “excêntrico” em que o principal bem negociado seriam as facilidades e as concessões públicas.

As leis de mercado seriam renunciadas em troca de proteção, subsídios e monopólios, causando a redução da atividade econômica, aumento dos encargos e custo da produção. Nesse caso, estaria ausente qualquer sentido moral de produção de bens coletivos que atendessem aos objetivos de justiça social ou aos interesses da nação. É esse entendimento que instruiu os programas de ajuste estruturais de “primeira geração”. Note-se que a existência de práticas da *rent-seeking* resultaria em pesado ônus para a sociedade, já que se assentaria em rotinas perversas, animadas por ganhos individuais ou de outrem, subvertendo o interesse público em privado. Por essa lógica, o Estado não geraria eficiência, à medida que esse tipo de disputa pela transferência de riqueza permitiria desperdícios econômicos.

Por essa lógica, à medida que a alocação de recursos fosse definida politicamente, envolvendo funcionários públicos e fosse branda a punição por práticas da *rent-seeking*, estaria aberto o flanco para a maximização de privilégios pessoais em detrimento da coletividade. Assim, para os princípios teórico-estratégicos da gestão Clausen, o desenvolvimentismo, ao privilegiar o Estado como agente dinâmico, favoreceu, sim, à corrupção e à ineficiência. Por isso a urgência por medidas corretivas de ajustes que (re)direcionassem a condução do desenvolvimento para as forças do mercado. Esse deveria ser, doravante, o papel do Banco Mundial e não o de apoiar práticas desenvolvimentistas ou mesmo políticas sociais que comprometessem o ajuste fiscal. Políticas desse tipo somente deveriam ocorrer com o aumento da arrecadação pública e voltadas para aqueles que realmente necessitassem de assistência.

Ao reforçar os limites e vícios advindos do modelo em que o Estado é privilegiado como agente dinâmico do desenvolvimento, a *public choice theory* serviu de remate para os princípios teórico-estratégicos dos programas de ajuste estruturais, já que essa concepção teórica mobilizava sua crítica principalmente para a economia do bem-estar (*welfare economics*) que realçava a importância do Estado na economia. Nesses termos, Paulo Trigo Pereira afirma que “[...] enquanto esta se centrava na análise dos ‘fracassos de mercado’ que justificavam a intervenção correctora [sic] do Estado, a teoria da escolha pública veio clarificar os ‘fracassos do governo’ e os limites da intervenção desse mesmo Estado” (1997, p. 420). A noção de fracasso de governo parte do confronto entre um ideal democrático e a prática concreta dos governos e funcionários públicos e

> [...] o ideal de governo, tal como implicitamente assumido pelos economistas da *welfare economics*, é o governo como se fosse *um ditador benevolente*, ou seja, um agente supostamente capaz de impor as suas políticas ('ditador') e capaz de conhecer e satisfazer as preferências dos cidadãos (PEREIRA, P., 1997, p. 435-436).

O ideal democrático pode ser definido por um conjunto de características que validam a noção de que os cidadãos e o povo são soberanos e que *não* existem corpos intermediários entre estes e seus representantes. Isso exige uma sociedade formada por cidadãos educados, informados e civicamente ativos. Nessas circunstâncias, o mandato dos representantes não deveria ser vinculativo, ou seja, não estaria sujeito a interesses específicos ou de clientes. Práticas patrimonialistas, oligárquicas, clientelísticas, das elites ou dos grupos invisíveis que agem dentro e fora do Estado (grupos secretos ou informais) com o intuito de maximizarem ganhos privativos poderiam ser desestimuladas em nome do interesse do conjunto dos cidadãos – da nação (PEREIRA, P., 1997, p. 435-436). O problema para a *public choice* é que, mesmo nas democracias consolidadas, o jogo de interesses que é praticado no interior do Estado nem sempre está amparado em práticas transparentes e nem visa a compromissos com a coletividade, mas a ganhos individuais, isto é, comportamentos da *rent-seeking*.

Para a *public choice*, o fracasso de governo exacerba os limites concretos do mercado político, pois este não produz informações simétricas, apresenta altos custos de transação, não consegue avaliar corretamente os custos sociais de externalidades negativas como, por exemplo, problemas ambientais, urbanos, entre outros, além do que os governos não conseguem ter conhecimento das preferências dos cidadãos em relação aos bens públicos. Deste modo, o problema central desse mercado seria a incapacidade dos governos para obter informações e dar um tratamento centralizado aos dados disponíveis (PEREIRA, P., 1997, p. 436-437).

Dessa forma, *a public choice* procura demonstrar que as relações que ocorrem no mercado político não proporcionam a constituição, a princípio, de um padrão de bem-estar democrático e cívico de justiça social. Pelo contrário, essa corrente teórica defende que nesse mercado há informações discrepantes que facilitam práticas da *rent-seeking* e o alheamento dos cidadãos em relação à vida política. Esses fatores tornariam compreensível o porquê da ineficiência da administração pública, pois os procedimentos de tomada de decisões geralmente seriam influenciados pela atuação dos *lobbies*, dos grupos de interesses e da "mão visível" dos agentes públicos. Nesse caso, o Estado não poderia ser considerado um ditador benevolente como defendem os pressupostos básicos da economia de bem-estar.

A análise constitucional em economia ajuda a melhorar o entendimento sobre os aspectos teórico-estratégicos dos programas de ajuste estruturais de "primeira geração". Nesse caso, busca-se entender como as preferências individuais podem gerar ganhos coletivos e como essas questões podem influenciar o processo de desenvolvimento.

> Os elementos constitutivos da economia constitucional são os indivíduos e o seu comportamento é totalmente subjectivista [sic]. Assim sendo, o problema básico é saber como é que preferências individuais necessariamente diferentes se reconciliam nas instituições políticas. Como não se admite que estas prefigurem os indivíduos (é obviamente o contrário que se pressupõe) e como não se julga que representam uma bitola social do que é certo ou justo, é a construção contratualista das instituições, por um lado, e a conformidade da sua acção [sic] com a fonte de legitimidade que as cria, por outro, que representam os campos principais da análise (REIS, 1995, p. 5).

A economia constitucional (Teoria das Constituições) que James Buchanan denomina de outro problema de investigação não seria mais que um componente normativo da *public choice*. A maneira como os indivíduos definem as regras e criam instituições já está disposta embrionariamente no livro *Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy* (PEREIRA, P., 1997, p. 432).

Assim, para a economia constitucional (*public choice*), o indivíduo é base do processo de formação da sociedade, sendo, portanto, o fundamento de todas as instituições sociais e o parâmetro para todas as atividades humanas. Nesses termos, elementos como regras, códigos de condutas, valores e estilos de vida seriam resultantes de um amplo contrato firmado entre aqueles que fazem parte de um determinado grupo social. Diante de tal assertiva, questiona-se: o que levaria indivíduos tão cientes de seus interesses particulares a firmarem um contrato? Reis afirma que, para a economia constitucional, a incerteza seria o fundamento das instituições sociais. Essa condição que enreda a todos leva os indivíduos a tomarem decisões capazes de prevenir as incertezas (REIS, 1995, p. 11). Desse modo,

> [...] podem ocorrer processos de delegação (de autorização constitucional), pelos quais as instituições assumem a vigilância ou prevenção em nome de quem não está seguro de controlar a sua situação futura. Este mandato constitucional é, justamente, uma escolha de restrições para os comportamentos e decisões individuais (eu escolho delegar ou não delegar a gestão da minha segurança social), que já vimos ser o objecto [sic] último da atenção analítica da economia constitucional (REIS,1995, p. 11).

Segundo James M. Buchanan e Gordon Tullock, os indivíduos reconhecem que qualquer

restrição à liberdade privada implica custos. Fato é que preferiam continuar livres, mas os riscos de serem afetados negativamente pela ação de outros, numa situação em que não se tenha controle direto e nem condições de se exigir compensação legítima, leva os indivíduos a estabelecerem racionalmente arranjos contratuais capazes de protegê-los de custos externos. As disposições constitucionais geradas desse contrato contra as incertezas podem remover decisões privadas e colocá-las no âmbito da escolha pública – esse contrato que tenciona afastar as incertezas seria a fonte de legitimidade do Estado (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 71-72). Consoante esses autores,

> A única forma pela qual o indivíduo pode assegurar que as ações dos outros não lhe infligirá custos é através da aplicação estrita da regra da unanimidade para todas as decisões, públicas e privadas. Se o indivíduo souber que ele deve abonar qualquer ação antes desta ser levada a cabo, ele será capaz de remover qualquer temor de custo prejudicial externo imaginado. Contudo, como já demos a entender, ele também deve considerar os custos que ele pode esperar incorrer através da operação de tal regra. Em pequenos grupos, a consecução de consenso geral ou unanimidade em questões postas no âmbito da escolha coletiva pode não envolver um enorme dispêndio de recursos, mas, em grupos com um tamanho substancial os custos de regatear e barganhar os termos da negociação que podem ser necessários para alcançar acordo, com freqüência, serão mais altos que o que os indivíduos estão dispostos a pagar. O indivíduo racional, no estágio de escolha constitucional, se depara com um cálculo semelhante àquele que ele deve enfrentar em suas escolhas econômicas cotidianas. Ao concordar com regras mais inclusivas, ele está aceitando o fardo adicional de tomada de decisão em troca de proteção adicional contra decisões adversas. Ao mover-se na direção contrária, rumo a uma regra de tomada de decisão menos inclusiva, o indivíduo está negociando parte de sua proteção contra custos externos por um menor custo de tomada de decisão (1962, p. 72, tradução não-oficial).[26]

Como se percebe, essa concepção preocupa-se com as normas específicas que formam as decisões coletivas, procurando compreender como se dá o estabelecimento das organizações sociais e a formação dos padrões institucionais. Como assevera Buchanan, a incerteza de um

[26] "The only means whereby the individual can insure that the actions of others will never impose costs on him is through the strict application of the rule of unanimity for all decisions, public and private. If the individual knows that he must approve *any* action before it is carried out, he will be able to remove all fear of expected external cost or damage. However, as we have already suggested, he must also consider the costs that he can expect to incur through the operation of such a rule. In small groups the attainment of general consensus or unanimity on issues thrown into the realm of collective choice may not involve overly large resource costs, but in groups of any substantial size the costs of higgling and bargaining over the terms of trade that may be required to attain agreement often will amount to more than the individual is willing to pay. The rational individual, at the stage of constitutional choice, confronts a calculus not unlike that which he must face in making his everyday economic choices. By agreeing to more inclusive rules, he is accepting the additional burden of decision-making in exchange for additional protection against adverse decisions. In moving in the opposing direction toward a less inclusive decision-making rule, the individual is trading some of his protection against external costs for a lowered cost of decision-making."

indivíduo racional sobre a prevalência de seu interesse em eventos consecutivos faz com que o mesmo desenvolva mecanismos com o intuito de preservá-los, tais como a fixação de regras ou a constituição que pareça justa, independente de eventuais conseqüências (1991, p. 35). Cumpre lembrar, conforme Reis, que

> Como objecto [sic] específico, e seguindo a mesma lógica, o Estado tem para a economia constitucional dois planos principais de interesse: a autorização constitucional pela qual os indivíduos lhe atribuem papéis (questão para que concorre o cálculo dos indivíduos sobre a sua própria incerteza) e as formas como ele exerce a sua acção [sic] prática. A conjugação destas duas dimensões permite apontar para uma visão do Estado em que este é simultaneamente uma construção de indivíduos – de indivíduos conscientes dos limites que a incerteza lhes atribui – e um actor [sic] autoconsciente dos seus próprios interesses que tende a reproduzir à revelia de quem o criou. Não é, portanto, um Estado-eunuco nem um decisor bondoso e tolerante aquele que encontramos nas teorias – é antes um Estado perverso, esse que os indivíduos criaram para tão rapidamente lhes escapar. A perversidade do Estado é a perversidade dos seus agentes, funcionários e políticos que depressa descobrem que podem procurar obter renda, isto é, comportam-se como *rent seekers* (1995, p. 5-6).

A transmutação de um Estado ligado à necessidade de segurança dos indivíduos que buscavam contornar as incertezas futuras para um Estado ator que age racionalmente aponta para a concepção de que, à medida que as demandas sociais foram se complexificando e se encaminhando para a estrutura estatal, ocorreu um processo de afastamento entre Estado e sociedade. É essa idéia que baliza a noção de autonomia do Estado nesse caso (REIS, 1995, p. 6). Dessa forma, parte-se do pressuposto que os funcionários públicos e os políticos capturaram o Estado, convertendo-o em instrumento viabilizador de seus interesses particulares. Ora, partindo deste quadro, o Estado mínimo não é visto como um problema, já que ele é legitimamente fundado pela necessidade humana de pôr ordem nas relações sociais. A controvérsia liga-se a um *acentuado desvio* que ocorreu após a sua criação, quando alguns indivíduos e grupos se apoderaram do ente público com o intuito de levar vantagem. Nesse particular, a economia constitucional reconhece, dentro de certos limites, o "Estado-providência" ou, com outra denominação, assistencialista, sendo o contrato a fonte de legitimidade dessa forma de Estado. O poder público assumiria, nesse caso, a função de transferir renda para determinados grupos de cidadãos, a partir de critérios objetivos, principalmente aqueles em situação de risco, a exemplo de idosos, dos que precisam de cuidados de saúde, dos que possuem baixos níveis de rendimento etc., ou seja, indivíduos que necessitam realmente, segundo essa lógica, de amparo ou reposição

das condições mínimas de sobrevivência.

Neste aspecto, o financiamento de políticas compensatórias ou de ação afirmativa seria aceitável. Essas seriam de fato medidas prévias para alcançar níveis de bem-estar (REIS, 1995, p. 18-19). Porém,

> [...] aqui começa o problema: estes grupos são eleitoralmente pouco significativos e não bastam para garantir a permanência política dos agentes do Estado. Então, estes têm um incentivo para alargarem consideravelmente o leque de elegibilidade dos beneficiários das transferências, ultrapassando por certo a autorização inicial que lhes dava legitimidade. O caminho para a dependência da troca de bens políticos é, então, muito curto. Ficaria, assim, provado que qualquer autorização constitucional abre as portas à manipulação política. E, por isso, os modernos Estados-providência estarão para além da autorização constitucional que os fundou (REIS, 1995, p. 19).

Conforme tais premissas, não existiria lugar para o desenvolvimento de políticas sociais universais como as praticadas pelo *Welfare State*. A garantia de condições mínimas de renda (pleno emprego), seguridade, educação e saúde como direitos dos cidadãos é vista pela *public choice* como uma distorção, já que desestimularia o labor e levaria ao comprometimento fiscal. Os prejuízos causados por esse tipo de política tenderiam a gerar, pois, *redução de bem-estar*, isso porque o desestímulo ao trabalho e o aumento de impostos com intuito de garantir um padrão mínimo de *welfarismo* ampliariam a carga tributária, tornando onerosa a atividade produtiva, desestimulando-a. Assim, as transferências realizadas pelos programas sociais de caráter redistributivo trariam mais males do que ganhos.

Essas premissas alentaram os princípios teórico-estratégicos dos programas de ajuste estruturais de "primeira geração". Para as políticas desenvolvidas por esse tipo de programa, era necessário reduzir ao menor possível o tamanho do Estado para que o mesmo pudesse realmente gerar boas e eficientes políticas de bem-estar, o que só seria possível com o crescimento econômico. A inclusão das camadas marginalizadas só seria sustentada quando ocorressem através do mercado.

Pelos princípios teórico-estratégicos conduzidos pelos programas de ajuste estruturais, a distribuição de renda e de propriedade não poderia ocorrer plenamente se as atividades econômicas estivessem restringidas por práticas da *rent-seeking*, ou seja, não poderia haver ganhos públicos e sociais quando os governos restringem a atividade econômica em prol de grupos privilegiados.

5.3 AJUSTES ESTRUTURAIS E POLÍTICAS SOCIAIS

É no contexto da crise econômica internacional e sob a égide da *Public Choice Theory*, então, que os programas de ajuste estruturais de "primeira geração" passaram a direcionar a *práxis* do Banco Mundial. Quando se analisa os documentos do Banco, principalmente no intervalo entre 1982 e 1986, percebe-se que os programas de ajuste estruturais visavam, então, a corrigir as *falhas de governo* que as rotinas intervencionistas tinham aguçado ao financiar empréstimos com viés intervencionista.

Segundo o Banco Mundial, as políticas de ajuste eram a solução para se corrigir as distorções provocadas pelo desenvolvimentismo que enfraqueceu os mercados e aumentou as desigualdades e a pobreza nos países em desenvolvimento. Esse entendimento demarcou nitidamente o papel do Banco e do FMI na implantação de uma nova postura na relação com os países prestatários. Como afirma Luiz Carlos Bresser Pereira,

> [...] dado esse diagnóstico, o novo papel do Banco estava bastante claro: enquanto o Fundo iria continuar a cuidar dos problemas de curto prazo do balanço de pagamentos e da estabilização, o Banco iria pressionar pelas reformas estruturais, isto é, a liberalização comercial, a privatização e a desregulamentação. Esse papel já estava claramente definido no Plano Baker, em 1985, que pretendia solucionar a crise da dívida com uma fórmula básica: "ajuste com crescimento e reformas estruturais" (1995, p. 19).

Ao incorporar os preceitos da *public choice*, os princípios teórico-estratégicos do Banco Mundial passaram por um rígido processo de modificações. Sendo assim, as teorias do desenvolvimento econômico e da modernização deixaram de ser parâmetros para as ações do Banco nos anos 80. Noções como as de *big push* defendidas pelos teóricos do desenvolvimento econômico e do *arranco* dos teóricos da modernização foram descartadas nas novas estratégias.

Nessa ótica, o atendimento das necessidades sociais básicas e o do alívio da pobreza só teria sentido se resultasse do "processo natural" de ganhos individuais e da interação dos fatores de produção, elementos fundamentais para qualquer proposta de crescimento econômico segundo uma concepção liberal mais restrita. Com efeito, a política social deveria obedecer aos preceitos da *public choice*, ou seja, voltar-se a pessoas ou grupos da sociedade que realmente precisassem de amparo, de reposição das condições mínimas de sobrevivência.

É por isso que as políticas de *combate à pobreza* ficaram à margem no rol de prioridades, na "primeira geração" de ajustes estruturais, já que o foco era as reformas econômicas de curto prazo. Mas, isso não significa afirmar que houve mudanças significativas nos padrões de investimentos do Banco Mundial para o setor social. O que *não existiu* na "primeira geração" de programas de ajuste estruturais foi o estabelecimento de ações coordenadas de proteção social, objetivando defender os pobres dos efeitos nocivos da crise econômica internacional e das condicionalidades impostas pelo Banco. É que, ao dotar atenção especial, entre outras, à reforma fiscal e ao controle orçamentário, as políticas de ajustes infundiram, nos países prestatários, fortes limites às políticas públicas que privilegiavam gastos sociais.

Vale lembrar que historicamente as indicações do Banco Mundial para o aumento de investimentos nacionais em políticas sociais deveriam obedecer ao aumento da produtividade da economia/crescimento econômico, isto é, a melhorias dos níveis de arrecadação das receitas públicas. Mas, a década de 1980 foi marcada pela contração da economia, logo, de arrecadação em baixa e de prescrição por parte do Banco para que os governos diminuíssem o investimento em políticas sociais e em outros setores.

Entretanto, no tocante ao financiamento de projetos pelo Banco Mundial cujo propósito era atender ao setor social, os dados empíricos mostram que não houve mudanças importantes no período que vai de 1982 a 1986, fase em que as medidas liberais foram mais rigorosas, e no intervalo entre 1987 e 1989 que, segundo alguns especialistas, iniciou-se um processo de distensão das políticas de ajuste em relação ao investimento social. Os gráficos 29 e 30 ajudam na análise comparativa desses dois períodos, assim, entre 1982 e 1986, os empréstimos aprovados pelo Banco Mundial para política social foi da ordem de 52,92% e entre 1987 e 1989 foi de 47,08%. No caso da AID, entre 1982 e 1986, foi de 50,36% e 49,64% respectivamente.

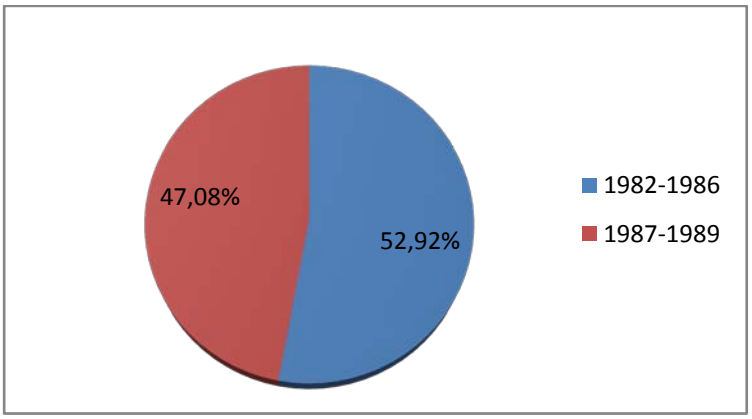


GRÁFICO 14 - Política Social - Empréstimos aprovados pelo Banco Mundial.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-1989 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

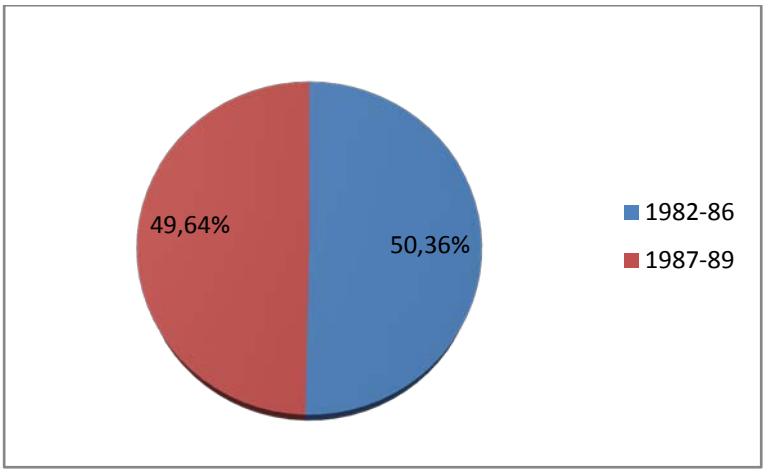


GRÁFICO 15 - Política Social - Créditos aprovados pela AID.
Fonte: WORLD BANK, *Annual Report* - 1982-1989 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).
.

Porém, ao se comparar as fases que compreendem a gestão McNamara (1968 a 1981) e a que abrange a "primeira geração" de programas de ajuste estruturais (1982 a 1989), o Banco Mundial investiu, em valores absolutos, mais no setor social na década de 1980 que na anterior. Pelos gráficos 14 e 15, percebe-se que, quando a análise centra-se no setor social, na gestão McNamara, os empréstimos aprovados para política social corresponderam a 33,76% do total investido, enquanto no período pós-McNamara foi de 66,24%, mas não se deve olvidar que

houve aumento nos volumes dos recursos para os empréstimos do BIRD e dos créditos da AID na década de 1980, inclusive para o setor social. O gráfico 16 apresenta a evolução desses valores.

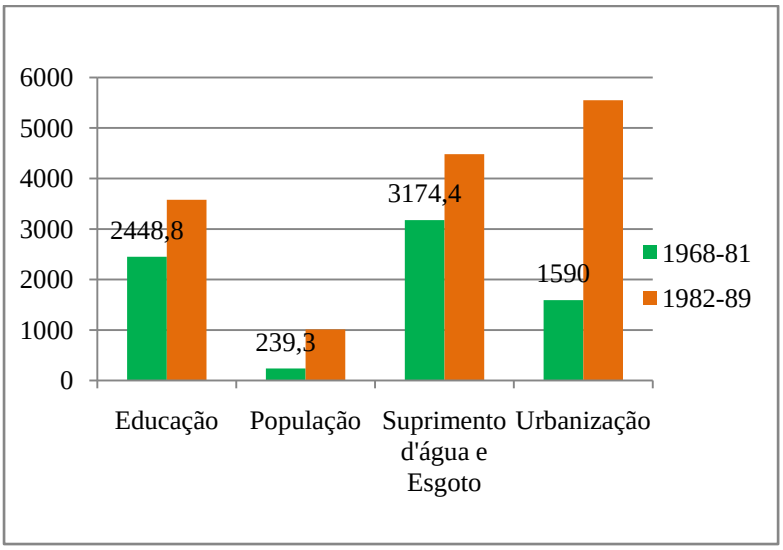


GRÁFICO 16 - Empréstimos aprovados pelo Banco para o Setor Social - período McNamanara e pós-McNamara (em valores).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1989 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

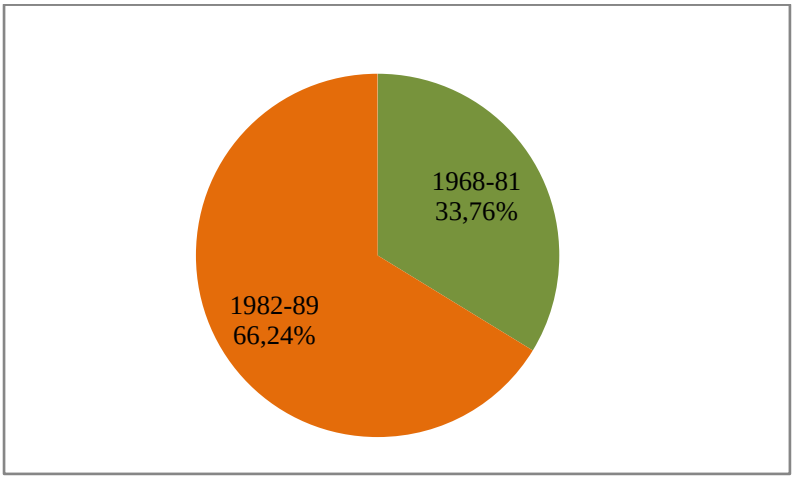


GRÁFICO 17 - Empréstimos aprovados pelo Banco para o Setor Social, no período McNamara e Pós-McNamara (percentual).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-1989 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

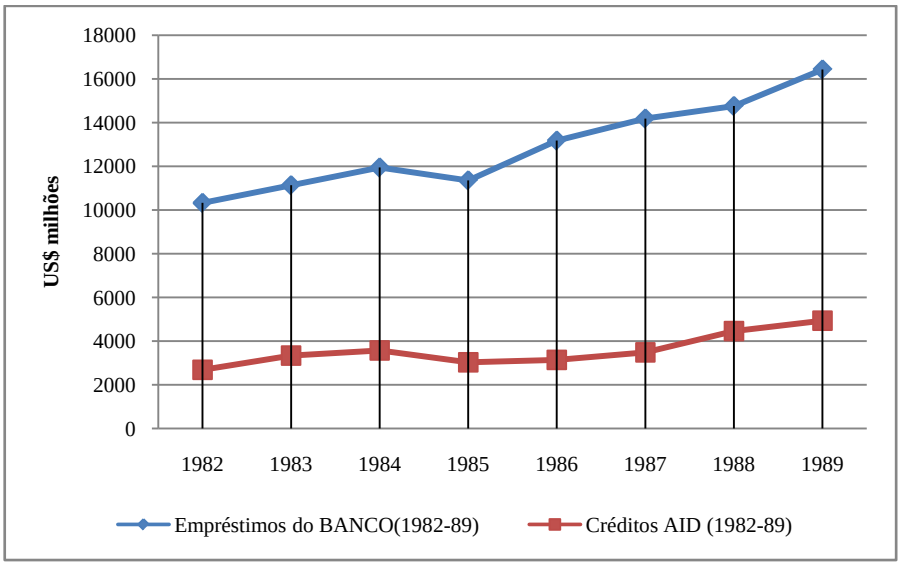


GRÁFICO 18 - Evolução dos empréstimos aprovados pelo Banco e créditos da AID, no período 1982-89.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-1989 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

Conforme os gráficos 34, 35, 36 e 37, se a comparação é proporcional, ou seja, se a análise é realizada contemplando o conjunto de propósitos (setores) financiados pelo Banco Mundial, verifica-se que os dois períodos apresentam padrões de empréstimos próximos, por exemplo, durante a gestão McNamara, 13% dos recursos do Banco Mundial e 13% da AID destinaram-se ao setor social, enquanto no período entre 1982 e 1989, 14,15% dos recursos do Banco e 20,83% da AID foram direcionados para esse setor.

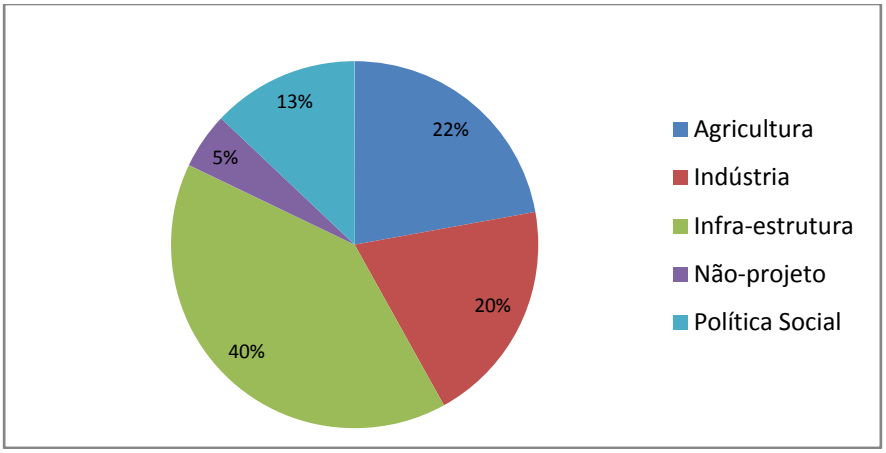


GRÁFICO 19 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1968-81).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

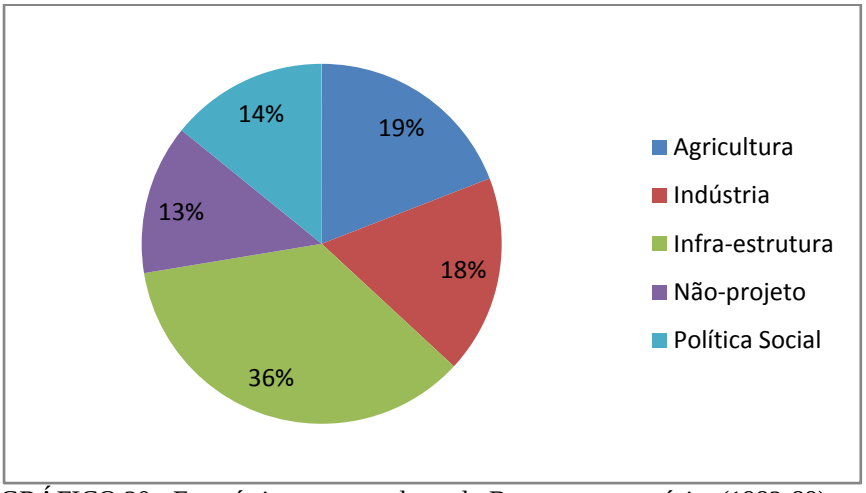


GRÁFICO 20 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1982-89).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-89 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

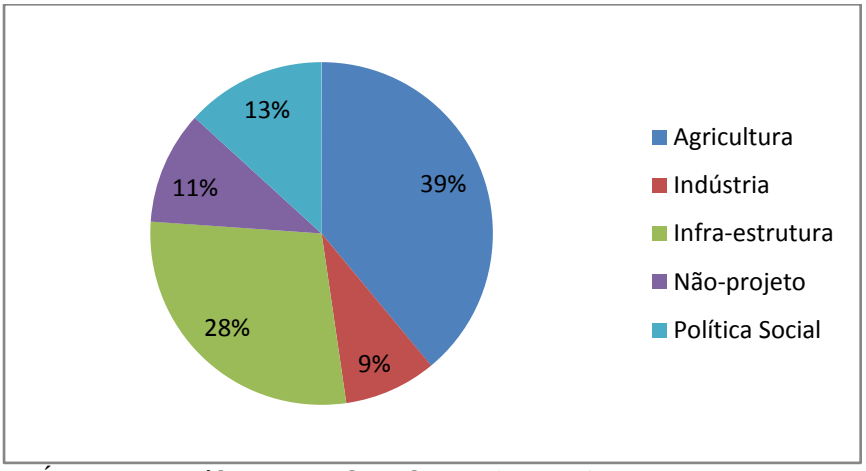


GRÁFICO 21 - Créditos aprovados pela AID (1968-81).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1968-81 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

.

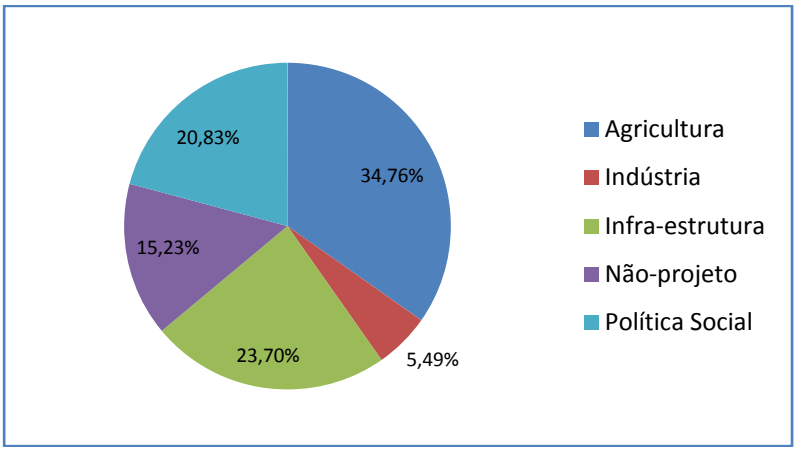


GRÁFICO 22 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1982-89).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-89 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

.

Posto isso, indaga-se: se o Banco Mundial continuou com um padrão de financiamento dos setores sociais próximos aos praticados durante a gestão McNamara, sendo que, a AID investiu ainda mais nesse setor, então por que parte da literatura afirma que durante a primazia dos programas de ajuste estruturais o tema da pobreza teria sido, decisivamente, preterido das metas do Banco? O que se pode responder é que apesar de os programas de ajuste estruturais estarem voltados para o financiamento de políticas, a maior parte dos empréstimos continuou sendo realizada através de projetos. Assim, numa situação de crise em que os governos dispunham de parcos recursos para investir e as restrições impostas pelas políticas de ajuste constrangiam a ação dos governos nacionais, é compreensível que houvesse aumento das demandas nacionais por assistência social e a solução seria contrair empréstimos externos para atender às pressões domésticas, mas o financiamento *lato* de políticas sociais não significou a confecção de ações emergenciais com vistas a amenizar a situação das camadas pobres, vulneráveis ou em situação de risco.

Outrossim, empréstimos para o setor social não significavam necessariamente que o programa de desenvolvimento do Banco Mundial contemplava o atendimento das necessidades básicas como uma variável independente, com o intuito de amenizar as conseqüências da crise e das condicionalidades dos programas de ajuste. Nesse caso, o financiamento de políticas sociais continuou a fazer parte dos compromissos de rotina do Banco para auxiliar as demandas dos governos nacionais. O problema era que a assunção de novos empréstimos para ajuste estruturais

procurava conformar as economias nacionais a um amplo programa de liberalização, condicionando os investimentos domésticos ao saneamento das contas públicas.

Nesse plano, o Banco Mundial assumia sem "máscaras" que a melhor política social seria o crescimento econômico. Para que isso fosse possível, era urgente a limitação do Estado às suas funções clássicas, ou seja, garantir a segurança, a administração judicial etc., pois se evitaria práticas da *rent-seeking*, além do que a inclusão social ocorria "naturalmente" pelo mercado, após a volta do crescimento.

A dinâmica da relação entre o Banco Mundial e os países prestatários mostra, no entanto, que mesmo com todas as medidas saneadoras o financiamento de projetos para políticas sociais continuou um importante item no portfólio do Banco. Mas, o que isso significa de fato? Significa que apesar de o Banco estar ligado às políticas dos seus principais acionistas, notavelmente dos Estados Unidos, seu maior sócio, a autonomia de vontade, própria das organizações internacionais, atenuou, de certa forma, a rigidez dos programas de ajuste a um curto período de quatro anos, voltando a pobreza, a partir de 1987, a ser novamente uma das preocupações do Banco.

É importante realçar que as restrições impostas pelas condicionalidades do Banco Mundial e do FMI através de seus programas de estabilização e de ajuste estruturais não significaram a redução do Estado. Quando se analisa os gastos públicos, percebe-se que os Estados aumentaram suas despesas, mas isso se deu principalmente por causa do aumento acentuado do pagamento dos serviços da dívida externa (WORLD BANK, 1995, p. 161-162). Nessa perspectiva, alguns especialistas defendem que o compromisso principal do Banco com os programas de ajuste era o de garantir o pagamento desses serviços. As tabelas 14 e 15 apresentam um quadro demonstrativo da situação da dívida dos países em desenvolvimento entre 1970 e 2004.

TABELA 14 - Dívida externa total (pública e privada) dos países em desenvolvimento – 1970-2004 (Bilhões de dólares).

(continua)

	DÍVIDA EXTERNA TOTAL		DÍVIDA EXTERNA PÚBLICA	
ANO	ESTOQUE TOTAL DA DÍVIDA	TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA SOBRE A DÍVIDA	ESTOQUE TOTAL DA DÍVIDA	TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA SOBRE A DÍVIDA
1970	70	4	45	4
1971	81	7	53	5
1972	95	10	61	6
1973	113	10	74	8
1974	141	20	92	12
1975	171	27	113	20
1976	209	29	139	20
1977	283	51	177	24
1978	358	39	231	28
1979	427	44	278	31
1980	541	51	339	29
1981	629	41	383	26
1982	716	21	442	30
1983	782	-14	517	17
1984	826	-21	571	9
1985	929	-27	672	-5
1986	1.020	-25	782	-5
1987	1.166	-13	920	-2
1988	1.172	-24	932	-10
1989	1.238	-22	982	-16
1990	1.337	-8	1.039	-14

TABELA 14 - Dívida externa total (pública e privada) dos países em desenvolvimento – 1970-2004 (Bilhões de dólares).

(conclusão)

	DÍVIDA EXTERNA TOTAL		DÍVIDA EXTERNA PÚBLICA	
ANO	ESTOQUE TOTAL DA DÍVIDA	TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA SOBRE A DÍVIDA	ESTOQUE TOTAL DA DÍVIDA	TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA SOBRE A DÍVIDA
1991	1.414	-3	1.080	-14
1992	1.480	31	1.099	-6
1993	1.632	45	1.193	9
1994	1.792	0	1.290	-16
1995	1.972	61	1.346	-16
1996	2.045	27	1.332	-24
1997	2.110	4	1.309	-24
1998	2.323	-54	1.395	-7
1999	2.347	-98	1.405	-30
2000	2.283	-127	1.363	-52
2001	2.261	-114	1.326	-65
2002	2.336	-87	1.375	-67
2003	2.554	-41	1.450	-81
2004	2.597	-19	1.459	-2

Fonte: TOUSSAINT apud PEREIRA, J., 2009, p. 175.

TABELA 15 - Dívida dos países em desenvolvimento com o BIRD - 1970-2004 (Milhões de dólares).

(continua)

ANO	ESTOQUE TOTAL DA DÍVIDA	QUANTIDADE EMPRESTADA PELO BANCO	QUANTIDADE DESEMBOLSADA PELOS MUTUÁRIOS	TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA
1970	4.377	672	491	181
1971	4.892	796	559	237
1972	5.517	928	630	298
1973	6.146	969	757	213
1974	7.136	1.338	883	456
1975	8.500	1.817	987	830
1976	9.984	1.937	1.151	786
1977	11.784	2.373	1.434	939
1978	13.812	2.661	1.780	881
1979	16.520	3.452	2.161	1.291
1980	20.432	4.224	2.666	1.558
1981	24.356	5.201	2.963	2.239
1982	28.570	5.828	3.611	2.217
1983	33.706	7.104	4.376	2.728
1984	33.426	7.917	5.217	2.700
1985	46.612	7.915	6.077	1.838
1986	63.411	9.768	8.881	887
1987	83.372	10.680	11.447	-767
1988	79.871	11.591	14.393	-2.801
1989	80.981	10.564	13.302	-2.738
1990	92.314	13.438	14.807	-1.369
1991	97.136	11.924	16.686	-4.762
1992	95.283	10.218	17.455	-7.237

TABELA 15 - Dívida dos países em desenvolvimento com o BIRD - 1970-2004 (Milhões de dólares).

(conclusão)

ANO	ESTOQUE TOTAL DA DÍVIDA	QUANTIDADE EMPRESTADA PELO BANCO	QUANTIDADE DESEMBOLSADA PELOS MUTUÁRIOS	TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA
1993	100.156	12.884	17.724	-4.840
1994	107.713	11.299	19.113	-7.814
1995	111.691	13.094	19.641	
1996	105.308	13.148	19.276	-6.128
1997	101.522	14.499	17.334	-2.835
1998	108.455	14.376	17.099	-2.723
1999	111.329	14.082	17.101	-3.019
2000	112.145	13.430	17.510	-4.079
2001	112.530	12.305	17.275	-4.970
2002	111.303	10.288	22.414	-12.126
2003	109.036	11.411	22.761	-11.350
2004	104.526	8.298	18.381	-10.084

Fonte: TOUSSAINT apud PEREIRA, J., 2009, p. 176.

Nesse contexto, ocorreu aumento dos gastos do Estado, *mas não com instrumentos adequados ou emergenciais para amenizar os efeitos conjugados dos programas de ajuste estruturais e da crise econômica sobre os pobres*. As conseqüências dessa conjunção de fatores foram aumento do desemprego, queda dos salários, migração e aumento da pobreza, principalmente na América Latina e na África Subsaariana. Por esse motivo, associa-se imediatamente aumento da pobreza aos programas de ajuste estruturais.

Nessa perspectiva, é importante analisar-se a distribuição geográfica dos empréstimos e créditos aprovados pelo Banco Mundial e a AID no intervalo entre 1982 e 1989. Ao se mapear a distribuição dos recursos, é possível entender quais regiões foram privilegiadas e o que realmente estava em tela. Assim sendo, os gráficos 23, 24 e 25 mostram que, durante a prevalência dos empréstimos para ajuste estruturais, a América Latina, a Ásia Austral e a Ásia Oriental e Pacífico foram privilegiados nos empréstimos do Banco.

É importante observar-se que um dos imperativos básicos do Banco é o de “mover dinheiro” e, assim, os países que tinham maior capacidade de solvência e participação no mercado global foram privilegiados. Dessa forma, na América Latina, Ásia Austral e Ásia Oriental e Pacífico estão fincados países centrais para o equilíbrio geoeconômico. Na primeira região estão, por exemplo, Brasil, México, Argentina e Chile; na segunda, Índia e Paquistão; na terceira, China, Coréia do Sul, Malásia, Filipinas e Tailândia. Esses países são centrais para o equilíbrio da economia internacional. Como se percebe no gráfico 25, que dispõe sobre o conjunto dos empréstimos aprovados pelo Banco Mundial e pela AID, a participação da África subsaariana foi somente de 14%, apesar de ela ter sido privilegiada pelos créditos da AID, conforme o gráfico 24.

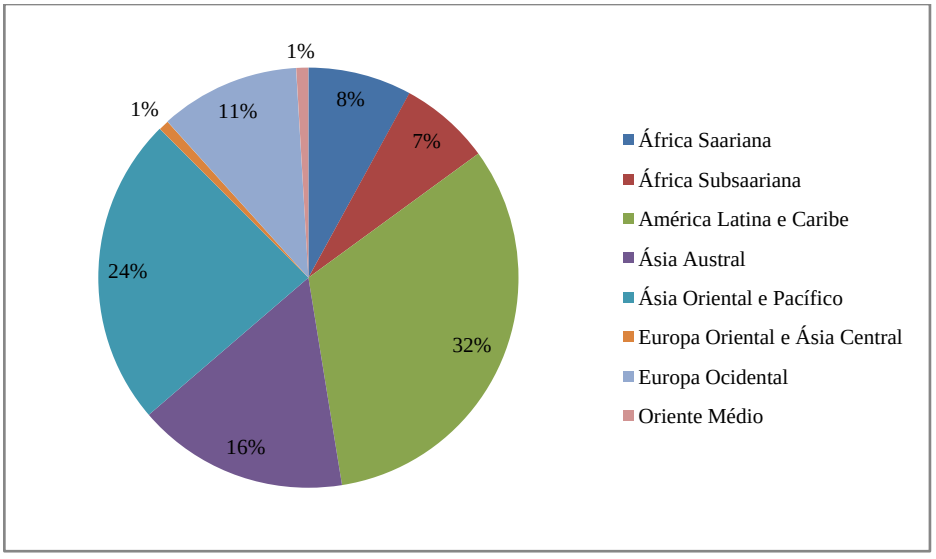


GRÁFICO 23 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por região, no período 1982-89.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-89 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

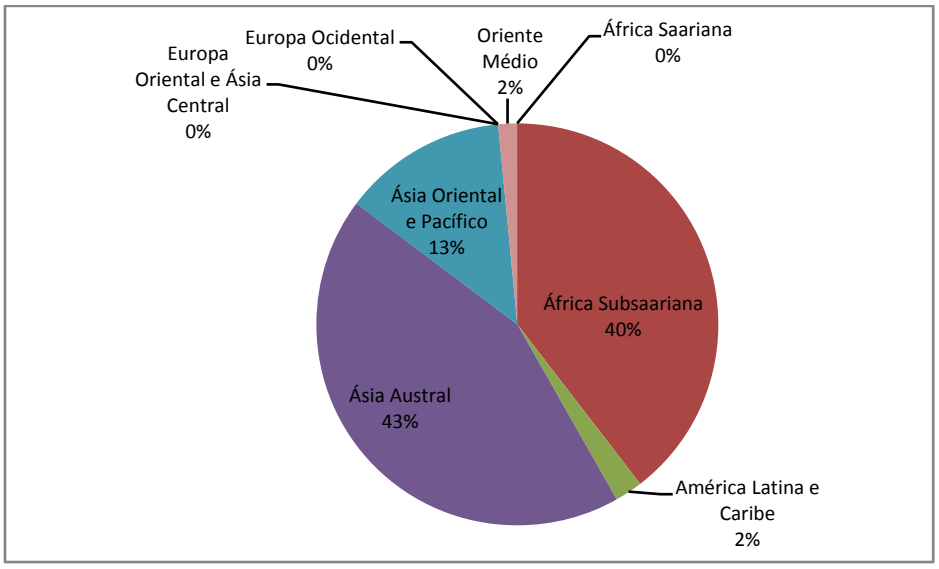


GRÁFICO 24 - Créditos aprovados pela AID, por região, no período 1982-89.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-89 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

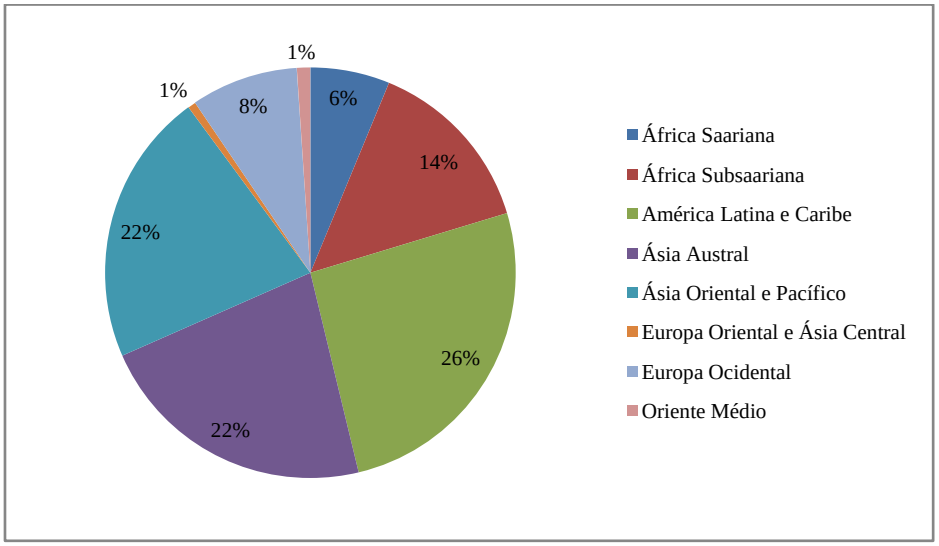


GRÁFICO 25 - Empréstimos aprovados pelo Banco e créditos AID, por região, no período 1982-89.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-89 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados dos Relatórios Anuais do Banco Mundial).

É nesse jogo de prioridades entre regiões, países, capacidade de solvência e condicionalidades que as políticas sociais dos países em desenvolvimento que já eram restritas ficaram ainda mais limitadas e, em certas circunstâncias, assumiram proporções extremas. É por isso que o Relatório *Ajuste con Rostro Humano* (*Adjustment with a human face*) defende que os

desequilíbrios econômicos dos anos 80 tiveram sérias conseqüências sob os serviços básicos oferecidos aos mais vulneráveis e pobres, como educação e saúde, tanto que o acesso qualitativo e quantitativo dos mesmos foram *reduzidos e restringidos* à sua universalidade.

> O exemplo de alguns países nos proporciona uma ilustração clara da deterioração dos serviços básicos de saúde e educação: em Gana, onde a prolongada crise forçou a redução do gasto em saúde *per capita* para 1982-1983 em 80% em relação com os níveis de 1974, um programa de imunização contra a febre amarela alcançou somente 50% dos seus objetivos, e tiveram que se retirar todos os veículos do programa por escassez de combustível. Na região de Accra, em meados de 1983, a falta de investimento em conservação deixou 20 dos 57 refrigeradores sem funcionar. Moçambique não pôde comprar os medicamentos e equipamentos necessários para manter a infra-estrutura de atenção básica de saúde por falta de divisas. Em 1984, no Zaire, 7.000 professores foram afastados do Estado devido a cortes orçamentais. Na Etiópia, um livro texto é compartilhado pelo menos por quatro alunos, incluindo as escolas primárias de Abeba. No Estado de Bendel, na Nigéria, se introduziu novamente, em 1984, o pagamento de matrícula nas escolas primárias, e a assistência a classe desceu de 90% a 60% em um período de 18 meses (PINSTRUP-ANDERSEN; JARAMILLO; STEWART, 1987, p. 92, tradução não-oficial).[27]

É importante atentar para o fato de que certos países protegeram mais suas políticas sociais que outros, mesmo que os custos por tal opção tenham sido altos devido às dificuldades econômicas (PINSTRUP-ANDERSEN; JARAMILLO; STEWART, 1987, p. 91).

A Tabela abaixo apresenta os países que foram mais afetados com a redução dos gastos públicos em serviços básicos como saúde e educação durante os anos 80. Dos 19 países com dados disponíveis 22 tiveram redução do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. A redução dos gastos *per capita* com saúde e educação foi maior que a diminuição do PIB em todos os países, com exceção de dois. A lista de países a seguir contempla somente aqueles que se pôde ter acesso aos dados. Existem dados completos apenas para 15 países da África (de 38 possíveis). Veja-se:

[27] "El ejemplo de algunos países nos proporciona una ilustración clara del deterioro de los servicios básicos de salud y educación: en Ghana, donde la prolongada crisis obligó a reducir el gasto en salud per cápita para 1982-1983 en uno 80% en relación con los niveles de 1974, un programa de inmunización contra la fiebre amarilla alcanzó tan sólo el 50% de sus objetivos, y tuvieron que retirarse todos los vehículos del programa por escasez de combustible. En la región de Accra, a mediados de 1983, la falta de inversión en mantenimiento dejó 20 de los 57 refrigeradores sin funcionar (UNICEF-Ghana 1984). Mozambique no puede comprar los medicamentos y equipamiento necesarios para mantener la infraestrutura de la atención básica de salud por falta de divisas. En 1984, en el Zaire, 7000 maestros fueron separados de las nóminas estatales debido a los recortes presupuestarios. En Etiopía, un libro de texto es compartido como mínimo por cuatro alumnos, incluso en las escuelas primarias de Addis Abeba. En el estado de Bendel, en Nigeria, se volvió a introducir, en 1984, el pago de matrículas en las escuelas primarias, y la asistencia a clase descendió del 90% al 60% en un período de 18 meses (UNICEF 1985)."

TABELA 16 - Países com maiores reduções do PIB *per capita* e do gasto público em saúde e educação (Variações percentuais anuais).

	SAÚDE	EDUCAÇÃO	PIB
África	1979-1983	1979-1983	1980-1985
Gana	-15,8[a]	-9,5[a]	-4,4
Maláui	-9,8[a]	+7,0[a]	-1
Sudão	-9,5	-16,8[a]	-2,6
Togo	-7,5	+3,3	-3,7
Libéria	-6,9	-0,6	-7,1
Maurício	-6,6	-7,7	-
Tunísia	-6,4[a]	-16,6[a]	+1,4
América Latina	1980-1984 (acum.)	1979-1983 (anual)	1980-1984 (acum.)
Bolívia	-77,7	-14,1	-27,5
Guatemala	-58,3	n.a.	-14,8
República Dominicana	-46,5	-4,1	+1,8
Suriname	-44,2	n.a	n.a
El Salvador	-32,4	-8,1	-25,6
Chile	-23,8	+0,7[a]	-6,7
Barbados	-21,3	n.a	-5,0
Jamaica	-18,5	-24,1[a] (acum. 1980-1985)	-5,6
Costa Rica	-16,5	-16,5[a]	-12,3
Honduras	-15,2	n.a	-11,5
Argentina	-13,9	-8,9[a]	13,9
Uruguai	-13,4	-6,1	-12,0
Ásia Austral e Sudeste			
Sri Lanka	-12,9[a]	+1,6[a]	+2,5
Filipinas	-1[a]	+0,8[a]	-2,7
Oriente Médio			
Israel	-38[a]	0,4[a]	-0,1
Jordânia	-3,1[a]	+2,3[a]	+1,3

Fonte: FMI (1985); OMS (1986); UM-DIESA apud PINSTRUP-ANDERSEN, Per; JARAMILLO, Maurice; STEWART, Frances. Efectos de la reducción del gasto public. In: *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crescimiento*, 1987, p. 95.

Notas: a) 1979-1982.

b) A lista é aplicada somente aos países que se têm dados. Existem dados completos somente para 15 países da África (de 38 possíveis).

Em termos médios, os países que reduziram gastos com saúde e educação estavam em pior situação, quando se considera a queda do PIB *per capita*, do que aqueles que optaram por fomentar gastos no setor social. Quênia, Kuwait, Zâmbia e México são exemplos de países que aumentaram gastos com saúde, apesar da queda do PIB *per capita*, enquanto outros reduziram seus investimentos em saúde e educação numa proporção maior que a queda da renda *per capita*.

Quando se faz uma análise comparada da África e América Latina, percebe-se que procedimentos diferentes foram realizados em relação às diretrizes sociais. Na África, as despesas públicas tiveram queda ligeiramente superior a 50%, mas os gastos com saúde e educação aumentaram. Na América Latina, as despesas públicas aumentaram em quase ¾ dos países, embora tenha havido cortes com despesas na saúde e educação também em torno de ¾ (PINSTRUP-ANDERSEN; JARAMILLO; STEWART, 1987, p. 96).

Nesses termos, a redução líquida do PIB teria tido mais efeito na diminuição dos gastos públicos em serviços sociais na América Latina que na África. No período que vai de 1979 a 1983, "[...] a despesa *per capita* com educação caiu em 59% na América Latina, e apenas 33% dos países africanos, e para saúde, 61% dos países latino-americanos e em apenas em 47% dos países da África" (PINSTRUP-ANDERSEN; JARAMILLO; STEWART, 1987, p. 96, tradução não-oficial)[28]. Assim, os efeitos conjugados da crise econômica e da redução dos gastos públicos em serviços básicos não tiveram o mesmo padrão nas diferentes regiões e países que passaram por dificuldades orçamentárias ou estiveram sob as pressões dos ajustes estruturais do Banco Mundial. Essa falta de um padrão entre regiões e países atesta que, mesmo com as pressões impostas pelas condicionalidades dos programas de ajuste, existiu certa margem para que as nações pudessem priorizar um ou outro setor, mas isso não significa que as restrições fiscais e orçamentárias, entre outras, não influenciaram a liberdade individual das nações que estavam sob a pressão das políticas de ajustamento.

É certo admitir que, apesar de as organizações internacionais terem capacidade para influenciar e alterar o comportamento dos Estados, como defende a teoria liberal (teoria da interdependência), a política é resultante de disputas em que intervêm diferentes variáveis, como o tamanho da economia, orientação ideológica do grupo governante, eleições, conflitos internos e externos etc. Além disso, o fato de os programas de ajuste estruturais constrangerem as nações a aceitar condicionalidades não significava que certas externalidades (ambientais, econômicas, políticas, sociais etc.) não pudessem influenciar negativa ou positivamente na implantação de tais programas e fossem capazes de alterar a conduta dos governos nacionais.

[28] "El gasto per cápita en educación cayó en el 59% de los países de América Latina, y sólo en el 33% de los países africanos; e para educación, en el 61% de los países de América Latina y en el 47% de los países de Africa."

5.4 ESTADO, POBREZA E OS LIMITES DAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUTURAIS

No final da década de 1980, a eficiência dos programas de ajuste estruturais começou a ser questionada por importantes organismos internacionais e pelo próprio Banco Mundial. A primeira obra a mencionar como duvidosa a capacidade desses programas foi o Relatório *Ajuste con Rostro Humano*, publicado em 1987, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), enfocando principalmente os programas financiados pelo FMI.

Assim, o Relatório *Ajuste con Rostro Humano* mostrou que o resultado dos programas de ajuste estruturais, na década de 1980, tinha sido limitado, pois não foi capaz de impulsionar o crescimento econômico da maioria dos países prestatários, como anunciava seus objetivos e metas, principalmente da África Subsaariana e da América Latina e, quando isso aconteceu, as taxas de crescimento continuaram inferiores às de décadas passadas. À medida que a análise desse relatório enfoca mais os programas do FMI e menos os do Banco Mundial, os dados apresentados sobre esse Relatório, nessa seção, têm a função mais de ilustrar o porquê do julgamento desfavorável do UNICEF.

Conforme os dados da tabela abaixo, 5,62% dos países assistidos pelos programas de ajuste estruturais do FMI na década de 1980 tiveram crescimento negativo ou insignificante, enquanto 38% obtiveram crescimento positivo. A África e a América Latina obtiveram os piores desempenhos, ambas com 29% de crescimento positivo e 71% de crescimento negativo. A Ásia, com 83% de crescimento positivo e 17% de crescimento negativo, apresentou os melhores resultados e a Europa, em desenvolvimento, obteve 67% de crescimento positivo e 33% de crescimento negativo (CORNIA, 1987, p. 86).

TABELA 17 - Alterações nas taxas de crescimento do PIB *per capita*, nos países com programas apoiados pelo FMI entre 1980 e 1985.[29]

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total	%
				ÁFRICA				
Crescimento positivo	5	6	3	4	2	7	27	29
Crescimento negativo ou insignificante	8	13	13	9	15	7	65	71
				AMÉRICA LATINA				
Crescimento positivo	4	2	1	3	6	1	17	29
Crescimento negativo ou insignificante	6	5	7	11	5	8	42	71
				ÁSIA				
Crescimento positivo	2	7	3	3	2	2	19	83
Crescimento negativo ou insignificante	2	0	0	1	0	1	4	17
				EUROPA EM DESENVOLVIMENTO				
Crescimento positivo	1	3	1	1	2	0	8	67
Crescimento negativo ou insignificante	1	0	1	1	0	1	4	33
				TODOS OS PAÍSES				
Crescimento positivo	12	18	8	11	12	10	71	38
Crescimento negativo ou insignificante	17	18	21	22	22	17	115	62

Fonte: Departamento de Economia Internacional y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas (1985) y otoño 1986; FMI, Informes Anuales 1979-1985; FMI, Estudios, apud *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crescimiento*, 1987, p. 86 (Anexo II).

Se os resultados econômicos não foram os planejados quando da implantação dos programas de ajuste estruturais, as conseqüências para as camadas mais vulneráveis e pobres foram ainda mais desconcertantes. Dessa forma,

> [...] em muitos países, a situação dos pobres se agravou durante os períodos de ajuste, levando-se a uma deterioração dos níveis de nutrição e educação da população infantil. Além disso, as taxas de investimento tiveram com freqüência um crescimento mais lento ou diminuído. Dada a redução de recursos, tanto humanos como físicos, as perspectivas de crescimento econômico em médio prazo se agravaram (CORNIA; JOLLY; STEWART, 1987, p. 163, tradução não-oficial).[30]

[29] A metodologia (tamanho amostra, variáveis etc.) pode ser encontrada em: CORNIA, Giovanni Andrea. Políticas de ajustes 1980-1985: efectos en el bienestar de la infancia. CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard; STEWART, Frances. Op. cit., p. 71-83.

[30] "En muchos países, la situación de los pobres ha empeorado durante los períodos de ajuste, produciéndose un deterioro de los niveles de nutrición y de educación de la población infantil. Además, las tasas de inversión han

Segundo o Relatório *Ajuste con Rostro Humano*, ao enfocar restritivamente os aspectos econômicos, os programas de ajuste estruturais do FMI e do Banco Mundial negligenciaram as dimensões humanas do desenvolvimento econômico que, segundo o UNICEF, deveriam ser estimadas principalmente num momento de grave crise, não como um componente adicional de bem-estar, mas como parte integrante dessas políticas. Dessa forma, o Relatório chama a atenção para uma abordagem mais humana das questões econômicas, afirmando que a interferência na economia não deveria privilegiar somente os aspectos restritos do mercado, mas também pessoas e grupos mais vulneráveis. Desse modo,

> o objetivo de proteger os grupos vulneráveis durante o ajuste implica a necessidade de fazê-lo *imediatamente*, quando se introduzem as políticas, em vez de esperar a retomada do crescimento econômico geral. Mas esta proteção será provavelmente insustentável frente a um prolongado declínio na renda *per capita*, da magnitude, por exemplo, que é esperado na África Subsaariana durante o resto desta década. Por conseguinte, um elemento crítico do ajustamento com face humana é deter o declínio da renda *per capita*. No entanto, como mostrou anteriormente, muitos programas de ajuste em anos recentes têm sido associados a um contínuo declínio no rendimento *per capita* (STEWART, 1987, p. 184-185, tradução não-oficial, grifo original).[31]

Em síntese, o Relatório da UNICEF associa o aumento dos níveis de pobreza na primeira metade da década de 1980 à crise econômica e à maneira como foram elaborados e implantados os programas de ajuste estruturais de "primeira geração" que realçaram fundamentalmente os aspectos econômicos, descuidando-se dos sociais. Esse tipo de solução restritiva, segundo o Relatório, comprometeu os níveis de educação, saúde e de segurança alimentar, necessários a um bom estado de saúde física e mental da população.

Uma das principais críticas direcionadas às políticas de ajustamento para os países em desenvolvimento é que, apesar do rigoroso ajuste, as taxas de crescimento econômico no final da década de 80 eram inferiores às das décadas anteriores. Conforme Marco Vales Buratto e Sabino da Silva Porto Júnior,

---

tenido con frecuencia un crecimiento más lento o han disminuido. Habida cuenta de la reducción del gasto en recursos tanto humanos como físicos, las perspectivas de crecimiento económico a medio plazo han empeorado."

[31] El objetivo de proteger a los grupos vulnerables durante el ajuste implica la necesidad de hacerlo *inmediatamente*, cuando se introducen las políticas, en lugar de esperar a que se reanude el crecimiento económico general. Pero esta protección será probablemente insostenible frente a un prolongado descenso del ingreso per cápita, de la magnitud, por ejemplo, que es de prever en el Africa subsahariana durante el resto de esta década. Por consiguiente, un elemento crítico del ajuste con rostro humano es detener el descenso del ingreso per cápita.

> [...] o que se observou no restante da década foram taxas de crescimento econômico baixas, quando se compara com a década de 70 e com o início da década de 80, sendo que, para os anos de 1982 e 1983, o crescimento econômico da América Latina foi negativo (2001, p. 108).

Para visualizar esses dados, veja-se o gráfico a seguir:

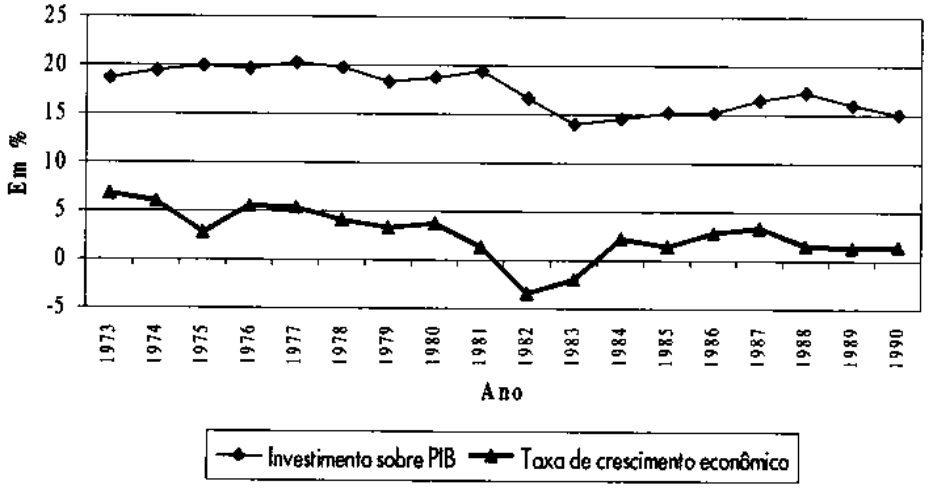


GRÁFICO 26 - Crescimento do PIB e nível de investimento (como porcentagem do PIB) na América Latina (1973-1990).
Fonte: BURATTO, Marco Vales; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva. Estrangulamento da dívida externa e crescimento econômico na América Latina: lições da década de 80. *Revista Análise Econômica*, ano 19, n. 36, p. 108, set. 2001.

Por outro lado, o desempenho econômico da África Subsaariana também foi marcado por fortes flutuações, com viés claramente decrescente. Como bem afirma João Estêvão, "[...] o crescimento das economias da ASS [África Subsaariana], entre 1960 e 2002, foi de 3,2% e pode ser dividido, grosseiramente, em quatro fases" (2005, p. 4-6). Na primeira fase, entre 1960 e 1974, marcada pelo rápido crescimento econômico, o PIB cresceu à vista de uma taxa média anual de 5,3%. A segunda, entre 1974 e 1981, teve uma média moderada de 2,7%. Na terceira, a taxa de crescimento anual ficou em 1%, entre 1981 e 1993. Essa fase é identificada como a de implantação dos programas de ajuste estruturais, notadamente os de "primeira geração". A quarta fase se desenvolveu a partir de 1993, perante um processo de crescimento equivalente a 3,2% (ESTÊVÃO, 2005, p. 4-6). O problema apontado em vasto aporte crítico é que, além de piorar os índices sociais, o ajuste não teria sido capaz de restabelecer os níveis de crescimento econômicos aos patamares anteriores.

Os dados da América Latina e da África (principalmente da África Subsaariana) são ilustrativos porque foram essas as regiões que mais se utilizaram dos programas de ajuste estruturais como solução para a crise econômica e da dívida externa nos anos 80 (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 23), conforme a Tabela 18.

TABELA 18 - Empréstimos para ajuste, por região. Anos fiscais: 1979-1986.

Região	Número de beneficiários	Número de empréstimos	Compromissos (US$ milhões)	Compromissos (%)
África Oriental e Austral	10	15	610.6	8.6
África Ocidental	6	10	536.1	7.5
Ásia Oriental e Pacífico	2	2	372.0	1.6
Ásia Austral	1	3	298.0	1.2
Europa, Oriente Médio e Norte da África	4	8	1.390.4	7.0
América Latina e no Caribe	9	14	2.743.8	10.5
Total	32	52	5.950.9	5.5

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1986, p. 48.

Por volta de 1987, ano da publicação de *Ajuste con Rostro Humano*, o Banco Mundial passou a reconhecer a ocorrência de "custos sociais" advindos da implantação dos programas de ajuste estruturais. As mudanças nos princípios teórico-estratégicos e no *modus operandi* do Banco começaram a ser redimensionadas com a nomeação de Barber B. Conable (julho de 1986 a agosto de 1991) para a presidência do Banco em lugar de Alden W. Clausen e com a substituição de Anne Krueger por Stanley Fischer na vice-presidência de Economia e Pesquisa. Logo que assumiu, Fischer incorporou o combate à pobreza como uma das metas do Banco. Foi essa deliberação que fez o tema emergir novamente nos projetos e deliberações dessa instituição (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 360).

Conable reorganizou a agenda social do Banco Mundial. Para isso, separou administrativamente os especialistas em investimento de recursos humanos em diferentes setores (população, saúde e nutrição, educação e treinamento). Cada um desses setores passou a funcionar como departamentos setoriais que investiam em pesquisas para a formulação de políticas, disponibilizando consultores regionais à medida que iam sendo demandados pelos

países em desenvolvimento. Esse processo de descentralização possibilitou que cada área e região tivesse capacidade operacional para facilitar e incentivar empréstimos voltados para o setor social (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 361).

Em maio de 1988, os membros do Comitê Político da presidência do Banco Mundial recomendaram duas estratégias chaves para o problema da inópia e das metas a serem alcançadas pelos programas de combate à pobreza: a primeira consistia em ações com vistas a implantar um "núcleo duro" (*Core Poverty Program*) direcionado à confecção de programas voltados aos países e regiões, que consistiria no estabelecimento de uma série de estratégias e operações com objetivo de solucionar a pobreza; uma segunda proposta relacionava-se à extensão de programas de proteção social associados aos programas de ajuste estruturais. Essas inovações objetivavam a criação de um fundo especial para o combate à pobreza – *Special poverty Fund* (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 362).

As duas soluções foram acatadas por Conable, que vislumbrou no *Core Poverty Program* uma saída para o estímulo da produção de informações sobre os países em desenvolvimento, já que, segundo o Banco Mundial, a falta de informações detalhadas era uma das principais dificuldades para o trabalho da instituição. Assim, em 1987, foi desenvolvido um programa voltado para o combate à pobreza na África (*Social Dimensions of Adjustment Program*) que tencionava produzir metodologias e formar bancos de dados para auxiliar projetos e programas para a região. Essas iniciativas estimularam a integração de políticas de proteção social objetivando a geração de renda, com apoio em grande parte do governo francês e co-financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e realizado em seus escritórios regionais em 29 países africanos. A urgência pela implantação dessas medidas estava relacionada à sustentabilidade dos programas de ajuste estruturais (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 364).

É nessa conjuntura de mudanças e de preocupação com os custos sociais do ajuste que, em 1989, o Banco Mundial publicou o Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth* que, em síntese, discute a capacidade dos programas de ajuste estruturais de gerar crescimento econômico com desenvolvimento social. Esse Relatório reconhece que os ajustes não foram suficientes para alavancar o crescimento sustentado na África até aquele momento, além de ter contribuído para o aumento da inópia no continente. Conforme discorre o relatório,

> após um período inicial de crescimento, contudo, a maioria das economias africanas hesitaram, então, entraram em declínio. Houve algumas exceções, mas a África Subsaariana como um todo tem então presenciado quase uma década de queda das rendas *per capita*, fome crescente e acelerada degradação ecológica. O progresso inicial promovido no desenvolvimento social está agora em processo de erosão. Os africanos em geral são quase tão pobres hoje quanto eram há 30 anos. Essa situação tem estimulado muitos governos a empreender reformas de longo alcance. Mais da metade embarcou nos programas de ajuste estrutural. Os países que persistiram nas reformas desde meados de 1980 estão mostrando os primeiros sinais de melhoria. Esses dão base para se acreditar que a recuperação começou (WORLD BANK, 1989, p. 1, tradução não-oficial).[32]

Note-se que, apesar do otimismo do Relatório em afirmar que, no final dos anos 80, a economia da África Subsaariana começava a apresentar os primeiros sinais de recuperação, esse processo ainda era muito lento – 3,2%, no início dos anos 90 (ESTÊVÃO , 2005, p. 4-6) –, portanto longe das reais necessidades de crescimento da África Subsaariana; e era inferior aos 5,3% alcançados no período de 1960 a 1974.

Deste modo, transcorridos nove anos (1980-1989) de implantação dos primeiros programas de ajuste estruturais, eles ainda não tinham sido capazes de estimular, de fato, a retomada de um progressivo processo de crescimento sustentado nos países em desenvolvimento e nem de integrar os pobres ao setor produtivo moderno através do mercado, como defendia o projeto do Banco Mundial para o setor social. É por isso que o Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth* passou a defender uma mudança da concepção desses programas.

De acordo o Relatório,

> não basta aos governos africanos consolidar o progresso produzido em seus programas de ajuste. Eles precisam ir além das questões de finanças públicas, política monetária, preços e mercados para se dedicar às questões fundamentais referentes às capacidades humanas, instituições, governança, meio ambiente, crescimento e distribuição populacional e tecnologia. Mudanças nas percepções e prioridades, assim como nos incentivos, serão necessárias para promover melhorias. Acima de tudo, para canalizar as energias da população na íntegra, as pessoas comuns deveriam participar mais no planejamento e na implementação dos programas de desenvolvimento. Grande parte disso leva tempo. Porém, enquanto o foco desse relatório é no longo-prazo, o chamado é

[32] "After an initial period of growth, however, most African economies faltered, then went into decline. There were some exceptions, but Sub-Saharan Africa as a whole has now witnessed almost a decade of falling per capita incomes, increasing hunger, and accelerating ecological degradation. The earlier progress made in social development is now being eroded. Overall Africans are almost as poor today as they were 30 years ago. This situation has spurred many governments to undertake far-reaching reforms. More than half have embarked on structural adjustment programs. The countries that have persisted with reforms since the mid-1980s are showing the first signs of improvement. These give grounds for believing that recovery has started."

> para agir agora para realizar as mudanças que promoverão o crescimento e reduzirão a pobreza (WORLD BANK, 1989, p. 1, tradução não-oficial).[33]

Uma das causas apontadas pelo Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth* para os indicadores modestos da África na década de 1980 está relacionada à condução da política e da economia do pós-independência africana. Segundo esse asserto ditado pelo Relatório, os governos da mencionada região teriam optado por um arquétipo de "modernização" de orientação ocidental que, ao invés de adaptá-lo às características e necessidades das economias locais, copiavam-no, reproduzindo-o num ambiente estranho às condições originais. O resultado desse desacerto teria sido o investimento público em indústrias deficitárias e o descuido com a agricultura camponesa (*peasant agriculture*), uma das principais bases da economia daquela região (WORLD BANK, 1989, p. 2).

Esse Relatório defende ainda que a opção enviesada que concedeu privilégios à indústria em detrimento da agricultura teria levado o Estado, na África, a intervir excessivamente em setores nos quais o poder público precisava de perícia técnica, gerencial e empreendedora, atributos que, segundo o Banco Mundial, tal poder não possuía. Por essa abordagem, o Estado não teria dado a importância devida ao desenvolvimento de base, desestimulando, dessa forma, as "pessoas comuns" a se mobilizarem no esforço pelo desenvolvimento (WORLD BANK, 1989, p. 2).

O problema é que até a década de 1970, o Banco Mundial investiu na África e em outros continentes com o intuito de acelerar o processo de modernização econômica, enfocando deliberadamente o financiamento do setor secundário, investindo maciçamente em infra-estrutura básica, indústria e agricultura. Mas, no caso da agricultura, a opção recaiu no modelo ocidental, estimulando principalmente a agroindústria e os aspectos econômicos que realçavam a competição entre os produtores agrícolas e a necessidade de investimento intensivo em máquinas, equipamentos e mão-de-obra.

[33] "It is not sufficient for African governments merely to consolidate the progress made in their adjustment programs. They need to go beyond the issues of public finance, monetary policy, prices, and markets to address fundamental questions relating to human capacities, institutions, governance, the environment, population growth and distribution, and technology. Changes in perceptions and priorities, as well as in incentives, will be required to bring about improvements. Above all, to channel the energies of the population at large, ordinary people should participate more in designing and implementing development programs. Much of this will take time. But while the focus of the report is on the long term, the call is for action *now* to bring about long-run changes that will promote growth and reduce poverty."

A desaceleração da economia africana não resultava somente de um modelo de desenvolvimento inadequado (intervencionista), como chega a presumir o Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. O problema em curso é que geralmente o crescimento dos países em desenvolvimento esteve associado aos períodos de forte crescimento econômico internacional e de grande liquidez em que existe uma oferta considerável de recursos para investimento no mercado financeiro internacional, a juros baixos (como ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970) e ampla demanda no mercado internacional para as *commodities*, principais artigos de exportação dos países em desenvolvimento.

Como não existe um processo de crescimento sustentado nos países em desenvolvimento, os problemas sociais, políticos e econômicos se avolumam nos momentos de crise. Atribuir os obstáculos às opções passadas de investir-se no setor secundário, mesmo que, em parte, sejam críveis, não dealba os problemas vigentes. É importante ressaltar que, em 1971, o Relatório Pearson já chamava atenção do Banco Mundial para o tipo de financiamento praticado pela ajuda internacional, durante as décadas de 1950 e 1960, inclusive pelo próprio Banco, que privilegiara a indústria em detrimento da agricultura, mas, mesmo após o Relatório Pearson, o Banco continuou investindo no modelo de desenvolvimento praticado anteriormente – Ocidental de uso intensivo de capital, tecnologia, mão-de-obra etc. (PEARSON, 1971, p. 22-54).

Como se percebe nos gráficos 27 e 28, a carteira de empréstimos do Banco Mundial na década de 1980 continuou privilegiando a infra-estrutura e o setor secundário. Dos empréstimos aprovados nesse período, 35% dos financiamentos do BIRD e 35% dos créditos da AID destinaram-se à infra-estrutura, 19,09% das inversões do BIRD e 34,76% da AID foram para agricultura, 17,82% e 5,49% para a indústria, 14,15% e 20,83% para as políticas sociais e 13,46% e 15,23% para não-projetos, respectivamente. No que tange ao financiamento em infra-estrutura, transporte e energia, estes foram privilegiados, conforme os gráficos.

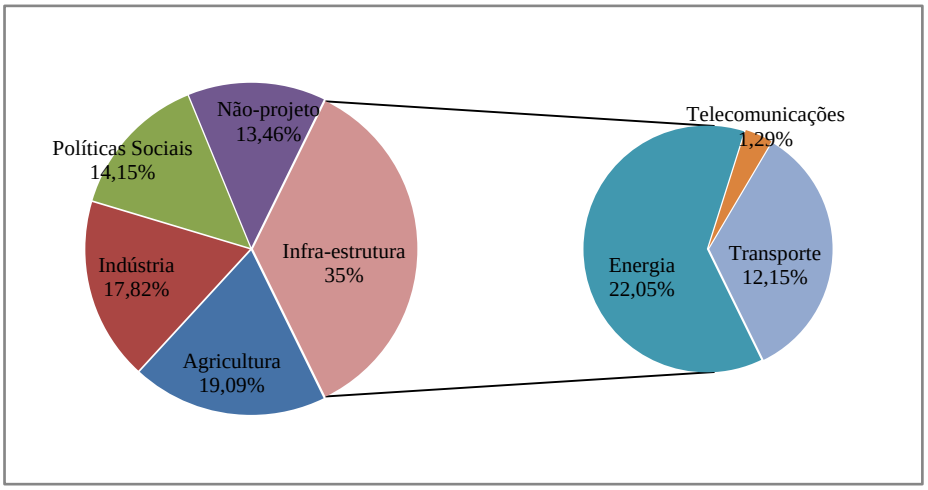


GRÁFICO 27 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1982-89), destacando a infra-estrutura.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-1989 (elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

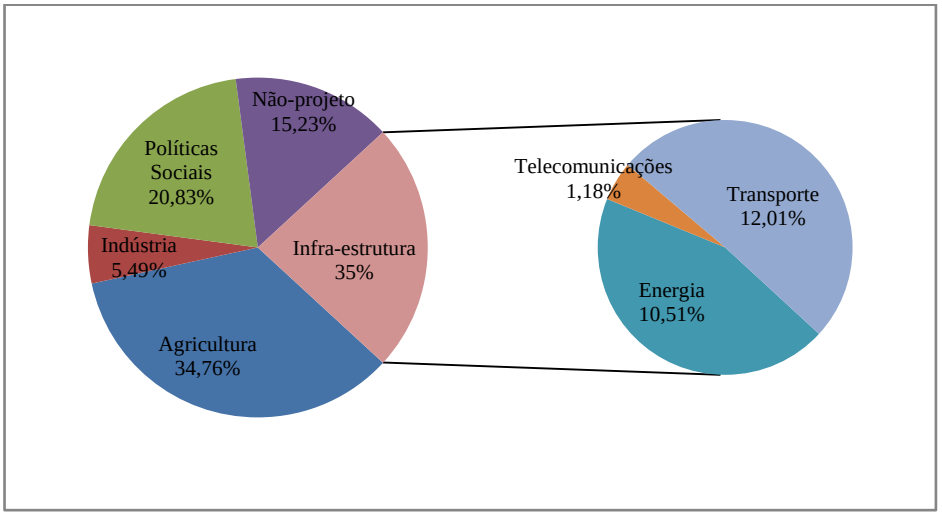


GRÁFICO 28 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1982-89), destacando a infra-estrutura.
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1982-1989 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

A questão não solvida pelo Banco Mundial depois de dez anos de políticas de ajuste estruturais diz respeito à incapacidade de esse tipo de programa estimular o crescimento a curto prazo (como era previsto inicialmente) e modificar a estrutura econômica e institucional dos países prestatários a médio e longo prazo, dando-lhes uma expressão mais liberal. O que subjaz ao Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth* é a formulação de uma

autocrítica em relação à atuação do Banco Mundial depois de uma década de políticas de ajuste. Nesse ínterim, o Banco passou a afirmar que a instabilidade política e a fraqueza dos Estados africanos foram as causas principais do insucesso do ajustamento, ou seja, defende que os elementos políticos influenciaram decisivamente a economia. Doravante, sugere-se que certas necessidades básicas deveriam ser priorizadas novamente, a exemplo de investimentos em educação de massa e saúde, pois o acesso a esses serviços seria fundamental para a produtividade do trabalho e do progresso econômico (WORLD BANK, 1989, p. 26-27).

Assim, o parco gerenciamento do poder público é apresentado como um dos principais estorvos do progresso da África Subsaariana. Dessa forma,

> os gastos públicos em 1986 foram mais de 27 por cento do PIB (comparados com somente 19 por cento nos países de baixa renda fora da África) – suas intervenções afetam contundentemente o gerenciamento dos recursos públicos e más políticas comprometem a eficácia geral do uso de recursos. Há exemplos de países de investimentos públicos mal escolhidos e mediocremente planejados, incluindo alguns em que o Banco Mundial participou. Uma avaliação de 1987 revelou que metade dos projetos de desenvolvimento rurais concluídos financiados pelo Banco Mundial na África fracassou (WORLD BANK, 1989, p. 26-27, tradução- não-oficial).[34]

Enfim, o aumento da pobreza e os baixos índices de crescimento econômico, principalmente na África subsaariana e na América Latina, levaram o Banco Mundial a rever e alterar os princípios teórico-estratégicos dos programas de ajuste estruturais de "primeira geração". Assim, a partir da década de 1990, ascendem no interior do Banco as políticas de ajuste de "segunda geração" focadas notavelmente nas reformas institucionais. A constatação de que os elementos políticos influenciaram negativamente o processo de ajuste econômico dos países em desenvolvimento levaria o BIRD, doravante, a priorizar questões como governabilidade e governança, já que, em tese, os problemas políticos tinham um grande potencial para desestabilizar a economia, atrasando ainda mais o processo de desenvolvimento nos países pobres.

[34] "POOR PUBLIC SECTOR MANAGEMENT. Because the state is dominant-public expenditures in 1986 were more than 27 percent of GNP (compared with only 19 percent in low-income countries outside Africa)—its interventions strongly affect the overall efficiency of resource use. There are countless examples of badly chosen and poorly designed public investments, including some in which the World Bank has participated. A 1987 evaluation revealed that half of the completed rural development projects financed by the World Bank in Africa had failed."

6 O RESGATE DO ESTADO

O presente capítulo analisa as políticas de desenvolvimento do Banco Mundial vigentes no período de 1990 a 2003, fase politicamente marcada pelos programas de ajuste estruturais de "segunda geração" que combinam ajustamento macroeconômico com reformas das instituições, principalmente a reforma do Estado. Esse estágio assinala *a quinta etapa* de atuação do Banco.

6.1 REFORMAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS SOCIAIS

Com a nomeação de Lewis T. Preston (setembro de 1991 a maio de 1995) à presidência do Banco Mundial, um novo critério passa a fazer parte do rol de condicionalidades impostas pelo Banco, qual seja, o de *governabilidade*. A ênfase na governabilidade associava-se à compreensão de que o sucesso das reformas econômicas ligava-se à capacidade das instituições funcionarem bem e da estabilidade política e financeira dos governos. Por esse entendimento, Figueiredo menciona que

> [...] a ênfase na governabilidade estaria associada à capacidade do governo de realizar as políticas de ajuste, definidas pelos organismos internacionais. Assim, a ênfase na 'administração da pobreza' dizia respeito às condições de governabilidade e, mais genericamente, à sustentação das reformas (FIGUEIREDO, 2008, p. 182).

A governabilidade se torna uma condicionalidade para os empréstimos de "segunda geração" após constatar-se que os parcos resultados alcançados pelos programas de ajustes estruturais de "primeira geração", principalmente na África e na América Latina, eram causados principalmente por problemas políticos. Por isso, o Banco Mundial se dispôs a redimensionar seus princípios teórico-estratégicos e, por conseguinte, a política de fomento para os países em desenvolvimento.

Ao concluir que os critérios políticos influenciavam nas relações econômicas, o Banco Mundial passou a associar a idéia de governabilidade à de governança. Dessa forma,

> dentro das reformas de segunda geração a temática da governança ganha grande destaque. Disso podemos inferir que a partir da experiência do Banco cresceu a compreensão de que apenas recursos não bastavam para garantir a eficiência dos projetos. Mais do que isto era importante que o ambiente institucional, o marco regulatório e a internalização de práticas societárias características dos países centrais fossem levadas a cabo nos países mais pobres. Estas práticas, traduzidas num ambiente institucional favorável, garantiriam a governança, a partir da qual os agentes sentir-se-iam seguros para desenvolver seus negócios (COELHO, 2002, p. 62).

Um dos primeiros trabalhos do Banco Mundial a enfocar o papel da governança como requisito indispensável para o processo de desenvolvimento foi o Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, que entende governança como o exercício do poder político voltado para o manejo dos recursos econômicos e sociais, com vistas a fomentar o desenvolvimento nacional. Assim sendo, dever-se-ia aperfeiçoar o equilíbrio entre os papéis do setor público e do privado nas economias africanas (WORLD BANK, 1989, p. 60-61).

Na mesma linha de interpretação, o Relatório Anual do Banco Mundial (1990) defende que as iniciativas do setor privado e os mecanismos de mercados seriam importantes fatores do processo de desenvolvimento, mas estes deveriam vir acompanhados de uma "boa governança" que, segundo o Relatório, resultava de um serviço público eficiente, de um quadro jurídico fiável para fazer valer os contratos e uma administração pública responsável (WORLD BANK, 1990, p. 43). Partindo deste quadro, questiona-se o que teria levado o Banco a enfocar a governança e não os aspectos macroeconômicos nos programas de retomada do crescimento e do desenvolvimento a partir da década de 90.

O Banco Mundial teria constatado que, após a independência dos países africanos, ocorrera um acentuado processo *de captura do Estado* pelos agentes públicos, que agiam de dentro do Estado para garantir interesses particulares. Esse tipo de prática da *rent-seeking* seria uma das principais causas das falhas no sistema político e econômico da África e dos resultados limitados do ajustamento na década de 1980. Por essa lógica, o Banco passou a reconhecer que as particularidades políticas teriam influenciado, para mais ou para menos, no sucesso ou no fracasso dos programas de ajuste estruturais de "primeira geração". Essa situação não se aplicava somente à África, mas também se estendia à maioria dos países em desenvolvimento. É por isso

que a idéia de governança passa a instruir os princípios teórico-estratégicos do Banco, a partir dos anos 90.

Como o sistema político dos países africanos estava eivado por condutas *rent-seeking*, segundo afirma o Relatório Anual do Banco Mundial (1990), o comportamento dos funcionários públicos seria conduzido por práticas personalistas, patrimonialistas ou clientelistas, além de o governo central portar amplos poderes, mas sem a devida legitimidade. Em um ambiente com essas características, a atividade econômica ficava comprometida, já que a informação era controlada e as associações voluntárias eram cooptadas ou dissolvidas, conforme os interesses em tela (WORLD BANK, 1990, p. 43).

Como afirma Anne Krueger,

> em muitas economias voltadas para o mercado, as restrições governamentais sobre a atividade econômica são difusos fatos da vida. Essas restrições dão vazão a arrendamentos de uma variedade de formas, e as pessoas, amiúde, competem pelos arrendamentos. Às vezes essa competição é perfeitamente legal. Noutras ocasiões, a busca de rendimentos (*rent-seeking*) assume outras formas, tais como suborno, corrupção, contrabando e mercados negros (1974, p. 291, tradução não-oficial).[35]

A tese que orientou os projetos de reforma do Estado financiados pelo Banco Mundial a partir da "segunda geração" de ajuste estrutural estava pautada, nos países em desenvolvimento, na idéia de ganhos privados, auferidos a partir do Estado, que, segundo a *public choice*, comprometia o desempenho da economia e o bem-estar geral. Para essa interpretação, a política nos países em desenvolvimento tendia a privilegiar determinados indivíduos e grupos em detrimento de outros, criando obstáculos à competição e à livre atuação dos agentes econômicos, sociais e políticos. A idéia de "boa governança" e de "bom governo" espraiada nos documentos do Banco tem utilidade normativa, já que objetiva desestruturar os mecanismos institucionais que impediam o desenvolvimento, a contento, das práticas de mercado. Assim, é crível considerar que era necessário desestruturar as instituições que outorgavam comportamentos da *rent-seeking*.

Para o Banco Mundial, a governança deveria se estruturar a partir de quatro dimensões: 1) administração do setor público; 2) *accountability*, 3) marco regulatório e 4) participação da

[35] "In many market-oriented economies, government restriction upon economic activity are pervasive facts of life. These restrictions give rise to rents of a variety of forms, and people often compete for the rents. Sometimes, such competition is perfectly legal. In other instances, rent seeking takes other forms, such as bribery, corruption, smuggling, and black markets."

sociedade. Estas formariam as bases do que o Banco nomeia “bom governo”, ou seja, aquele que garantiria o controle social dos governantes pelos governados e enfatizaria a livre iniciativa como princípio de organização da economia (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 12).

Na primeira dimensão, o Banco Mundial estaria forjando os governos dos países prestatários ao compromisso com um modelo de gestão adequada aos cânones de uma economia de mercado e da prestação de serviços sociais aos mais pobres e vulneráveis. Uma das principais condições para o sucesso desse item seria o comprometimento com a responsabilidade fiscal e a melhora gerencial do Estado. A segunda dimensão exige que os governos respondam por suas ações e atos, amparando suas decisões em um sistema de regras legitimamente reconhecido pelos nacionais de um país. A terceira requer a instituição de um marco legal em contraposição às práticas ainda vigentes em muitos países em desenvolvimento que violam disposições constitucionais, conforme os interesses individuais em foco. A quarta prevê a participação constitucional dos cidadãos e dos grupos da sociedade civil nos programas e projetos governamentais. Esse procedimento garantiria maior controle social sobre a ação Estatal (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 12).

Os documentos do Banco Mundial apresentam cada uma dessas dimensões como matrizes onde seria gerado um conjunto de arranjos institucionais com força para aumentar a eficiência econômica, o controle legal, a transparência e a participação ativa dos cidadãos no processo político e econômico. Assim, poder-se-ia criar um ambiente institucional capaz de gerar as condições para que mercado e Estado pudessem existir sem que um ultrapasse a jurisdição do outro. Em um contexto com essas características, haveria estabilidade suficiente para que o governo fosse eficiente, reduzindo práticas personalistas ou patrimonialistas tão comuns nos países em desenvolvimento, segundo o Banco.

Nessa ótica, pode-se presumir que governar com eficiência para o Banco Mundial denota a garantia de estabilidade econômica e institucional. Isso significa que o governo é legítimo para usar dos recursos de poder disponíveis para tomar decisões e fazê-las valer imediatamente em uma dada jurisdição, mas sem transpor os limites constitucionais. Como certifica Giovanni Olsson, o governo supõe uma autoridade formal, uma entidade central que retenha em seu poder a força legítima. Ademais, independente dos seus fundamentos, o governo estaria autorizado a rechaçar qualquer forma de comportamento desviante (OLSSON, 2006, p. 270).

Nesses termos,

> [...] *governança* não é o mesmo que *governo*. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implantação das políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU, 2000, p. 15-16, grifos originais).

Desse modo, num sistema regido pela "boa governança", o uso legítimo do poder deve vir acompanhado de práticas pluralistas, *id est*, que garanta uma multiplicidade de partidos políticos e grupos da sociedade civil independentes. Assim, ao ser nomeado à presidência do Banco Mundial, em 1995, James Wolfensohn (junho de 1995 a maio de 2005) procurou estreitar os laços com as organizações do Terceiro Setor com o intuito de forjar novas alianças e parceria entre o Estado e as instituições da sociedade.

Nesse entendimento, a governança possibilita relações individuais e subjetivas socialmente produzidas, *muitas vezes informais*, mas *reconhecidas* socialmente como um mecanismo de realização política da "gente comum" (cidadãos), ao passo que o governo só pode exercer suas funções quando amparadas por um arcabouço institucional. Por outro lado, mesmo num regime lídimo, os governos podem fazer valer suas decisões, inclusive com oposição declarada dos principais agentes sociais. Para o reconhecimento de uma resolução governamental, basta seguir os trâmites constitucionais. A legitimidade, nesse caso, seria de natureza formal. Em casos extremos, nas ditaduras, por exemplo, os critérios de legitimidade ou de ilegitimidade geralmente não são nem observados.

Cumpre observar que, num regime ancorado na idéia de "boa governança", as questões institucionais e as de legitimidades são fundamentais para o processo de governabilidade, ou seja, para que se possa ter estabilidade para governar. Assim, Eli Diniz certifica que a governabilidade refere-se às condições sistêmicas e institucionais mais gerais que dão suporte ao exercício do poder, tais como: a forma de governo, as características do sistema partidário e eleitoral etc. (1995, p. 5). A governabilidade liga-se, então, à arquitetura institucional que estrutura e organiza

a lógica de funcionamento de um sistema político. Por outro lado, a governança está relacionada à *performance* e à capacidade no exercício do poder (GONÇALVES, 2005, p. 3) e, nessa perspectiva, relaciona-se aos processos de tomada de decisões e de implantação das mesmas.

De acordo com Diniz, as discussões em torno da governabilidade ganharam relevo teórico no contexto dos anos 70, principalmente com os trabalhos de Samuel Huntington. Para esse autor, a grande demanda procedente da sociedade solicitada ao Estado nos países em desenvolvimento teria potencial para desestabilizar o governo, pois o exercício da liberdade e de direitos democráticos, acima de certo ponto, seria incompatível com o bom funcionamento do Estado (DINIZ, 1995, p. 391). Ainda considera Diniz que,

> segundo o argumento do autor [Huntington], existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e de atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo manifestar-se-ia por desequilíbrio que, no limite, produziria ingovernabilidade. Essa defasagem ocorreria primordialmente nas sociedades em desenvolvimento, caracterizadas por baixo grau de institucionalização política. Em tais sociedades o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos teriam precedido o pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade (1995, p. 391).

Por esse argumento, o amplo exercício de direitos democráticos passaria a ser visto como um sério problema às instituições políticas e sociais e um meio constante de instabilidade constitucional. Com efeito, a democracia poderia se transformar num dos principais empecilhos ao "bom governo". De acordo com Huntington, por Diniz citado, para se contornar uma situação dessa natureza, seria preciso manter a democracia dentro de certos limites, controlando-a, além de ser necessário aumentar o poder da autoridade estatal (1995, p. 391). Mas, o Banco Mundial não trabalhou com esse vezo teórico na década de 1990. Pelo contrário, a idéia de governança remete justamente para os governos procurarem apoio na sociedade civil, mantendo relações e negociando aprovações para suas práticas. A governabilidade é entendida como resultante da capacidade do governo para interagir com as instâncias democráticas. Por esse motivo, a idéia de governança passou a ser central nos princípios teórico-estratégicos do Banco. A governança transpõe os requisitos formais de legitimidade e de governabilidade na gestão pública, porquanto requer equidade moral dos governantes e fóruns voltados para a discussão e negociação com os cidadãos.

Os contornos dados pelo Banco Mundial às questões da governabilidade requerem um sistema político aberto em que os processos de tomada de decisão e de execução envolvam atores estatais e não-estatais, enquanto a governança requer estruturas que transcendam os aspectos formais, já que o Estado e as organizações da sociedade civil seriam portadores de diferentes recursos de poder essenciais, segundo o Banco, para o progresso e para o desenvolvimento econômico e social. A distinção fundamental é que só o Estado é soberano, mas este precisa do apoio social para implantar suas políticas. Por essa lógica, Estado e sociedade estariam em constante interação, num movimento que os aproximam em certos momentos e os afastam em outros.

Em regimes democráticos mais ou menos pluralistas, organizações não-governamentais de diferentes matizes podem interagir com órgãos públicos e entre elas mesmas. É nessa discussão que se pode discorrer sobre a idéia de governança sem governo. Para Rosenau, um arranjo com esses traços surge da necessidade humana de se desenvolver sistemas funcionais que possam estruturar relações, mesmo que esse sistema não tenha dado origem a organizações e a instituições explicitamente voltadas para essa função (2000, p. 14). Esse autor chama a atenção para uma série de relações dessa natureza, entre elas, as que levam as instâncias a compartilharem os desafios externos, as que evitam conflitos entre os membros ou funções internas que possam levar à destruição do sistema, as que buscam recursos com vistas à preservação e ao bem-estar sistêmico etc.

A esse propósito, Alcindo Gonçalves afirma que é preciso cuidado no uso da expressão "governança sem governo", até porque uma situação dessa natureza conotaria uma situação em que a governança estaria destituída de poder e, como pronuncia o mesmo autor, governo sem poder raramente funcionaria (2005, p. 5)[36]. Na concepção defendida pelo Banco Mundial, a idéia de "governança sem governo" se expressaria na necessidade de a sociedade civil se organizar e realizar demandas fora do ambiente estatal, numa situação em que o autogoverno a encaminharia ou para o mercado ou para o terceiro setor, aquele que nem é Estado e nem mercado, uma esfera que compreende um conjunto de entidades e organizações privadas, mas que visam a um fim público.

[36] A discussão realizada por Gonçalves em torno dos cuidados que se deve ter com a questão governança sem governo toma como base o trabalho de Anne-Marie Slaughter, *The real new world order*. In: *Foreign Affairs*, v. 76, n. 5, p. 183-197, sep.-oct., 1997.

O fomento de organização fora do Estado licencia uma multiplicidade de atores a agir e a decidir *per se*. Assim, numa situação de "governança sem governo", a governança seria um meio e um processo para que os atores da sociedade civil administrassem suas demandas. Dessa forma, as organizações não-governamentais teriam condições de interagir com os governos e criar uma situação de complementaridade e não de exclusão, o que não aconteceria em regimes fechados, patrimonialistas, com sérios entraves à participação e ao controle social sobre os governantes, já que, como afirma a *Public Choice Theory*, estão propensos a desenvolver monopólios através do Estado.

Mas, a idéia de governança não denota uma proposta neutra de reforma do Estado. É evidente que, além das questões institucionais dos países em desenvolvimento nos quais o Banco Mundial já vem trabalhando desde o final dos anos 40, surgem, a partir do final dos anos 80, novos dados, por exemplo, a ascensão, ao patamar de Estado-membro do Banco, de países que até então faziam parte do antigo bloco socialista que, à época, estavam em pleno processo de transição para economia de mercado, precisando urgentemente de um setor público responsável, pautado por práticas de *accountability*, de um marco regulatório que balizasse os contratos, além da participação da sociedade civil no processo de decisão política e econômica, para evitar uma concentração de poder e práticas da *rent-seeking*, como também permitir o livre acesso aos mercados.

A proposta de reforma de Estado era extensiva a todos os países em desenvolvimento que se utilizaram de práticas desenvolvimentistas como recurso para acelerar o processo de industrialização e, em especial, àquelas nações em que o regime de propriedade privada ainda não estava consolidado. É por isso que, nos propósitos do Banco Mundial, a desregulamentação de setores-chave para a economia de mercado, como o sistema financeiro e trabalhista, a privatização de empresas públicas ou estatais e a garantia do direito de propriedade, faziam parte dos requisitos infundidos pelo Banco aos países prestatários.

Por essa forma, a aprovação de normas, leis e diretrizes capazes de gerar confiança no governo e entre os agentes privados era tão urgente quanto as reformas econômicas no projeto de reforma do Estado proposto pelo Banco Mundial. A consolidação de um marco regulatório daria condições, de fato, para que o regime de propriedade privada se firmasse definitivamente nos países em desenvolvimento, principalmente nos africanos e nos do Leste Europeu, sendo estes últimos, neófitos, recém convertidos ao capitalismo.

> Na visão do Banco Mundial, o conceito de governança não implica a preferência por nenhuma forma específica de governo. O Banco vem enfatizando que os elementos substantivos da estrutura legal para o desenvolvimento "possuem conotações políticas que podem algumas vezes repousar fora do mandato legal do Banco (BORGES, 2003, p. 127).

Conforme Borges, o ideal defendido pelo Banco Mundial seria o de um Estado liberal "neutro", restrito aos aspectos procedimentais, *id est*, centrado na administração da lei substantiva (a que confere direitos e produz obrigações). Assim, o "bom governo" para o Banco Mundial é aquele que protege as leis que garantem aos indivíduos buscarem seus próprios objetivos e bem-estar. Nesse modelo de desenvolvimento, caberia ao Estado o papel de promotor das leis de justiça que assegurariam a riqueza através do livre comércio e da competição pacífica (BORGES, 2003, p. 127). A proposta do Banco limitar-se-ia aos aspectos institucionais e procedimentais do desenvolvimento. A idéia de "bom governo" e de "boa governança" se voltava para a garantia dos direitos de propriedade e das condições legais e instrumentais passíveis de promover um ambiente propício ao investimento privado.

A propósito, de acordo com os documentos do Banco, as condições materiais para que o mercado pudesse se consolidar como uma das principais instituições sociais só aconteceriam plenamente quando o Poder Público interferisse minimamente nos assuntos privados e não mais permitisse a criação de monopólios, a partir do Estado. Assim, a governança estaria relacionada a estruturas políticas e econômicas criadas pelos agentes para coordenar o comportamento de atores, ou seja, à elaboração de *regimes políticos* para validar uma ordem que possa permitir certa previsibilidade na realização de atividades e serviços. Isso significa que, mesmo fora das instituições governamentais, os agentes da sociedade civil podem desenvolver mecanismos de autodisciplina que têm por fim a criação de instrumentos capazes de enquadrar o comportamento dos agentes sociais.

Regimes são regras e procedimentos de tomada de decisões, tácitos ou expressos formalmente, a serem observados pelos atores, com o propósito de instituir padrões de comportamento que facilitem as negociações em sistemas anárquicos através da redução de incertezas e do acesso a informações (KRASNER, 1993, p. 2). Nesse caso, o conceito de regime tem por base o sistema internacional de Estados que é caracterizado principalmente pela falta de

um governo central para impor uma ordem institucional ao sistema, ou seja, falta um governo ou autoridade para impor o equilíbrio da estrutura política, econômica e social.

A noção de regime, nesse sentido, aplica-se a sistemas anárquicos em que a estrutura sistêmica se ordena sem a necessidade de autoridades com poder para decidir sobre questões de natureza legislativa, jurídica ou executiva. Os atores se auto-impõem regras ou leis visando a dirimir ou amenizar os conflitos, criando, então, mecanismos com o intuito de conformar os comportamentos de acordo com o rito exigido pela ocasião. Para o Banco Mundial, na década de 1990, o que impedia a sociedade de autogerir suas demandas seria a excessiva interferência do Estado em assuntos que, *a priori*, poderiam ser espontaneamente desenvolvidos através de mecanismos de mercado ou de quase-mercado. Daí a importância dos regimes para a consolidação de prática de auto-gestão.

Diante dessas questões, o Relatório Anual do Banco Mundial (1993) afirma que uma das principais mudanças em relação à filosofia do desenvolvimento econômico pós-crise dos anos 80 teria sido o reconhecimento de que a ação governamental precisava passar por reformas, já que o monopólio público teria sido distorcido e teria gerado monopólios privados. Assim, a proteção de empresas, através da elevação de tarifas e de barreiras não-tarifárias, teria permitido a captura de renda (comportamentos da *rent-seeking*), sem gerar prosperidade nacional (WORLD BANK, 1993, p. 134-135).

Nesse aspecto, o Relatório Anual do Banco (1993) admite que a crise dos anos 80 era resultante da incapacidade do Estado para governar o mercado e a sociedade. A administração dos preços fixados pelo Estado, por exemplo, teria ficado aquém da inflação, sendo necessária a subvenção pelo poder público dos custos, o que teria forçado necessariamente a ampliação fiscal, além do que o Estado teria expandido o emprego público para compensar o aumento do desemprego, provocando uma acentuada queda dos salários reais. Tal situação teria sido a causa da perda de recursos humanos fundamentais para o desenvolvimento dos países pobres ou emergentes.

Pela percepção do Banco Mundial com a reforma do Estado, poder-se-ia transpor os vícios do passado, à medida que a racionalização e a melhora da eficiência dos serviços oferecidos pelo Estado, especialmente a cobertura e a qualidade dos serviços sociais, trariam bem-estar. A necessidade de se enxugar os gastos do governo, defendida por esse Relatório, significava que o Estado deveria se restringir aos setores singulares em que a necessidade do

poder público fosse indispensável, por exemplo, à redução da pobreza, à proteção ambiental, ao fornecimento de infra-estrutura básica, à garantia de justiça e segurança (WORLD BANK, 1993, p. 134-135).

6.2 REFORMA DO ESTADO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCADO

Os documentos do Banco Mundial defendem que as reformas de ajuste estruturais de "segunda geração" tinham o papel não só de frear a expansão das funções do Estado nos países em desenvolvimento, mas de torná-lo mais eficiente, melhorando os padrões das instituições. Assim, segundo o Relatório Anual do Banco Mundial (1990), ainda na década de 80, as estratégias de desenvolvimento teriam passado por mudanças, já que o setor público, em muitos países, tinha ultrapassado suas capacidades gerenciais (WORLD BANK, 1990a, p. 68).

De acordo com esse Relatório, o aumento das funções do Estado para além de seus limites naturais de gerenciamento teria sido o principal responsável pela ineficiência da instituição governamental e o ponto de partida para o processo de reexame de suas funções. Porquanto, muitos países em desenvolvimento teriam passado a favorecer a iniciativa privada e a disciplina de mercado na prestação de serviços públicos. Nesse ínterim, o Banco Mundial teria reagido e intensificado seu apoio aos mercados competitivos, colocando em primeira ordem o setor privado e as reformas do Estado (WORLD BANK, 1990a, p. 68).

Por essa lógica, os documentos do Banco defendem que o aumento da eficiência estatal nos países em desenvolvimento passava pela remoção do Estado produtor e empresário, prevalecente da pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1970 (WORLD BANK, 1990a, p. 68). No quadro de mudanças, legal e administrativo, proposto pelo Banco, o sistema de execução das atividades públicas deveria superar o modelo de organização burocrática de tipo *tradicional weberiano* (conservador, patriarcal, patrimonialista e irracional nos comandos) e adotar um tipo de burocracia gerencial, fundada na eficiência administrativa e no controle dos resultados. Em tese, acreditava-se que, numa estrutura com essas características, comportamentos do tipo *rent-seeking* e criação de monopólios através do Estado ficariam mais difíceis.

Como afirma o Relatório *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, a recuperação dos investimentos nos países em desenvolvimento estava condicionada à consolidação de um ambiente econômico e político adequado, pois, segundo esse Relatório, os investidores nacionais e estrangeiros não respondiam bem, numa situação de dúvida, à intenção do governo de manter a agenda de reformas ou à existência de obstáculos legais e/ou burocráticos (WORL BANK, 1990b, p. 5).

Nesses termos, até meados da década de 90, 123 países empreenderam reformas administrativas com o intento de melhorar o desempenho do aparato estatal (REZENDE, 2002, p. 112). Assim, "[...] para o mundo em desenvolvimento, nesse período, um total de 1069 projetos aprovados pelo Banco Mundial mobilizou um montante anual de recursos que variou entre US$ 5 a 7 bilhões para as diversas regiões do globo" (REZENDE, 2002, p. 112).

A escolha do modelo administrativo organizacional tinha a intenção de superar as imprecisões e incertezas nos serviços prestados pela administração pública. Por isso, "[...] o estatuto e liderança administrativa tomaram a expertise e a competência como meios de ordenar prioridades e implementá-las. Critérios objetivos, baseados na ciência, ocupariam o lugar da arbitrariedade das escolhas subjetivas, fundadas na lealdade, na tradição e na crença" (COSTA, 1998, p. 5).

O Banco Mundial priorizou a reforma gerencial porque entendia que somente com uma administração profissional poder-se-ia melhorar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado. Segundo as teses do Banco, a burocracia tradicional dificultava o trâmite regular dos processos e a ação dos agentes privados (WORLD BANK, 1989, p. 143). Segundo Flávio da Cunha Rezende, essa geração de reformas fixou-se em três eixos complementares:

> o primeiro eixo focaliza a questão da eficiência, da efetividade e da qualidade na provisão dos serviços públicos. Para tanto, o novo paradigma aderiu a uma lógica pós-burocrática, por meio da qual são preferidas estruturas descentralizadas de gestão, aproximando o processo decisório e provisional de serviços públicos dos cidadãos-consumidores. Modelos flexíveis de gestão, operando em ambientes competitivos, são os "tipos ideais". O segundo propõe a necessidade de mudança na cultura burocrática dos controles, a qual deveria ser progressivamente substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com maior autonomia, menores controles burocráticos e maior atenção para os resultados. O terceiro foi voltado para alterar o papel do Estado, reduzindo seu tamanho e seus custos e fundamentalmente introduzindo mecanismos de mercado, tanto pelas privatizações como por meio da criação de mecanismos de quase-mercado no setor público (2002, p. 112).

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997) do Banco, intitulado *O Estado num Mundo em Transformação*, defende que a reforma do Estado não deveria reduzir-se a questões ideológicas de Estado mínimo ou hiperestendido, mas num Estado eficiente capaz de alavancar o desenvolvimento. Assim,

> [...] um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços bem como das normas e instituições — que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. Sem isso, é impossível o desenvolvimento econômico e social (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 1).

Nesses termos, ao contrário dos princípios defendidos pelos programas de ajuste estruturais de "primeira geração" que optavam pela redução simples das funções do Estado, à medida que procuravam garantir principalmente a estabilidade macroeconômica, a "segunda geração" de reforma decidiu-se por uma proposta mais flexível e abrangente da gestão pública. Em tese, na nova versão, o Estado deveria ser visto como parceiro, como um catalisador e facilitador do processo de desenvolvimento econômico e social, ou seja, como um complemento do mercado.

Para o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997), uma reforma pautada na eficiência do Estado indicava que a redução crescente das diferenças entre as exigências feitas ao Estado e sua capacidade de atendê-las ligava-se ao potencial do ente público para promover ações coletivas eficientes. Duas estratégias são apresentadas como resposta a essa questão: a primeira atesta que é preciso ajustar as funções do Estado à sua capacidade; a segunda consiste em aumentar a capacidade do Estado, revigorando as instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 1).

Na primeira estratégia, caso a capacidade do Estado fosse fraca, seria necessária cuidadosa avaliação para se atestar a maneira e os lugares onde se deveria intervir, pois quando o Estado se propõe a realizar muito com poucos recursos e insuficiente capacidade, este gera, às vezes, mais danos que benefícios. Assim, ao voltar-se para os elementos fundamentais, o poder público tenderia a aumentar a eficiência (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 1).

A segunda estratégia prescreve a elaboração de normas e controles sobre as ações arbitrárias do Estado, com o fim de combater a corrupção. Esse recurso defende que as instituições públicas devem estar sujeitas a uma maior concorrência, com o escopo de aumentar a

eficiência estatal. O Banco Mundial defende com essa estratégia que sejam melhorados os salários e os incentivos para os servidores públicos, com o intuito de aumentar o nível de profissionalização dos mesmos. Além disso, deveria ser mais sensível às demandas da população, de modo a aproximar governo e povo, por meio de uma maior participação descentralizada (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 3).

De acordo com as diretrizes do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997), mesmo nos países em desenvolvimento em que o modelo burocrático weberiano moderno (formal-burocrático), ancorado no caráter legal das normas e regulamentos, estivesse em vigor, seria necessário transpô-lo para um modelo gerencial de administração em que as atividades de formulação e excussão das políticas públicas fossem de co-responsabilidade dos atores estatais e não-estatais. Para o Banco, tal prática melhoraria a eficiência dos serviços públicos (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 3).

Ao Estado, ficaria o encargo de regulador dos contratos de concessão de bens e serviços básicos, como infra-estrutura e serviços sociais. As atividades de interesse público poderiam ser executadas por agentes públicos, privados ou de quase-mercado, *id est*, quando a oferta de serviços é prestada por empresas privadas ou organizações não-governamentais, mas estão sob controle e regulação do Estado.

> Partindo de premissas pós-burocráticas e de modelos gerenciais do setor privado, o gerencialismo parte do pressuposto de que a melhoria do desempenho da administração pública depende da introdução de mecanismos de mercado nas organizações públicas, da orientação para resultados, da descentralização dos controles gerenciais, da responsabilização e da flexibilização de procedimentos, bem como de uma importante distinção entre as funções de formulação (*policymaking*) e de implementação (*service delivery*) das políticas públicas. Modelos flexíveis de gestão, operando em ambientes competitivos, são os tipos ideais preferidos. As reformas buscaram criar uma "nova burocracia", cujo padrão de *accountability* por meio de controles fosse progressivamente substituído pela *accountability* de resultados (REZENDE, 2008, p. 129).

Nessa tendência, o desenvolvimento dos mercados dependeria de estruturas institucionais que estão relacionadas à organização estatal. Um Estado eficiente deveria ser capaz de prover bens públicos, ser regulador e árbitro ao mesmo tempo (WORLD BANK, 2002b, p. 10-11). Assim, a reforma institucional poderia gerar um processo de sinergia em que os indivíduos, as comunidades locais, as organizações não-governamentais, os empresários e as empresas multinacionais e locais construiriam relações em parceria com o Estado. Nesse caso, apontava

para a consecução de estruturas de governanças em que o Estado deixaria de ser um promotor direto do desenvolvimento e de fornecedor de serviços para *se tornar um regulador do desenvolvimento*.

Ancorado nesse ponto de vista, o Estado, com a reforma, deveria voltar-se preferencialmente para suas atividades fins, ou seja, suas funções clássicas, que são: 1) segurança – das pessoas e da propriedade; 2) justiça – aprovar ou *ab-rogar* as leis, fiscalizar seu cumprimento, garantir a ordem pública; 3) economia – cunhar moeda e garantir a estabilidade do sistema financeiro e econômico; e 4) garantias sociais – assistência aos mais pobres, seguridade e meio ambiente.

É importante observar que certas funções, apesar de públicas, não são de exclusividade do Estado, já que podem ser executadas por entidades privadas ou do terceiro setor, conforme a lei interna de cada país. Assim, infra-estrutura, educação, saúde, transporte público, comunicação, abastecimento d'água, entre outras atribuições, são de caráter público, já que, em princípio, são mantidos e executados pelo Estado, através de recursos e de uma legislação específica, mas podem ser transferidos para instituições privadas ou instituições privadas de interesse público através de concessão do Estado.

Dessa forma, consoante o processo de reforma do Estado nos países em desenvolvimento, ascendeu um novo instituto jurídico-administrativo: as parcerias público-privadas. Assim,

> [...] é neste ambiente de severa dificuldade de financiamento estatal que a parceria com o setor privado começa a se desenvolver. A Parceria Público-Privada – PPP – se apresenta então como uma nova modalidade de delegação de atividades, tradicionalmente executadas pelo setor público, que passam para a esfera de ação do setor privado (BARROS, 2005, p. 7).

O que está em foco, nesse caso, é o tradicional padrão de relação entre a administração pública e o setor privado. Dantes, o Estado contratava uma empresa privada para prestar certos tipos de serviços; agora, os governos outorgam a essas empresas o direito de elas mesmas realizarem certos empreendimentos de interesse social, assumindo sozinhas ou em parceria com o Estado o financiamento ou os riscos pelo empreendimento (FINGERMANN; LOREIRO, 1992, p. 27).

As parcerias público-privadas são, então, formas alternativas de se financiar a expansão de setores de atividade pública em que, *a priori*, existem falhas de mercado. Esse tipo de parceria

viabilizaria a iniciativa privada investir nesses setores quando os Estados não possuíssem os recursos suficientes para a sua implantação. Ao constatar falhas dessa natureza, os governos deveriam certificar-se da possibilidade de correções e examinar os instrumentos mais adequados e disponíveis para a intervenção e êxito. A idéia de êxito, nesse caso, não estaria relacionada ao simples sucesso da ação, mas também aos custos envolvidos, às disponibilidades financeiras do Estado e ao uso alternativo de recursos (MONTORO FILHO, 2004, p. 3-4).

É nesse ambiente de consensualidade, negociabilidade e cooperação que o Estado se revelaria como um agente que instrumentaliza o mercado, utilizando-se do mesmo para o exercício de opções negociáveis (GUIMARÃES, 2008, p. 20). O Estado assumiria a função de agente político encarregado de negociar para que a iniciativa privada assumisse o ônus financeiro ou parte do mesmo, na viabilização de projetos de grande repercussão econômica e social, principalmente os de infra-estrutura. Vale considerar que o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco (1991) admite a infra-estrutura como um bem quase-público. Dessa forma, afirma:

> a infra-estrutura é, pelo menos parcialmente, um bem público. Não é facilmente divisível, de modo que é difícil excluir os não-contribuintes; não raro é sujeito a economias de escala, o que leva à formação de monopólios naturais. O setor privado tende assim, a não produzir o bastante; para que haja desenvolvimento, o governo precisa produzir e fornecer muitos dos serviços infra-estruturais (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 97).

Como se percebe, a infra-estrutura, segundo o Banco Mundial, seria um dos requisitos básicos para um progressivo movimento de desenvolvimento econômico e social. Mas, a sua implantação dependeria normalmente de grandes somas de capitais, o que inibiria a iniciativa privada de se envolver, a princípio, em empreendimentos dessa natureza, além de serem geralmente monopólios públicos. Por outro lado, o Estado, principalmente em uma situação de ajuste e de crise econômica e fiscal, dispunha de poucos recursos para o seu financiamento. Assim, o que estimulava a iniciativa privada a optar pela Parceria Público-Privada seria a garantia de retornos, a de que a atividade seria lucrativa, e ao Estado, por seu turno, interessava a construção de instalações básicas, com pouco comprometimento de recursos públicos. Mas, como afirma André Franco Montoro Filho, somente a lucratividade não seria suficiente para estimular a

iniciativa privada. Era preciso que os retornos fossem compatíveis aos de atividades com investimentos e graus de riscos similares (MONTORO FILHO, 2004, p. 4). Assim sendo,

> o modelo das parcerias público-privadas procura seguir fórmulas preconizadas pelas instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Estes organismos têm induzido países em desenvolvimento a beneficiarem, cada vez mais, empresas privadas, a maior parte delas de capital estrangeiro, especialmente na exploração de serviços públicos potencialmente lucrativos (ALVARENGA, 2005, p. 5).

Um dos primeiros empréstimos com esse objetivo ocorreu no Ano Fiscal de 1995, quando o Banco Mundial aprovou, por exemplo, US$ 28 milhões para a Indonésia investir em infra-estrutura (WORLD BANK, 1995, p. 118). Desse modo, principalmente nos financiamentos para este propósito que envolvem grandes somas de recursos, o Banco passou a incentivar os governos a priorizarem as parcerias com a iniciativa privada. Com esse tipo de instrumento, o Estado não é substituído com relação às suas funções, mas estabelece relações complementares com a iniciativa privada (WORLD BANK, 1997, p. 7, 15, 46, 50). Ao Estado continuam as atribuições de planejamento, de aporte pecuniário, de regulamentação, de defensor dos interesses públicos etc.

As parcerias público-privadas se transformaram num instrumento útil aos propósitos de reforma do Estado difundidos pelo Banco Mundial porque deslocavam do Estado para a iniciativa privada a edificação de serviços públicos indispensáveis ao processo de expansão da economia e do desenvolvimento. Segundo o Banco, essa transferência de responsabilidades antes exercidas diretamente pelo Estado à iniciativa privada tinha a intenção de melhor equilibrar os papéis do setor público e privado, conforme o projeto de reforma do Estado defendido pelo Banco, a partir da década de 1990.

Por outro lado, a reforma do Estado defendida pelo Banco Mundial asseverava que a condução das políticas de desenvolvimento deveria, além de incentivar as parcerias público-privadas na construção e implantação de empreendimentos que envolvessem economia de escala, estimular também o envolvimento da sociedade civil na prestação de serviços públicos ou quase-públicos. Daí porque a participação da sociedade civil era entendida como um mecanismo importante para as reformas financiadas pelo Banco.

Doravante, passou-se a defender que o sucesso das reformas econômicas e a do Estado estava associado à articulação do poder público com a sociedade civil, aprioristicamente, a base de legitimidade dos governos nacionais. A experiência com os programas de ajuste estruturais de "primeira geração", principalmente na África Subsaariana e na América Latina, tornou evidente para o Banco que não bastava equilibrar as contas públicas para tornar viável o crescimento econômico, mas que fosse levado em conta os interesses dos grupos atingidos positiva ou negativamente. Destarte, a

> governabilidade passa a depender não apenas da clarividência de tecnocracias iluminadas, mas da articulação do aparato estatal com as instâncias da política democrática. Sob esse aspecto, a análise das novas formas de gestão, que alargam o universo dos participantes, pode trazer novos elementos para a compreensão das modalidades alternativas de intervenção política. Em última instância, além das considerações de ordem técnica associadas à eficiência do Estado, a dimensão política adquire relevância (DINIZ, 1995, p. 394).

Com a participação dos atores da sociedade civil no processo político, as decisões não ficariam mais restritas a tecnocratas e a políticos que buscassem maximizar interesses. Por essa lógica, o Banco passou a estimular, em suas linhas de financiamento, o fortalecimento dos mecanismos de empoderamento (*empowerment*) social, aqui definido como aumento das capacidades materiais e simbólicas dos grupos da sociedade civil, ou seja, a ampliação da autonomia e do poder dos grupos sociais (PASE, 2007, p. 251). Em um Estado orientado por critérios de governança, as políticas públicas deveriam resultar da discussão com aqueles que iriam, de alguma forma, ser atingidos pela ação do Estado, principalmente as políticas sociais e de redução da pobreza.

Por esse viés, o mandato para formular e administrar as políticas públicas deveria ancorar-se em um novo formato institucional. A reforma do Estado estabeleceria posteriores estatutos e órgãos públicos que ampliariam a noção de Parceria Público-Privada, deslocando-os da relação Estado-capital privado para a relação Estado-organismos da sociedade civil. Lembre-se que o empoderamento social requer instituições especiais que melhorem a eficiência dos mecanismos de participação popular no controle sobre a gestão pública. Nesses termos, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997), defende que

> acumulam-se as indicações de que os programas governamentais funcionam melhor quando buscam a participação dos usuários e quando aproveitam a reserva comunitária de capital social, em vez de trabalhar contra ela. Os benefícios se traduzem em implementação mais escorreita, maior sustentabilidade e melhor *feedback* para os órgãos do governo (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 11).

Quando o Banco Mundial defende o aumento do empoderamento das camadas populares, está de fato tentando instituir, com a reforma do Estado, instrumentos que possibilitem a autogestão, ou melhor, que a comunidade assuma também a prestação de bens e serviços públicos. Com o empoderamento social, os sistemas de governança edificariam instituições que possibilitariam aos beneficiados direta ou indiretamente envolverem-se e assumirem responsabilidade na elaboração e condução de projetos sociais. Sendo assim, recursos, metas, avaliações, monitoramento, adequação à lei de responsabilidade social e orçamentária, aspectos jurídicos e ambientais, entre outros, seriam também de responsabilidade dos comunitários.

Como também chama a atenção o *Paper Number 22º*, *Social Development Paper,* publicação do Banco Mundial, o processo de participação da sociedade no trabalho do Banco e de seus mutuários teria preconizado a realização de abordagens qualitativas, com a participação e avaliação dos beneficiados (WORLD BANK, 1997, p. 12). Nesses termos, a eficiência da gestão das políticas públicas, em particular, as políticas sociais, não deveria mais se restringir a soluções de racionalidades técnicas elaboradas por uma tecnoburocracia, mas, também, pela participação ativa da sociedade civil.

Nesses termos, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997) argumenta que o aumento das oportunidades para que os cidadãos participem e sejam ouvidos na vida política pode melhorar a capacidade do Estado em três aspectos. Em primeiro lugar, quando os nacionais de um Estado expressam livremente suas opiniões e têm liberdades para expô-las e defender suas reivindicações publicamente, conforme a lei, o Estado adquire a credibilidade que necessita para governar. A ampla discussão sobre metas políticas teria poder para reduzir o risco das minorias poderosas monopolizarem a orientação do governo. Os Estados que conquistam a credibilidade também ganhariam maior flexibilidade na implantação de políticas e mais facilidade de inclusão dos cidadãos na busca de metas coletivas (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 121).

Em segundo lugar, na ausência de mercados, situação comum à maioria dos bens públicos, a participação popular poderia contribuir na redução dos problemas ligados a ineficiência de informações e, com efeito, baixaria os custos transacionais. Assim, quando

problemas de incentivo e a deficiência da capacidade estatal comprometerem a boa prestação dos serviços, os grupos de usuários e as associações cívicas podem informar e pressionar as autoridades estatais por melhorias (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 121).

Em terceiro lugar, mesmo uma boa administração teria limites para prestar todos os bens e serviços que os cidadãos necessitam. As empresas privadas e as organizações não-governamentais (ONGs) poderiam ser alternativas capazes de preencher as lacunas deixadas pelo Estado. Desse modo, os serviços deveriam ser vendidos aos usuários dispostos a pagar por eles (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 121). Esse tipo de solução geraria um novo tipo de mercado em que o principal negócio comercializado seria bens e serviços públicos. As ONGs concorreriam entre si e com empresas autorizadas a prestarem serviços ao Estado e à sociedade civil.

Por essa lógica, a idéia de eficiência defendida pela reforma do Estado financiada pelo Banco Mundial assentava-se em duas reformas básicas, as econômicas e as das instituições. Em tese, a conjunção dessas duas reformas faria surgir um Estado esquálido, com funções restritas, mais como um recurso auxiliar do mercado. Nos setores que apresentavam falhas de mercados, tais como concorrência imperfeita, monopólios privados, prestação de serviços sociais, informação imperfeita etc., a solução apontada seria a participação de empresas privadas através das parcerias público-privadas ou da formação de mercados envolvendo associações do terceiro setor.

6.3 POLÍTICAS SOCIAIS: INTITULAMENTO E EMPODERAMENTO

Com os programas de ajuste estruturais de "segunda geração", o Banco Mundial aumentou os recursos para o fomento de políticas sociais e de combate à pobreza, mas sem negligenciar o compromisso com as reformas macroeconômicas.

A novidade aduzida pelos princípios teórico-estratégicos do Banco Mundial entre 1990 e 2003 (ano que marca o fim dos programas de ajuste de "segunda geração") era que as políticas de combate à pobreza poderiam ser articuladas com as de crescimento econômico. De acordo com o discurso do Banco, a experiência teria mostrado não haver antagonismos entre essas duas formas de políticas (VADELL, 2004, p. 1; BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 3). A lógica defendida pelo

Banco era a de que, ao se limitar às funções clássicas, os governos nacionais poderiam destinar mais recursos para esse propósito.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1990) intitulado *A Pobreza* foi um marco, pois fixou dois momentos recentes da história do Grupo Banco Mundial. O primeiro fazia referência aos programas de ajuste de "primeira geração" em que as reformas macroeconômicas restringiam consideravelmente o financiamento público em políticas sociais e de combate à pobreza e o segundo, que destaca os programas de "segunda geração", privilegia as reformas institucionais e o incentivo ao financiamento estatal em políticas sociais como fatores importantes do processo de desenvolvimento sustentado nos países pobres.

À medida que esse Relatório utiliza *a renda* como critério para definir pobreza, restringe-a aos seus aspectos econômicos. Assim, pobreza ainda representava a incapacidade de se atingir um determinado padrão de vida mínimo. Para classificar os países conforme a renda, o Banco Mundial usou o Produto Nacional Bruto (PNB) como parâmetro, ao enunciar que

> *economias de baixa renda* são aquelas com PNB *per capita* igual ou inferior a US$ 545 em 1988. *Economias de renda média* são aquelas com PNB *per capita* superior a US$ 545, mas inferior a US$ 6.000 em 1988. Este grupo de países divide-se ainda em economias de renda média baixa e economias de renda média alta, a um PNB *per capita* de US$ 2.200 em 1988. *Economias de alta renda* são aquelas com PNB *per capita* igual ou superior a US$ 6.000 em 1988 (BANCO MUNDIAL, 1990, p. x e 23, grifos originais).

Informa esse mesmo Relatório que uma das principais causas da pobreza seria a falta de acesso dos pobres a bens, serviços e infra-estruturas públicas, porquanto os grupos mais abastados usufruíam mais e melhor desses suportes. Dessa forma, na maioria dos países, a estrutura dos gastos sociais seria regressiva, privilegiando aqueles que têm maiores rendas (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 38-39). À medida que a penúria limitava o acesso dos pobres aos serviços gerados pelo Estado, fazia-se precisa a elaboração de políticas públicas que permitissem aos menos abastados alcançarem ou elevarem suas rendas.

Diante disso, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1990) defende que dois fatores seriam fundamentais na solução da pobreza:

> acesso a oportunidades de auferir renda e a capacidade de reação. Se algumas famílias tiverem oportunidades seguras de usar proveitosamente sua mão-de-obra e seus

> membros forem capacitados, instruídos e saudáveis, certamente estará assegurado um padrão de vida mínimo e a pobreza desaparecerá. Se não existirem essas oportunidades e se o acesso aos serviços sociais for limitado, o padrão de vida será inevitavelmente baixo. No mundo em desenvolvimento, o padrão de vida de muita gente é extremamente vulnerável a uma série de adversidades, que vão das doenças às secas. A incapacidade de lidar com os reveses pode empobrecer famílias relativamente prósperas e levar à fome e à morte aqueles já empobrecidos (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 39).

Por essa lógica, os princípios teórico-estratégicos do Banco Mundial para as décadas de 1990 e 2000 definiram duas estratégicas básicas: 1) o acesso dos pobres a atividades que pudessem gerar renda e o aumento de sua produtividade; e 2) o financiamento de assistência social. Diga-se que, na pauta das estratégias de desenvolvimento, estava a necessidade de se equilibrar crescimento econômico e políticas sociais e de redução da pobreza, como parte do estratagema global de desenvolvimento e de concessão de empréstimos. A preocupação central era desenvolver mecanismos que contemplassem o atendimento das necessidades básicas dos pobres, mas sem comprometer o equilíbrio fiscal e orçamentário conquistado por muitos países na década de 80.

Nesse caso, era preciso reforçar as políticas de ajustamento macroeconômicas e as de reformas institucionais para que fosse ampliada a oferta de oportunidades. Uma das estratégias apresentadas pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento era a de flexibilizar suas fronteiras comerciais visando a uma maior integração com o mercado global, seguindo o exemplo do Japão e dos NICs (países de crescimento rápido voltados geralmente para a exportação), principalmente do Leste e do Sudeste asiático. A economia desses países, embora tenha recebido incentivos iniciais do Estado, principalmente através de políticas de substituição de importação, foi bem sucedida a longo prazo. Isto implica dizer que os incentivos recebidos foram encaminhados para o fortalecimento do mercado e não para a formação de monopólios ou de práticas da *rent-seeking*.

Segue-se que, entre 1965 e 1988, os países do Leste asiático teriam aumentado sua participação no Produto Interno Bruto Mundial de 5% para 20% e as exportações internacionais de manufaturas subiram de 10% para 23%. O Japão teria se tornado a segunda maior economia do mundo e outros países da região se transformaram em economias de alta renda, sendo a metade das exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento, na década de 1980, procedente dos quatro países recém-industrializados do Leste asiático (ERI): Cingapura, Hong

Kong, Taiwan e República da Coréia. O poder financeiro da região aumentara, conforme a inserção desses países na economia mundial (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 26).

Os documentos do Banco indicam que o segredo dessas economias estava em ter associado “boas políticas” públicas com orientação para o mercado. Assim,

> essas economias do Leste asiático tiveram excelente desempenho durante longos períodos. Embora diferentes sob muitos aspectos importantes, todas têm várias características em comum: níveis educacionais elevados e crescentes e orientação no sentido do mercado externo. Mas essas economias suscitam importantes questões quanto ao papel do Estado e do mercado. Hong Kong optou por uma relativa liberdade de mercado. Nas outras economias, o intervencionismo foi relativamente maior. Japão e República da Coréia adotaram políticas de protecionismo a indústrias incipiente e de subsídios ao crédito (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 45).

O referido Relatório imprime uma questão básica: por que a intervenção teria êxito em certos lugares e em outros não? Apesar das controvérsias em torno dessa questão, o Banco apresenta três indicações. A primeira afirma que, apesar da intervenção, essas economias foram submetidas à concorrência internacional e a controles de contramedidas ligadas ao mercado. Dessa maneira, não foram desenvolvidos mecanismos de proteção a investimentos infecundos. A segunda comenta que os governos agiram, para evitar atitudes desfavoráveis às exportações, o que nem sempre é comum em economias protegidas. A terceira afirma que a intervenção do Estado nos mercados do Leste asiático, no geral, foi mais branda que em outras economias em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 45).

As questões suscitadas indicam um processo de reconsideração do papel do Estado pelo Banco, entre as décadas de 1990 e 2000. Agora, a intervenção na economia poderia gerar vantagens comparativas, contanto que o mercado fosse o meio e o fim da ação governamental. A intervenção dentro de certos limites seria um importante instrumento de redução da pobreza, ou seja, aos moldes do Leste asiático, o Estado poderia ajudar no processo de crescimento e de ampliação da oferta de emprego e renda, ao conjugar incentivos voltados para o progresso econômico e políticas sociais e para diminuição da pobreza.

Nessas circunstâncias, era fundamental que o Estado assegurasse os direitos de propriedade e de contratos, a estabilidade política e macroeconômica, provesse bens públicos eficientes, principalmente, infra-estrutura básica e solucionasse as falhas de mercado. Nesse caso, ”[...] sem esse ambiente, a iniciativa privada pode fragilizar-se ou desviar para a captação de

renda ou outras atividades socialmente improdutivas" (BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 5).

Por outro lado, era preciso prover as pessoas com mecanismos de empoderamento social capaz de inseri-las no mercado e na sociedade de uma maneira mais ampla e autônoma. Nesse aspecto, incentivou-se a ampliação dos investimentos em educação, saúde, proteção social, saneamento básico, em políticas de participação etc., para aumentar as reservas de capital humano e social, fundamentais para o processo de desenvolvimento sustentado, de acordo com os princípios do Banco Mundial, à época. Ao Estado ficara a função de auxiliar os mercados a funcionarem com eficiência e cobrirem seus hiatos. Isso porque, para o Banco, a iniciativa privada só poderia tirar proveito das energias do mercado se encontrasse as condições adequadas para se desenvolver.

Pelos princípios do Banco Mundial, com a criação de um clima propício ao investimento privado, conceber-se-ia as oportunidades econômicas e financeiras para a geração de empregos. A expansão da economia era considerada um fator primordial na ampliação e acesso de novos trabalhadores à renda. Importa lembrar que a definição de pobreza exposta no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1990) fundamenta-se nesse critério. Nesses termos, era preciso que o Estado, nos países em desenvolvimento, criasse as condições necessárias para o crescimento sustentado.

Ao defender que o crescimento econômico era a maneira mais rápida e sustentável para a geração de renda dos pobres e das camadas mais vulneráveis da população, o Banco Mundial põe na reforma das instituições e na governança um papel cêntrico. Apesar das diferenças de regimes políticos e da relação entre Estado e mercado, uns mais liberais (Estados Unidos, Canadá, Grã Bretanha) e outros mais intervencionistas (Japão, Suécia, Dinamarca), todos apresentariam um padrão institucional mais "aperfeiçoado" que asseguraria estabilidade política e econômica. A razoável eficiência do Estado na garantia da propriedade, dos contratos, na produção de bens públicos e de rígidos instrumentos contra práticas da *rent-seeking* permitiria que as empresas privadas e as pessoas aproveitassem melhor as "energias produtivas".

Pelos documentos do Banco, pode-se afirmar que instituições fracas seriam um obstáculo ao desenvolvimento e um forte ônus aos cidadãos, principalmente aos pobres, visto que Estados assentados em instituições com essas características não dispõem dos instrumentos necessários para impedir práticas de corrupção, de monopólio privado e das benesses criadas pelos políticos e burocratas em proveito próprio. Essas disfunções prejudicariam o bom funcionamento do

mercado e a prestação de serviços públicos. De acordo com as análises do Banco Mundial, além dessas questões, o excesso de regulação e o custo da administração pública se apresentavam como uma sobrecarga a qualquer política de inclusão social. Por esta forma,

> a maioria dessas insuficiências não aparece em medidas macroeconômicas convencionais de desempenho embora sejam profundamente hostis ao desenvolvimento. As sociedades com instituições frágeis não desenvolveram a base para interações econômicas complexas; elas não possuem nem o software nem o hardware para o desenvolvimento. O resultado são mercados disfuncionais, pressões competitivas débeis e setores privados dependentes de favorecimentos do governo e da corrupção. Os incentivos são desalinhados de modo que indivíduos empreendedores "investem" seu tempo e seus recursos competindo por subsídios do sistema político. As normas sociais formam-se em torno do clientelismo, captação de renda e competição partidária em vez de coesão social e progresso. Essas normas destrutivas tornam-se racionais para os indivíduos, apesar de seu efeito negativo para a coletividade e frequentemente mostram-se difíceis de desfazer (BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 6).

A governança seria um dos institutos a alicerçar os mecanismos de combate à pobreza nos países em desenvolvimento, porquanto tem o poder de ampliar a idéia mesma de mercado e de desenvolvimento social. Pelo exposto, pode-se constatar a influência da obra de Amartya Sen nos aspectos teórico-estratégicos do Banco Mundial, principalmente a partir do ano 2000. O desenvolvimento passa a ser visto como um processo de expansão das liberdades reais das pessoas. A expansão da liberdade é considerada como um processo central do progresso humano. Assim, a expansão liberdade seria: "[...] (1) o fim primordial; e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o 'papel constitutivo' e o 'papel instrumental' da liberdade no desenvolvimento" (SEN, 2000, p. 52).

O *papel constitutivo* realça a importância da liberdade substantiva, real, no enriquecimento da vida humana; compreende as capacidades elementares, como ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura; e, em meio a outros potenciais, saber ler, fazer cálculos aritméticos, ter participação política, liberdade de expressão, todos contribuindo para o desenvolvimento social e econômico. De acordo com a leitura de Sen, o desenvolvimento implicaria a expansão dessas liberdades básicas. O papel instrumental da liberdade refere-se à maneira como formas diferentes de direitos, oportunidades e intitulamentos colaboram na expansão das liberdades humanas. Por intitulamento "[...] entende-se um conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos

vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa" (SEN, 2000, p. 54). Nesses termos, a eficácia da liberdade como instrumento sobressai-se porque outros tipos de liberdades apresentam inter-relações entre si.

O pensamento de Sen, então, se consolidou no ambiente teórico do Banco e se tornou uma das principais doutrinas a influenciar as políticas de fomento do Banco Mundial, na década de 2000. Consoante Ana Paula Ornellas Mauriel, ao se conceber o desenvolvimento como processo de aprendizagem e capacitação individual, e não coletivo, em que há a divisão do ter (renda, bem-estar, bens) e do ser/fazer (dos funcionamentos, dos intitulamentos), permite-se, dessa forma, definir políticas sociais sem necessariamente recorrer ao planejamento via Estado (2008, p. 326).

A noção de desenvolvimento tributário orientada por Sen e absorvida pelos programas de desenvolvimento do Banco Mundial fixavam a solução da pobreza no indivíduo e não na estrutura social e econômica. Assim, o Banco ratificava sua postura histórica de que as políticas sociais e de alívio da pobreza não deveriam ter caráter redistributivo e sim comutativo ou distributivo.

Os Estados teriam a função de garantir as condições para que os pobres adquirissem "pacotes" com títulos (intitulamento) capazes de aumentar a liberdade das pessoas, ou seja, de ampliar o empoderamento individual (liberdade e emancipação) fundamental para a noção de liberdade como desenvolvimento. Nesse plano, os indivíduos se tornariam competitivos e as políticas sociais focalizadas. Ao seguir essa perspectiva, os financiamentos do Banco Mundial fixavam-se na criação de oportunidades econômicas individuais. Gerar as circunstâncias adequadas para os pobres se emanciparem seria a maneira mais viável de integrá-los ao mercado e aumentar seus níveis de renda, intitulamentos e empoderamento – liberdades.

Embasado na idéia de desenvolvimento como liberdade, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001) revista os princípios teórico-estratégicos defendidos pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1990) considerando-os parciais na medida em que não davam conta da complexidade do tema. Atente-se:

> esse Relatório aceita a visão tradicional de pobreza (refletida, por exemplo, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1990), que abrange não apenas a privação material (medida segundo um conceito adequado de renda ou consumo), mas também um baixo nível de educação e saúde. Embora preocupem por si sós, os baixos níveis de educação e saúde merecem atenção especial quando se fazem acompanhar de privação material. Esse relatório também amplia a noção de pobreza, nela incluindo a vulnerabilidade e a

> exposição a riscos, assim como a falta de influência e poder. Todas estas formas de privação restringem severamente o que Amartya Sen chama de "capacidades inerentes à pessoa, ou seja, as liberdades substantivas de que desfruta para levar a vida que ela prefere" (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 15).

Como se percebe, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001) desloca a estratégia de redução da pobreza das políticas de geração de renda *stricto senso* e financiamento social para o investimento em recursos que possibilitam o empoderamento e o intitulamento individual que, *a priori*, dava voz e representação social aos grupos marginalizados socialmente. Essa conjugação de fatores ampliaria a autonomia e daria segurança aos pobres diante das idiossincrasias do mercado e da política. Com o alargamento do conceito de pobreza, aumentaram-se também os recursos financiados pelo Banco Mundial para políticas sociais e de combate à pobreza, conforme os gráficos abaixo.

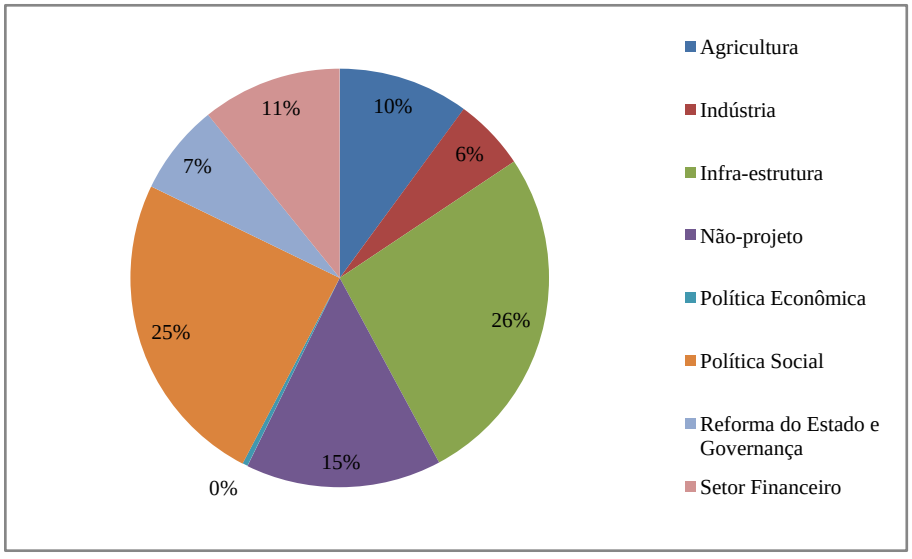


GRÁFICO 29 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1990-2003).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1990-2003 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

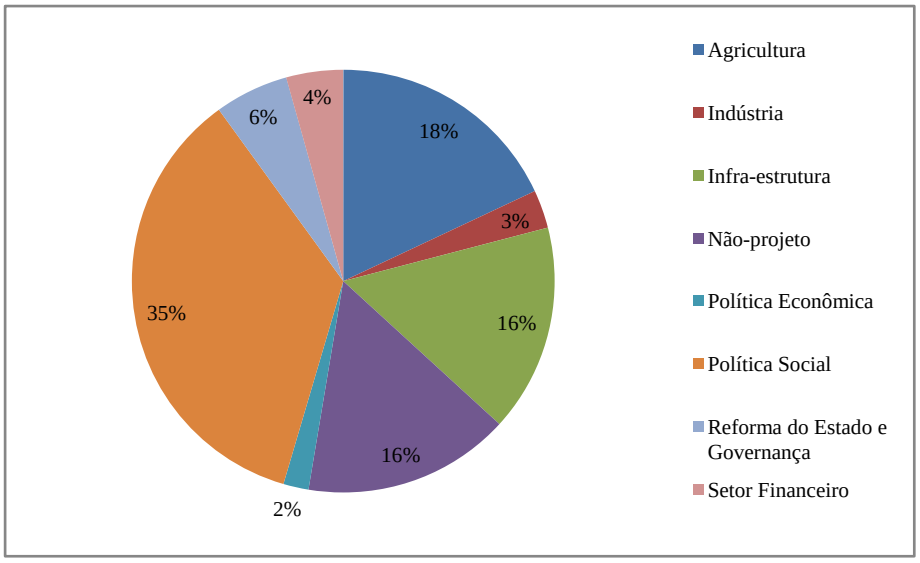


GRÁFICO 30 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1990-2003).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1990-2003 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

Quando se compara os dados referentes ao período que vai de 1981 a 1989, constata-se que os empréstimos aprovados pelo Banco Mundial para políticas sociais representaram 14,15% dos financiamentos aprovados pelo Banco e 20,83% da AID, respectivamente. No intervalo que vai de 1990 a 2003, os empréstimos do BIRD corresponderam a 25% e os da AID, 35%. Outrossim, além das linhas tradicionais de financiamento, o Banco Mundial passou a disponibilizar empréstimos para a reforma do Estado e governança, setor financeiro e políticas econômicas. Os gráficos abaixo (31 e 32) apresentam os valores em dólar dos recursos aprovados pelo Banco Mundial e pela AID, no intervalo entre 1990 e 2003.

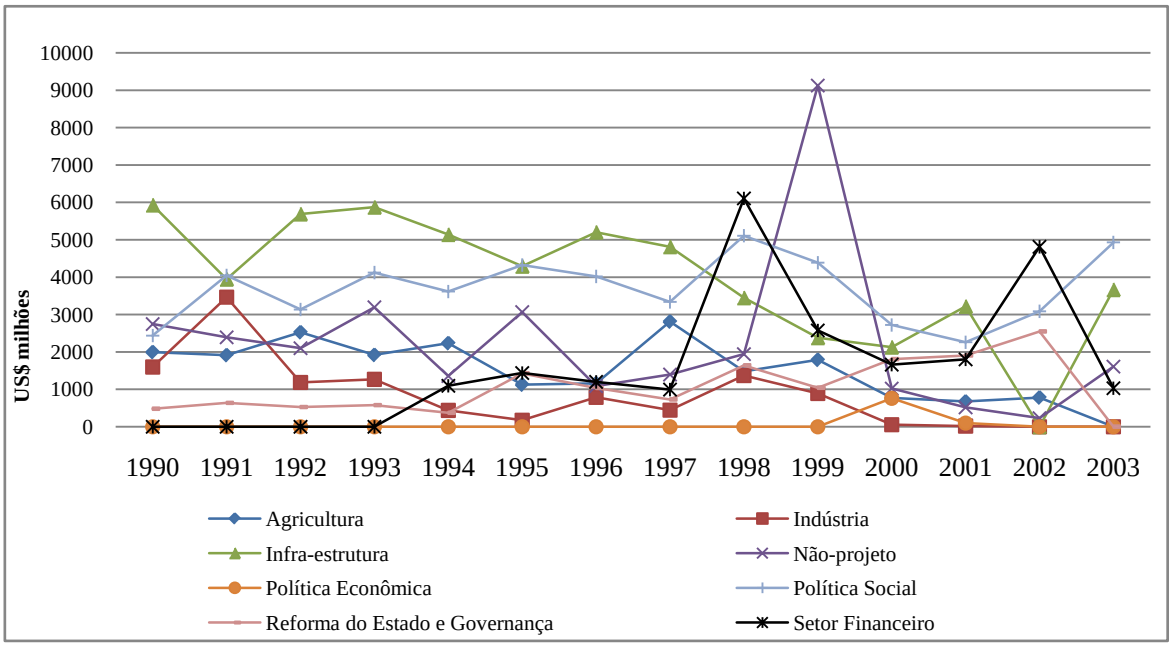


GRÁFICO 31 - Empréstimos aprovados pelo Banco, por propósito (1990-2003).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1990-2003 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

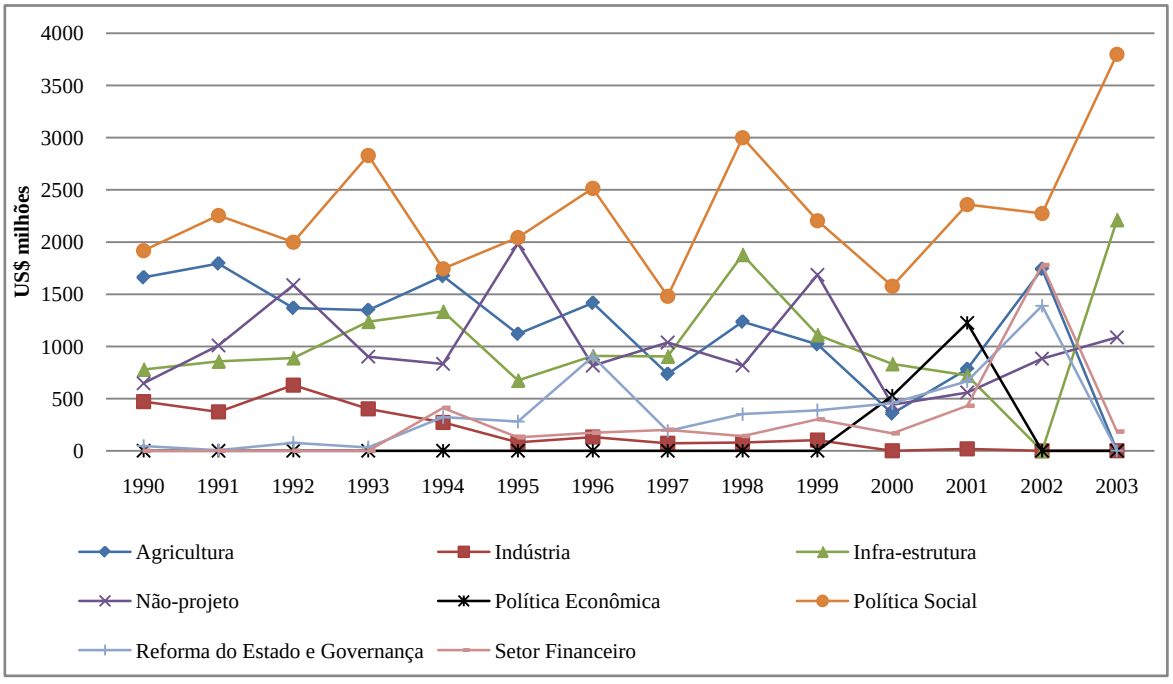


GRÁFICO 32 - Créditos aprovados pela AID, por propósito (1990-2003).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1990-2003 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

A ampliação do financiamento para políticas sociais era parte da reorientação que estava sendo dada ao papel do Estado *vis-à-vis* à sociedade nos países em desenvolvimento, assumindo a função de imprimir um novo padrão de fomento. Entre as décadas de 1950 e 1970, o foco era a industrialização; na de 1980, era a estabilização macroeconômica e, nos anos 1990 e 2000, eram as reformas macroeconômicas e institucionais, sendo que esta última passou a ser encarada como de fundamental importância para a melhora dos padrões de governança e, por conseguinte, de governabilidade. A noção básica era a de que uma economia ajustada e boas instituições construiriam as bases para os pobres se organizarem e superarem a situação de desvantagens em que viviam. A idéia de justiça social de mercado fora fortalecida. Nesse entendimento, o financiamento de políticas sociais deveria ajudar a reverter a *distribuição prévia de recursos e vantagens* que discriminavam a força de trabalho dos pobres.

Nesse caso, as condicionalidades impostas pelo Banco Mundial para o fomento de políticas sociais e de diminuição da pobreza sustentavam que os países prestatários deveriam criar barreiras para impedir os não-pobres de terem acesso aos bens públicos concebidos aprioristicamente para aqueles que estão em situação de pobreza e de risco (vulneráveis socialmente). Cite-se que os sistemas de proteção social, segundo o Banco, tinham a *função de compensar* os destituídos, enfocando mais seus aspectos comutativos que os distributivos, na tentativa de se criar um ponto inicial em que mesmo os indivíduos mais pobres e vulneráveis pudessem partir de uma situação mais favorável. O gráfico 6 dispõe sobre a composição percentual por propósitos dos financiamentos para política social entre 1990 e 2003.

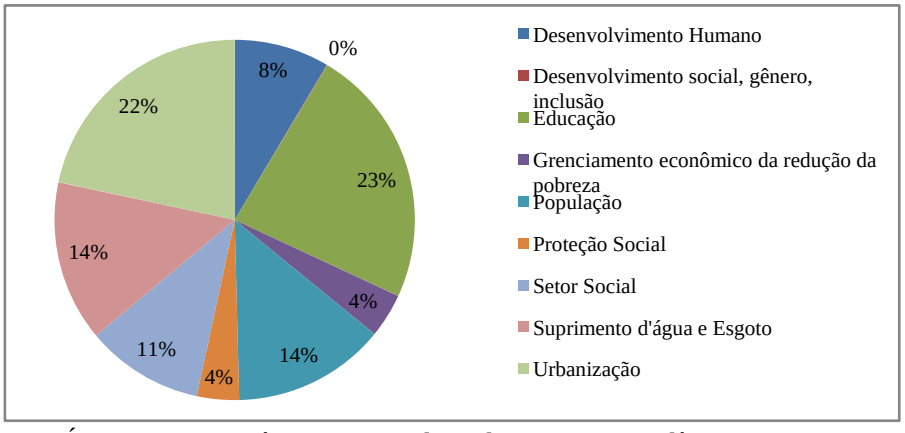


GRÁFICO 33 - Empréstimos aprovados pelo Banco para Políticas Sociais (1990-2003).

Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1990-2003 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

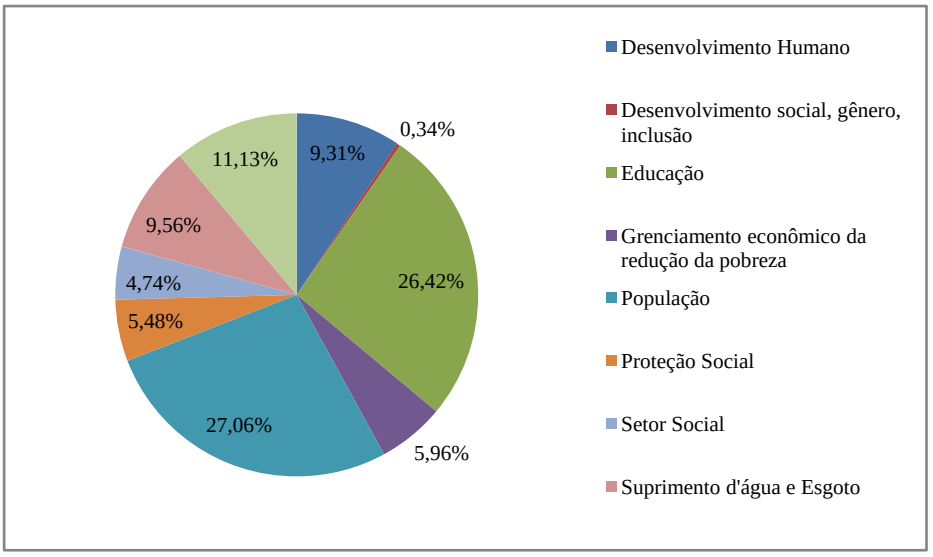


GRÁFICO 34 - Empréstimos aprovados pela AID para Políticas Sociais (1990-2003).
Fonte: WORLD BANK. *Annual Report* - 1990-2003 (Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial).

No que se refere aos projetos aprovados no intervalo de 1990 a 2003 referentes a políticas sociais, o Banco Mundial e a AID incorporaram novos itens: setor social, proteção social, gerenciamento econômico da redução da pobreza, desenvolvimento social, gênero, inclusão e desenvolvimento humano. De acordo os documentos do Banco, esses novos propósitos pretendiam assenhorear os pobres com recursos capazes de lhes dar voz e representação numa sociedade cada vez mais competitiva e integrada ao mercado global e em que a governança seria fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

6.4 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E FOCALIZAÇÃO

Os dados empíricos, ao mostrar a diversificação de propósitos e o aumento do volume de recursos para projetos sociais, podem até fazer crer que o Banco Mundial teria mudado sua postura diante das políticas sociais e de combate à pobreza. Mas, apesar da mudança nos princípios teórico-estratégicos, a política social do Banco continuou sendo, de fato, a política econômica. A idéia de desenvolvimento como liberdade centra-se na capacitação individual. Seja através de intitulamentos, empoderamento ou da geração de renda, o Banco não avança para um projeto de bem-estar social como direito de cidadania e redistribuição de renda e propriedade.

Seja o seguinte registro:

> o presente relatório [Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001] vala-se de novos dados e de um conceito multidisciplinar que, em conjunto, ampliam o leque de atividades de desenvolvimento destinadas a reduzir a pobreza em suas múltiplas dimensões. Os dados confirmam que o crescimento econômico em escala mundial melhora a renda dos pobres e, a prazo mais longo, reduz a pobreza não medida pela renda. Ademais, a expansão das capacidades humanas dos pobres continua a ser decisiva em qualquer estratégia para a redução da pobreza, tanto pelo valor intrínseco de capacidades como as de saúde e educação, como pelo valor da sua contribuição para outras dimensões de bem-estar, inclusive a de renda (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 32).

A idéia de "bom governo" e "boa governança" que responde pelas reformas institucionais e econômicas durante a "segunda geração" de reformas estruturais restringiu-se a medrar direitos de propriedade e à promoção de um ambiente adequado ao investimento privado. O mandato legal do Banco Mundial, apesar da idéia de desenvolvimento como liberdade, continuou a não permitir financiar propostas de desenvolvimento para além do modelo de justiça individual, nas suas versões comutativas e distributivas, como defende a *public choice*.

A política social e de redução da pobreza financiada pelo Banco Mundial restringiu-se a tentar reverter as distribuições prévias de recursos e vantagens resultantes de causas não controláveis pelos indivíduos. Daí a opção pela focalização e a implementação de políticas compensatórias, mais afeitas às concepções de justiça comutativa e distributiva. Ser ou tornar-se pobre em razão de causas naturais (gênero) ou econômico-sociais (crises econômicas, políticas, étnicas etc.), em função de desastres naturais etc., seriam situações em que o Estado e a sociedade teriam o mandato legal para intervir e procurar inverter, até porque fenômenos com essas características comprometeriam o desenvolvimento e causariam distorções capazes de gerar instabilidade de diferentes ordens.

Por essa lógica,

> os mercados são essenciais para a vida dos pobres. Os dados demonstram que, em média, os países abertos ao comércio internacional e dotados de sólidas políticas monetárias e de mercados financeiros bem desenvolvidos registram maior crescimento. Em média, onde as reformas favoráveis ao mercado foram bem implantadas, a estagnação cessou e o crescimento recomeçou (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 38).
>
> Para ajudar os pobres a acumular recursos, a distribuição setorial deve favorecer os serviços básicos mais usados pelos pobres e com as maiores falhas de mercado – o que,

> tipicamente, não acontece. Por exemplo: os recursos de educação e saúde são desproporcionalmente aplicados em educação terciária e atendimento médico-hospitalar, mais usado por grupos em situação melhor (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 84).

É por essa razão que o Banco afirma que a pobreza resulta de um conjunto de limitações em termos de recursos, dos rendimentos, da falta de liberdade concreta para participar ativamente da economia, da política etc. São exemplos:

> [...] falta de renda e de recursos para atender necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação; falta de voz nas instituições estatais e na sociedade; vulnerabilidade a choques adversos, combinada com uma incapacidade de enfrentá-los (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 34).

A solução, então, para o fenômeno da pobreza estaria ligada ao financiamento público voltado aos realmente pobres e vulneráveis e à criação de barreiras para que os não-pobres tenham acesso a esses serviços.

Assim, o Banco Mundial reconhece que, apesar de o crescimento econômico aumentar a riqueza total e ter potencial para reduzir a pobreza e outros problemas sociais de uma nação, isso nem sempre é suficiente. Em vez disso, o crescimento muitas vezes veio acompanhado de desigualdade social, maior desemprego, enfraqueceu a democracia e reduziu os recursos para as gerações futuras (SOUBBOTINA; SHERAM, 2000, p. 7). Por isso, o Banco passou a ampliar os recursos e o espectro de propósitos, principalmente visando a amenizar os efeitos negativos dos ajustes estruturais.

No esboço dessas premissas supracitadas, surge um questionamento: qual estratégia foi usada pelo Banco com vistas a combater a pobreza nas décadas de 1990 e 2000? Sem reservas, pode-se afirmar que é a implantação de políticas focalizadas. Focalizou-se, para compensar, as *distribuições prévias de recursos e vantagens, às vezes negativas, vantagens essas que independem da conduta individual* (nos moldes da justiça individual – liberal de mercado). Isso denota que o financiamento em políticas sociais passaria por um processo de seletividade e focalização nos setores pobres e mais vulneráveis socialmente.

Os documentos do Banco Mundial, mesmo com nova roupagem na abordagem, continuam defendendo que os serviços mais sofisticados devem ser geridos pela iniciativa privada com a cobrança de taxas daqueles que podem pagar, sendo um meio de se “transferir

recursos dos ricos para os pobres", o que seria justificado quando o objetivo principal das políticas sociais fosse a redução da pobreza. Aproveitando o mote, as principais questões sociais seriam solucionadas pelos mecanismos de mercado e, como se percebe, a idéia de justiça social passa ao largo, nessa proposta. Esse tipo de focalização ou de política compensatória leva à dedução de que o Banco Mundial tem uma concepção estreita do papel dos pobres para o processo de desenvolvimento.

No bojo dos financiamentos para reformas institucionais, a idéia de focalização veio acompanhada da de descentralização das políticas sociais. Dessa maneira, ao analisar as reformas no Estado brasileiro pós-Constituição de 1988, Sulamis Dain e Laura Tavares Soares afirmam que esse processo representava a revisão das formas de intervenção estatal na economia e que a descentralização denotava somente uma de suas manifestações (1998, p. 37-38). Pode-se dizer, então, que a assertiva não vale apenas para o Brasil, mas é parte de um "pacote" de medidas que objetivavam a descentralização das políticas sociais e dos gastos públicos nos países em desenvolvimento, onde se deveriam minimizar os custos da administração e dos gastos sociais.

Tal revisão sobredita exprime, nesse caso, a necessidade de os países em desenvolvimento inverterem o modelo de intervenção do Estado na economia. A partir de então, o Banco Mundial passa a prescrever alterações objetivas na função desenvolvimentista estatal, atribuindo-lhe um papel mais restrito, principalmente ao governo central e fixando responsabilidades mais largas nas unidades subnacionais e nas comunidades locais.

Segue que o reordenamento das políticas sociais imbricava no redimensionamento da relação entre os governos central, estadual, municipal ou de outras jurisdições subnacionais, conforme o sistema de Estado: se federalista, Estado Único etc. Nesse caso, a responsabilidade e o financiamento dos programas sociais deveriam ser compartilhados entre as várias instâncias de governos e com a própria comunidade, que assumiriam juntos parte dos custos e da prestação dos serviços. Sendo esses preceitos ordenantes, a idéia de autogestão ganha força. Os Fundos Sociais de emergência e Ambientais (*safety nets*) criados ainda na gestão de Conable e ampliados na década de 2000 são bons exemplos (KAPUR; LEWIS; WEBB, 1997, p. 365; BANCO MUNDIAL, 2001c).

Esses são Fundos *demand-driven* que obedecem às necessidades por projetos sociais gerados na própria base. Segundo o Relatório Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais apoiados pelo Banco Mundial no Brasil, esse tipo de instrumento transfere recursos, na maioria, a

fundo perdido, diretamente às organizações da sociedade civil, objetivando apoiar iniciativas que beneficiem as populações de baixa renda (BANCO MUNDIAL, 2001c, p. 2).

Como se percebe, as propostas do Banco Mundial invocam mudanças institucionais de monta, com importantes conseqüências para a estrutura das políticas públicas e do próprio Estado. A descentralização exige uma *reforma do aparato estatal* que alteraria significativamente o equilíbrio de poder e de responsabilidades das esferas nacionais e subnacionais, pois se propõe aperfeiçoar as competências no financiamento e a prestação de serviços sociais. O Banco avaliava que a concentração de poderes e recursos, principalmente no governo central, como ocorre em muitos países em desenvolvimento, prejudicava a operacionalização das atividades públicas e facilitava práticas da *rent-seeking* e sobrecarga ao mercado.

Segundo os documentos do Banco Mundial, teria sido a convergência de poder e de recursos fiscais no âmbito do governo central que ocasionou a superposição de funções e tarefas entre as diferentes instâncias de governo, provocando a descontinuidade administrativa, a precarização dos serviços e a malversação dos gastos públicos. Para o Banco, a falta de coordenação e de definição das competências entre as várias instâncias de poder e dos recursos geravam as condições para que os interesses pessoais prevalecessem sobre os públicos. Nesse caso, dependendo da maneira como estivesse estruturada a administração política, isso facilitaria práticas continuadas de corrupção e de ineficiência dos serviços prestados pelo Estado.

O tema da corrupção é corrente nas peças que documentam a ação e as diretrizes de financiamento do Banco Mundial. Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1991), o excesso de intervenção política tende, usualmente, a gerar corrupção e a conseqüência principal dessa manifestação sociológica seria a deterioração das atividades públicas, tornando os governos menos capazes de exercer eficientemente suas funções (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 149). Dessa forma, essas questões seriam agravadas quando as principais decisões, normas e regulamentos se assentassem em regimes centralizados de poder.

Para o Banco Mundial, uma das maneiras de se combater a ineficiência dos órgãos públicos e a corrupção seria ampliando a divisão de funções da União com as jurisdições locais, porque o atendimento das demandas ficaria mais próximo das manifestações de necessidades dos usuários e facilitaria o controle das ações governamentais. Por essa lógica, a descentralização teria a capacidade de flexibilizar e otimizar as políticas sociais e a atuação do Estado.

Seguindo esse raciocínio, a descentralização em países com longas trajetórias de

autoritarismo, comportamentos da *rent-seeking*, concentração de poder e políticas desenvolvimentistas demandavam por mudanças, principalmente no financiamento dos Estados e dos municípios, no arcabouço jurídico-institucional e nas competências específicas. Os obstáculos para alterações dessa natureza estariam baseadas numa tradição tributária que não privilegiava ou não dispunha de estruturas de transferências automáticas do poder central para as instâncias subnacionais. Em tese, a liberação de recursos para projetos setoriais de governança e de reforma do Estado associada ao aumento dos recursos para políticas sociais e de alívio da pobreza pretendia fortalecer os governos nacionais num momento de grandes transformações no papel do Estado.

Ao se reportar ao caso latino-americano, Laura Tavares Ribeiro Soares afirma que as experiências de descentralização na região se restringiram à distribuição de competências do poder central para as jurisdições subnacionais, sem a imediata alocação de recursos (2001, p. 69). Esse modelo distorcido teria provocado graves conseqüências para o financiamento das políticas sociais e de alívio da pobreza, com a redução de recursos para o setor, à medida que geralmente os cortes do governo central não foram acompanhados da devida contrapartida dos poderes locais.

O próprio Banco Mundial reconhece no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001) que as práticas de descentralizações levadas a efeito pelos países em desenvolvimento simplesmente teriam retirado responsabilidades do governo central sem que houvesse maior controle da qualidade dos serviços pela população usuária (BANCO MUNDIAL, 2001b). A tímida descentralização teria, pois, aumentado os conflitos entre as jurisdições centrais e subnacionais, uma vez que os governos locais reclamam da necessidade de se impulsionar um célere processo de descentralização fiscal capaz de substituir as transferências diretas de recursos da União por cobrança direta dos impostos pelos Estados, municípios etc. Esse tipo de solução permitiria que os governos dessas unidades realizassem a administração direta dos recursos financeiros e da cobrança de certos impostos. Como isso não ocorreu plenamente, o processo de descentralização nos países em desenvolvimento tem acirrado ainda mais as disputas e conflitos entre o governo central e local por recursos financeiros e transferências de funções. A simples idéia de reforma tributária exaspera os conflitos entre as várias instâncias governamentais.

Por outro lado, as propostas de descentralização de poder defendidas pelo Banco Mundial não se restringiam à divisão de funções entre os governos centrais e subnacionais, mas também a

garantir a construção de mecanismos de governança para que as comunidades locais pudessem velar a ação governamental, criando dispositivos para impedir faltas graves no exercício da administração pública. Nesse sentido,

> [...] a descentralização tem sido proposta como uma estratégia adequada para a redução do gasto do governo central e para alocação mais eficaz dos recursos do setor público. Além disso, alega-se também ser o nível local mais permeável ao controle e fiscalização da população (SOARES, 2001, p. 69).

Ademais, esse tipo de solução teria a capacidade de adequar melhor essas demandas às características e restrições orçamentárias. Nesse plano,

> [...] a prestação de bens e serviços seria reduzida à sua unidade mínima, sendo portanto mais fácil capturar os custos e benefícios a eles inerentes. Haveria igualmente mais condições para a participação dos beneficiários e de instituições comunitárias na provisão dos serviços (CASTRO, 2004, p. 46).

Os programas de ajuste estruturais de "segunda geração" prescreviam um modelo de gestão das políticas sociais que ampliava a autonomia administrativa das diferentes jurisdições que compõem a estrutura do Estado e incentivava *maior participação e influência das comunidades locais*. Assim, o Banco defende a importância da participação popular na provisão de bens públicos e na prestação de serviços comunitários, asseverando que tomar parte nas decisões em que os comunitários são os próprios beneficiados teria sido um fator do sucesso de determinados projetos financiados pela instituição (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 82).

Segundo o Banco Mundial, quando não ocorria a participação das comunidades locais nos empreendimentos financiados pelo Banco, amiúde os projetos eram mal sucedidos nos estágios iniciais de implantação ou durante a execução, por falta de manutenção (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 82). Nesse caso, a participação seria um requisito importante na produção de benefícios para as camadas mais pobres, porquanto teria a capacidade de estabelecer informações sistemáticas entre as instituições públicas e suas demandas, além de submeter a uma atenta vigilância a ação dos órgãos governamentais.

Para realçar a importância da participação no empreendimento público, o Banco Mundial realizou uma pesquisa envolvendo vários países. Veja-se, a seguir:

> [...] a participação na formulação dos projetos é especialmente importante para a manutenção das instalações. Um estudo acerca de 121 projetos de abastecimento de água rural concluídos na África, Ásia e América Latina, financiados por várias agências, constatou que os projetos com grande participação nas fases de seleção e planejamento tinham muito mais chances de manter o abastecimento de água em boas condições do que aqueles sujeitos a processos decisórios mais centralizados (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 82).

Nesses termos, para o Banco Mundial, existem pelo menos três modos de se tornar a participação popular um instrumento capaz de melhorar o desempenho dos projetos sociais: 1) envolvendo diretamente os beneficiários; 2) aligeirando o consenso e 3) arregimentando a contribuição financeira e pessoal dos partícipes (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 83).

Por essa perspectiva, não seria suficiente envolver apenas as organizações não-governamentais ou órgãos do governo local na elaboração e execução de projetos, mas proporcionar a participação direta dos usuários nas principais fases de elaboração e execução, de sorte que o envolvimento ativo ou não dos usuários nas atividades financiadas pelo Banco poderia definir o êxito ou o malogro de um determinado empreendimento.

Intrínseca à proposta de participação defendida pelo Banco Mundial está a tese de que essa solução tende a gerar bens e serviços públicos que requeiram menos recursos, tecnologias com menor sofisticação e complexas, entre outros fatores. Esse tipo de proposta opta por soluções de baixo custo que apresentem flexibilidade de planejamento e operacionalidade, de modo que a concordância dos usuários em torno dos projetos possibilitaria maior compromisso, pois, à medida que se envolvessem diretamente nas atividades, seriam estimulados a contribuir na construção e manutenção dos empreendimentos.

Outra forma de a comunidade participar do planejamento e execução das ações desenvolvidas seria por contribuições financeiras. A idéia de autogestão aqui aparece mais clara. Consoante o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1994), "[...] as contribuições financeiras e pessoais dos beneficiários criam um compromisso maior por parte dos habitantes locais e com isso aumentam a eficácia dos projetos" (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 83). Como se afirmou alhures, em uma pesquisa realizada pelo Banco sobre projetos de abastecimento d'água rural na África, América Latina e Ásia, concluiu-se que, quanto maior é a parcela dos custos de investimento paga pelos usuários, mais eficientes são os resultados (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 83).

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001), por exemplo, retoma a discussão sobre esse financiamento, defendendo que, ao invés de os governos prestarem serviços diretos à população, poderiam utilizar melhor o setor privado e as ONGs. Uma vez que

> [...] em muitos países, *até os muito pobres preferem pagar pelos serviços do setor privado* (ou de ONGs) se percebem uma qualidade mais alta do que a dos serviços públicos. Esta preferência pode ser explorada mediante uma mudança do papel do governo, de provedor para financiador (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 89-90, grifo não-original).

Nesse caso, era preciso que se criasse um "mercado" envolvendo as organizações do Terceiro Setor. Tal mudança solicitaria um processo de terceirização em que o setor público, o privado e o privado sem fins lucrativos assumiriam diferentes serviços e setores. Para o Banco, os governos deveriam reconsiderar suas atividades mediante a sua capacidade de promovê-las com eficiência e de acordo com os limites orçamentários e dos serviços demandados pela população, principalmente os mais pobres.

Nesse caso, a *auto-ajuda ou autogestão* seria um instrumento eficiente na condução de projetos sociais quando a construção e a manutenção de infra-estrutura fossem simples e de pequena escala, propostas e executadas pela iniciativa de grupos ou comunidades circunscritas. Por isso, esse recurso não seria eficiente, caso se tratasse de obras de grande abrangência, principalmente sem remuneração da mão-de-obra (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 84). Daí que

> [...] corre-se o risco de haver exploração dos pobres e baixa produtividade da mão-de-obra sob pretexto de auto-ajuda e voluntarismo. Além disso, certos tipos de infra-estrutura, como represas e grandes canais, sistemas de energia e telecomunicações, auto-estradas e tubulações de água e esgotos, são redes de tecnologia complexa para as quais a participação local não representa garantia de planejamento e implantação adequados (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 84).

Os documentos do Banco Mundial reconhecem que, mesmo nos setores onde se faz mais necessária, a participação não seria a solução para todos os problemas de ação coletiva e nem estaria desprovida de custos e riscos, mas se constituiria num instrumento fundamental na construção do consenso, para que se possam inserir adequadamente as demandas das comunidades locais nos financiamentos do Banco Mundial e nas decisões governamentais. O problema é que os processos participativos geralmente são demorados e muitas vezes precisam de

intermediários com conhecimento técnico, para estabelecer a ligação entre a comunidade e as agências do poder formal, além de tornar inteligível para os usuários as opções tecnológicas adotadas e dirimir as controvérsias.

Para o Banco Mundial, ainda que a participação popular fosse considerada uma solução limitada, teria condições de envolver a comunidade na construção de bens e serviços, assumindo parte dos custos, da fiscalização e da aplicação dos recursos. Esse envolvimento forjaria, assim, a racionalização dos gastos públicos, facilitando a focalização das políticas sociais nos setores mais carentes, tornando, pela lógica dos princípios teórico-estratégicos que norteiam a política do Banco, mais eficientes os programas sociais, porque facilitaria o controle das referidas políticas pelas várias instâncias de governo e pela comunidade, melhorando, em tese, os padrões de governança.

Por essa via, a participação popular legitimaria as decisões dos governos, já que a comunidade estaria envolvida nas principais etapas de confecção e desenvolvimento das políticas sociais, ficando mais fácil decantar, nos setores mais carentes, os tipos de políticas mais adequadas, focalizando-se, com mais precisão, os beneficiados. O projeto de descentralização proposto pelo Banco Mundial visava, pois, não só a gerar condições para que as políticas sociais fossem limitadas aos mais pobres, mas também objetivava que essa solução restritiva fosse legitimada pelos diretamente envolvidos no processo.

Nesse aspecto, fazer os governos das unidades subnacionais e a comunidade (os beneficiários diretos) intervirem nos processos de decisões criaria na população local certa identificação com as deliberações das autoridades, legitimando, por esse modo, suas políticas. Com tal envolvimento, a população se reconheceria como parte do processo de construção de bens coletivos e assumiria, aprioristicamente, os custos e o desvelo pela conservação dos serviços e bens públicos.

6.5 CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

Ao tempo em que a idéia de descentralização e participação se consolidava no interior do Banco Mundial, ascendia, também, o conceito de capital social. Segundo Michael Woolcock,

uma série de fatores contribuiu para a proeminência desse conceito na década de 1990, entre eles, o ocaso do comunismo; a elevação dos conflitos étnicos; as crises financeiras do México, Ásia, Rússia e Brasil; o flagelo da pobreza, que se alastrava, inclusive, nos países mais prósperos (2002, p. 21). Contudo, o acirramento da pobreza, após a implantação dos programas de ajuste estruturais de "primeira geração" na África e na América Latina, deu um impulso final para que o Banco flexibilizasse as variáveis estritamente macroeconômicas (capital físico, humano, tecnologia, câmbio, preços, juros, emprego, investimento em poupança e balança de pagamento) de sua proposta de desenvolvimento por variáveis culturais e institucionais.

Pode-se afirmar que a idéia de capital social passou a integrar o *mainstream* do Banco Mundial principalmente com a obra "Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna", de Robert D. Putnam (2002, p. 24). Depois de estudar o processo de descentralização e o desenvolvimento econômico da Itália, Putnam sustenta que o desenvolvimento econômico está diretamente ligado ao capital social de uma dada região, pelo que normas e regras sociais estabelecem redes de compromissos cívicos capazes de melhorar a eficiência do conjunto da sociedade. Esse autor define capital social como um conjunto de "[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (2002, p. 177).

A concepção de capital social incorporada aos programas do Banco Mundial presume duas evidências empíricas: 1) as redes e normas sociais estão intrinsecamente associadas e 2) elas têm conseqüências econômicas importantes (WORLD BANK, 1998, p. 1-2). Segundo esse entendimento, o capital social seria uma ferramenta do desenvolvimento e da emancipação dos pobres porque facilitaria a coordenação e a cooperação, gerando benefícios comuns para os que fazem parte de uma determinada associação, o que permite deduzir-se, por conseguinte, que a eficiência econômica resulta, também, de vínculos sociais e políticos.

Concomitantes à consolidação da idéia de capital social nos princípios teórico-estratégicos do Banco Mundial outras obras ajudaram a expandir e a ampliar o conceito desse recurso, no que a obra de James Coleman contribuiu sobremaneira. Nesse caso, essa noção compreende diferentes entidades com duas características comuns: a primeira, que incorpora alguns aspectos estruturais, e a segunda, que facilita as ações dos indivíduos e atores no interior dessas estruturas. Esses traços da definição de Coleman possibilitam que associações do tipo horizontal e vertical sejam inseridas na noção de capital social (1988, p. 598).

No primeiro caso, indivíduos e grupos se conectam por relações mais ou menos iguais (simétricas) e, no segundo, por vínculos hierarquizados, com distribuição assimétrica de poder. Essa maneira de compreender esse fenômeno permite que tanto objetivos positivos quanto negativos possam ser alcançados, dependendo dos atores e dos interesses envolvidos, como, por exemplo, práticas que implicam discriminação ligadas ao sexo, etnia, raça, religião e *status* social que levam à exclusão e à pobreza. Dessa forma, a captura de capital social pode gerar ganhos nem sempre afirmativos.

Entretanto, esses limites servem mais para prevenir aqueles que trabalham com a noção de capital social do que para se pôr de lado esse recurso. Assim, o Banco Mundial defende que, quando usado para fins afirmativos, o capital social concorre para o desenvolvimento porque desperta nas pessoas um senso de responsabilidade cívica que torna uma grei de indivíduos em sociedades com sistemas econômico, social, político e ideológico bem definidos, com coerência interna, unidos por laços que geram sentimentos de pertencimento a um determinado grupo, sob normas e redes que transformam ações individuais em ação coletiva (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 134). Inerente a essa discussão está a seguinte questão: quais as qualidades intrínsecas que fazem com que certas sociedades ou países se desenvolvam mais que outros? A resposta, no caso, privilegia as instituições e as redes sociais. Segundo os documentos do Banco, os lugares onde ocorreram maiores níveis de desenvolvimento são os que realçam essa forma de capital, posto que o uso de capital social teria potencial para melhorar a eficiência dos programas financiados por essa organização internacional.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001) defende que o Estado pode criar capital social ao desenvolver estratégias políticas que fortaleçam as instituições e estimulem a auto-organização social. Esse Relatório apresenta como exemplo um projeto desenvolvido no Estado do Ceará em que o poder público teve importante papel no fortalecimento das instituições sociais:

> [...] em 1987, a Secretaria de Saúde do Ceará lançou um programa de saúde rural (hoje adotado na maior parte do Brasil) que aumentou significativamente as taxas de vacinação e reduziu a mortalidade infantil. O êxito do programa é atribuído em grande parte à confiança gerada entre funcionários do governo e os pobres. O programa fez da geração de confiança uma parte explícita do mandato dos agentes de saúde, dando à prestação de serviços um enfoque centrado no cliente e voltado para a solução de problemas. Os funcionários foram ajudados por campanhas oficiais de mídia que davam divulgação regular ao programa e infundiam neles um senso de vocação (BANCO

MUNDIAL, 2001b, p. 136).

No caso do Ceará, conforme o Banco Mundial, ao desenvolver capital social, o Estado teria gerado uma relação de confiança com a sociedade. De uma antiga prática em que as mães escondiam os filhos dos funcionários públicos, criou-se um vínculo entre os agentes do Estado e a comunidade, privilegiando-se a busca de soluções colaborativas e promovendo-se o diálogo com a comunidade e a confiança nas instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 136).

Nesse aspecto, o capital social teria condições de aperfeiçoar o planejamento e a sustentabilidade de projetos, tanto que, em recentes avaliações na área de desenvolvimento rural, o Banco teria concluído que os resultados dependem significativamente das relações de poder entre os envolvidos e da adequação das intervenções externas à capacidade local. Por conseguinte, a maneira como as relações entre comunidade e Estado evolui repercutiria na boa imagem dos agentes da sociedade, pois "[...] os líderes de projetos e da comunidade que criam confiança e boa vontade são essenciais, indicando que a alta rotatividade dos funcionários pode reduzir a eficácia do projeto" (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 136).

A categoria confiança, apresentada nos documentos do Banco Mundial para definir um dos aspectos peculiares do capital social, privilegia a complementaridade que, segundo essa compreensão, deveria haver entre as ações públicas e as demandas, aspirações e valores das comunidades locais. Essa concepção apóia-se nas teses de Putnam de que a confiança é gerada e reforçada por redes horizontais da sociedade civil e resultando num tipo de bem de valor variável, que aumenta com o uso e diminui com o desuso (PATTUSSI; MOYSÉS; JUNGES; SHEIHAM, 2006, p. 1527).

Ancorado na idéia de confiança, o Banco apoiaria, por exemplo, iniciativas de microcrédito, com base na solidariedade e normas comunitárias (WORLD BANK, 1988, p. 4). Nesse caso, os aspectos não-formais das instituições sociais seriam privilegiados, porquanto afetariam os resultados dos empreendimentos públicos e privados.

Por isso, para o Banco Mundial, o capital social facilitaria o desenvolvimento econômico e a democracia, ou seja, contribuiria para o fortalecimento das organizações da sociedade civil e do crescimento econômico. Com efeito, a descentralização e a participação, entendidas como mecanismos necessários à consolidação democrática nos países em desenvolvimento, fortalecer-se-ia com o resgate dos seus aspectos não-formais.

O revigoramento da democracia seria possível porque a organização da sociedade em diferentes institutos que dispõem os indivíduos em redes fincadas por normas, cultura e estilo de vida comum possibilitaria a captura de direitos e benefícios mútuos e aumentaria a oportunidade para a ação coletiva e uma "boa governança". Neste caso, o capital social teria a capacidade de elevar a confiança dos indivíduos nas normas e no sistema econômico, político e jurídico, e de formar cidadãos com um forte potencial participativo.

A organização voluntária dos cidadãos teria potencial para ajudar a participação dos pobres no desenvolvimento, forjando-lhes maiores oportunidades, principalmente porque melhoraria o acesso dos órgãos públicos e das agências financiadoras à informação, em torno das principais demandas dos pobres e dos mais vulneráveis socialmente, ajudando a melhorar as políticas sociais para esse setor. Assim, o exame dos documentos do Banco Mundial mostra que esse amálgama que une, num mesmo contexto, a valorização da participação, da cultura e das redes de interação social teriam a capacidade de incorporar os interesses e aspirações dos mais pobres às instituições sociais e econômicas.

Nessa perspectiva, o papel do Estado seria, de fato, o de complementar as potencialidades da sociedade, financiando projetos que aumentassem o capital social dos pobres e os mobilizassem a encontrar saídas criativas que alterassem a condição de penúria a que estão submetidos. Essa via estratégico-teórica inverte, peremptoriamente, os princípios que norteavam o financiamento do desenvolvimento e as políticas sociais praticadas até a década de 1980.

Contudo, entre os anos de 1950 e 1970, as teorias do desenvolvimento econômico e a da modernização justificavam que o fracasso do capitalismo nos países em desenvolvimento resultava de relações sociais tradicionais que retardavam ou impediam que as instituições liberais de mercado se consolidassem. Isso sinaliza que se fazia necessário substituir práticas "arcaicas" pelas modernas, numa inflexão que aumentaria a capacidade produtiva e o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, principalmente pela industrialização.

Nesse contexto, as políticas de atendimento às necessidades básicas e de alívio da pobreza que consolidaram o financiamento de projetos sociais no Banco Mundial na década de 1970 não reconheciam que o capital social das populações locais pudesse afetar decisivamente a produção e as demais relações econômicas e, se isso fosse crível, seria para emperrar o processo de modernização. É por isso que os projetos executados pelo Banco nessa época procuravam criar instrumentos que invertessem as relações sociais do *status quo* por outras favorecedoras de

princípios, valores e práticas modernizadoras.

Ora, a originalidade das políticas sociais e de redução da pobreza, principalmente a partir da década de 2000, financiadas pelo Banco Mundial, está na reformulação de sua proposta teórico-estratégica que passa a reconhecer, doravante, que os fatores institucionais e as relações sociais influenciam a economia, decisivamente. Assim, ao contrário do que defendiam as soluções de desenvolvimento convencional, a sociedade civil passou a ser considerada como um dos principais agentes de mudanças sócio-econômicas dos países em desenvolvimento.

Neste mesmo plano, pergunta-se: o capital social seria mesmo um eficiente mecanismo a ser usado como estratégia para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento? Antes, é importante destacar que a noção de capital social compreende a idéia de que as necessidades humanas se organizam em torno de redes heterogêneas e homogêneas. No primeiro caso, as redes estão abertas a diferentes participantes e, no segundo, restritas a pessoas com características similares. Dessa forma, duas perguntas se fazem pertinentes: 1) os pobres têm o mesmo tipo de redes que os não-pobres? e 2) aos pobres é permitida a entrada em redes de não-pobres? (ØYEN, 2000, p. 12-13).

Como afirma Else Øyen, a primeira pergunta pode ser respondida negativamente, pois os pobres não formam ou não participariam das redes de não-pobres. Defende ainda que a não participação dos pobres na vida cívica seria resultante do que se pode chamar de “pobreza política”, que estaria ligada a outras formas de pobreza. Por conseguinte, o constrangimento gerado pelo pauperismo reduziria a participação em redes de atividades que não fossem dirigidas para o lucro.

Assim, freqüentemente as redes em que os pobres tendem a participar estariam voltadas à construção de estratégias de sobrevivência, ancoradas por mecanismos de confiança mútua que permitem que se troque ou se emprestem bens e serviços a partir de um padrão simétrico de expectativas, em geral, amparadas por laços familiares e de vizinhança (ØYEN, 2000, p. 13).

Por essa lógica, podem surgir ocasiões em que grupos de interesses sejam criados com o intuito de se construir bens públicos e que envolvam, num mesmo esforço, pobres e não-pobres (geralmente sob o comando dos não-pobres). Nessa perspectiva, enquanto os trabalhadores e a comunidade procuram desenvolver e fortalecer redes no interior da população local, que pode inclusive alcançar a coletividade mais ampla, existe uma tendência de que os grupos mais pobres se tornem sócios temporários dos não-pobres. Numa situação dessa natureza, o que se pode

vislumbrar seriam alianças temporárias, quando interesses comuns estivessem em pauta. Dessa forma, "[...] embora os trabalhadores da comunidade e outros tentem desenvolver e fortalecer as redes entre a população local que pode penetrar na comunidade geral, a tendência é que os grupos mais pobres não se tornem membros duradouros dessas redes" (ØYEN, 2000, p. 13).

A segunda questão levantada por Øyen aponta: se aos pobres é permitida a entrada em redes de não-pobres, então tem resposta também negativa. Para a autora, todas as sociedades são estratificadas (umas mais, outras menos) e dispostas por camadas sociais conforme o grau ou natureza de poder econômico, político, prestígio social, etnia, raça, classe e casta, entre outras, o que separa os indivíduos ou grupos de acordo com características intrínsecas ou que lhes são atribuídas. A estratificação teria a função de inserir, em um mesmo grupo, pessoas com características próximas (princípios, valores, etnia, *status*, classes etc.) e a de manter fora os diferentes (ØYEN, 2000, p. 13).

Assim, a maioria da população, composta de pobres, é mantida fora das principais redes de privilégios e direitos; é posta à margem da vida pública (marginalizados). Seguindo esse raciocínio, a exclusão social ainda seria uma característica da pobreza. Dessa forma,

> [...] os pobres estão por definição e tradição na superfície inferior de tais sociedades estratificadas. A exclusão social é outra característica da pobreza. A diferenciação simbólica e a exclusão podem ser igualmente poderosas. Os pobres podem ser expostos e excluídos se eles fracassarem em se ajustar às normas dominantes dos não-pobres, em entender os "verdadeiros" valores da sociedade, em prosperar etc. Todo o conjunto de estereótipos pode ser atribuído às evidências aqui postas. Com todos esses estereótipos pairando por aí há pouca razão para acreditar que o pobre será bem-vindo na maioria das redes. Em qualquer rede, espera-se que um membro contribua de alguma forma, quer seja com recursos materiais ou imateriais. Por definição o pobre pode não ter muito a oferecer na forma de recursos materiais a qualquer rede de não-pobre, e seus recursos imateriais podem não ser muito apreciados visto que eles brotam de uma experiência diferente (ØYEN, 2000, p. 13, tradução não-oficial).[37]

Em atenção à análise de Øyen, é possível afirmar que a expectativa que se criou em torno

[37] "The poor are by definition and tradition at the bottom of such stratified societies. Social exclusion is still another feature of poverty. Symbolic differentiation and exclusion ma be just as powerful. The poor can be exposed and excluded if they fail to adjust to the dominating norms of the non-poor, understand the "real" values of society, get ahead, etc. The whole set of stereotypes can be put on the witness stand here. With all these stereotypes floating around there is little reason to believe that the poor will be welcome in most networks. In any network a member is expected to contribute something, whether it be material or non-material resources. By definition the poor may not have much to offer in the way of material resources to any non-poor network, and their non-material resources may not be much appreciated since they stem from a different background."

do capital social como um instrumento eficiente para o alívio da pobreza estaria exagerada. Se as premissas dessa autora são críveis, então por que o capital social passou a ser tão importante nas estratégias de redução da pobreza e nas políticas de desenvolvimento do Banco Mundial? O fato é que, para o Banco Mundial, o capital social passou a ser considerado um recurso importante porque resgatava valores difusos no conjunto das atividades e estratégias de sobrevivência dos indivíduos e, mesmo sendo fluido, ajudava os pobres de alguma forma a otimizarem seus talentos, aptidões, ou seja, meios que poderiam ser transformados em bens, com poder de gerar riqueza e bem-estar.

Desse modo, o financiamento das políticas sociais e de desenvolvimento poderia ser direcionado para a própria comunidade, flexibilizando o papel do Estado. No caso, um padrão de políticas social e de alívio da pobreza que fomentasse o intitulamento e o empoderamento dos pobres fortaleceria o capital social, instrumentalizando ações que permitem a superação da pobreza pela autogestão.

Diante disso, a comunidade administraria, em parceria com o Estado ou com os organismos internacionais e as ONGs, projetos de geração de renda (empreendedorismo) e de ação coletiva. Por esse entendimento, a otimização das funções empreendedoras da sociedade civil transformaria a autogestão num eficiente mecanismo de condução de projetos sociais, com as atitudes de confiança interpessoal mobilizando as potencialidades daqueles que fazem parte de determinadas redes e aumentando a crença nas instituições públicas, no sistema político e nas instituições de mercado.

O problema é que, para o Banco Mundial, o Estado não deveria mais assumir a condução do desenvolvimento, mas fortalecer as instituições que garantam a autonomia da sociedade na condução de projetos auto-sustentados. O capital social seria, então, um meio viável para se gerar oportunidades locais, permitindo que os países em desenvolvimento encontrassem nas suas estruturas sociais os recursos para alavancar o processo de crescimento econômico e a justiça. Defende-se, dessa maneira, que os pobres têm valores positivos que, em condições adequadas, podem se tornar importantes mecanismos de desenvolvimento social.

Nesses termos, o Banco Mundial passa a reconhecer que os grupos sociais têm valores que lhes são característicos e que, se não forem respeitados ou forem marginalizados, podem ser lesivos para as identidades de seus agentes, bloqueando-lhes as melhores propostas produtivas e, se esses valores forem reforçados e potencializados, podem fortalecer as capacidades criativas

das sociedades locais. Seguindo essa lógica, o Banco postula que essas relações de identidade produzem a confiança que otimiza os recursos das comunidades e melhora a governança e a governabilidade nos países em desenvolvimento.

Por fim, é por essa perspectiva que se entende a ascensão do capital social nas políticas de desenvolvimento e alívio da pobreza do Banco Mundial, pois, ao privilegiar os valores e as redes de relações sociais dos países em desenvolvimento, o Banco estaria forjando a transferência de parte da responsabilidade pelas soluções da pobreza à capacidade empreendedora das comunidades, flexibilizando, assim, o papel do Estado no financiamento de políticas sociais e ampliando o mercado e os espaços de quase-mercado nos países em desenvolvimento.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui empreendida dos princípios teórico-estratégicos que fundamentam o *modus operandi* pelo qual o Banco Mundial norteia seus empréstimos e ação, objeto central dessa pesquisa, constatou que o fomento de políticas sociais e de alívio da pobreza é integrante da política econômica dessa instituição para os países em desenvolvimento, *id est*, compõe um espectro de propósitos voltados ao estímulo de um progressivo crescimento econômico com o intuito de impulsionar o desenvolvimento nos países pobres. Mais que um instrumento com vistas a minimizar os efeitos regressivos da política econômica, as políticas sociais integralizam o projeto de desenvolvimento econômico para os países em desenvolvimento como elemento intrínseco e não residual ou complementar como defende parte da literatura especializada.

Nos primeiros anos de funcionamento, o Banco Mundial priorizou a reconstrução da economia européia, desestruturada pela Segunda Guerra Mundial, de sorte que só passou a financiar o desenvolvimento dos países "atrasados", na década de 1950, com o desígnio de incentivar o processo de consolidação de um sistema produtivo de feições modernas, nos moldes ocidentais em que a produção industrial se sobressaísse ante a tradicional, de pouco valor agregado, identificada com os países em desenvolvimento.

Ao longo dos anos 1960, o Banco Mundial voltou-se definitivamente para o financiamento do desenvolvimento. Nessa época, desenvolvimento e crescimento econômico agregado eram sinônimos, por isso, priorizou-se o investimento em infra-estrutura básica, com o intuito de dinamizar o processo de industrialização. A partir dos anos 60, o Banco e a AID assumiram o investimento nas pessoas como parte do processo de modernização econômica, estimulando, em primeira ordem, fomento à educação, suprimento de água potável e saneamento.

Assim, a incorporação do setor social na agenda do Banco Mundial e de suas afiliadas ocorreu ainda na década de 1960, quando o projeto era incentivar um sustentado curso de mudanças no padrão de desenvolvimento dos países pobres, em que a indústria era o veículo para a modernização das estruturas sociais. Mas, para que o processo de industrialização se consolidasse, era preciso investir-se determinantemente em infra-estrutura básica e nos

componentes macroeconômicos que balizavam um virtuoso ciclo de crescimento. O financiamento de políticas sociais e de combate à pobreza foi incorporado, então, à política do Banco como infra-estrutura para a economia moderna, por isso foi fomentada enquanto capital humano.

Tal como exposto, o exame dos documentos do Banco Mundial mostrou que incentivar o setor social ou políticas sociais e de alívio da pobreza foi uma necessidade imposta pelo sistema econômico que demandava por investimento em capital humano como parte do processo de construção de suportes infra-estruturais, seja em sistemas viários, de informação, de telecomunicação, de energia, de esgoto, de educação, de saúde etc. Por essa lógica, o investimento de capital nos seres humanos seria um recurso essencial para a incorporação dos pobres à economia e para o aumento de produtividade desse segmento.

Um dos requisitos modais do arquétipo defendido pelo Banco Mundial assentou-se na idéia de que o crescimento econômico seria a base do desenvolvimento. Fiel a esse preceito, ao longo de sua história, o Banco fixou cláusulas ou condicionantes macroeconômicos para a concessão de empréstimos, objetivando ajustar os países prestatários ao modelo de desenvolvimento defendido por essa instituição. O descumprimento dos dispositivos estabelecidos na assinatura de um contrato de concessão de créditos acarretava sanções contra aqueles que violassem as cláusulas impostas. Assim, a atuação dessa organização internacional não se resumiu ao financiamento de empréstimos, mas também, à ação de ordem política que impulsionava os países prestatários a alinharem-se economicamente ao projeto definido pelo Banco.

Usando-se dos conceitos de poder duro e brando pode-se afirmar que a fixação de códigos de conduta como condições prévias para a concessão de empréstimos denota que o Banco Mundial se utilizou, ao longo de sua história, de poder duro (econômico) para forjar nos países prestatários uma determinada conduta macroeconômica e política, diante do desenvolvimento. As cláusulas que condicionam os empréstimos do Banco têm a intenção de ajustar a política econômica dos países prestatários a um equilíbrio sistêmico e de os impelir à modernização de seus mercados e sua integração à economia internacional.

A importância dada pelo Banco Mundial ao crescimento econômico é o que justifica essa instituição ter focado, ao longo de sua história, a pobreza, a partir da perspectiva de renda e consumo, ou seja, em termos de rendimento, deixando em segundo plano indicadores outros

como parte integrante do problema. Mesmo durante a década de 1970, quando a gestão de Robert S. McNamara privilegiou o investimento em políticas de atendimento às necessidades básicas e de alívio da pobreza como parte da solução dos problemas sociais dos países em desenvolvimento, optou-se pelo investimento em recursos que pudessem aumentar a produtividade dos pobres e a otimização do progresso econômico.

Assim, vislumbrava-se uma estratégia de desenvolvimento social em que a responsabilidade pelo sucesso econômico deveria ser transferida para os próprios indivíduos e não para o Estado. É nesse sentido que a gestão McNamara defendia que a diminuição da pobreza estava associada ao aumento da produtividade dos pobres. Pode-se afirmar, então, que o Banco Mundial se aferrou a uma concepção de justiça individual distributiva em que a participação dos pobres na economia não comprometeria o estoque de capital efetivo (dos ativos instalados), mas os ativos futuros, na medida em que cada um deveria receber da sociedade de acordo com a sua participação e esforço. Essa perspectiva não desenvolveu políticas sociais de caráter redistributivo, no sentido de imprimir reformas estruturais que pudessem alterar a propriedade, a distribuição de renda e a riqueza já consolidada.

A noção de justiça individual distributiva que ancorou historicamente as políticas sociais e de alívio da pobreza do Banco Mundial decidiu-se pela inclusão dos pobres através do mercado. As premissas defendidas pelo *Welfare State* de que o Estado era um agente coordenador da economia e provedor de condições mínimas de sobrevivência do conjunto dos cidadãos na forma de direitos sociais não fez parte do *menu* dessa instituição. A esse modo, financiou-se um padrão de políticas em que a riqueza resultava da responsabilidade de cada um, de modo que as escolhas realizadas pelos indivíduos seria o referente para os recursos que se leva ao mercado e o responsável pelo entesouramento que se realizaria ao longo da vida. Por essa lógica, o trabalho era visto como o principal ativo dos pobres e um fator de produção fundamental para o desenvolvimento, por isso a opção pelo investimento em capital humano, já que renda e propriedade seriam oriundas do esforço pessoal, ou seja, das escolhas realizadas.

A substituição de McNamara da presidência do Banco Mundial em 1981 e a crise macroeconômica da década de 1980 redirecionaram as políticas de atendimento das necessidades sociais básicas e de alívio da pobreza nos princípios teórico-estratégicos dessa instituição. Doravante, os programas de ajuste estruturais de “primeira geração” passaram a dotar especial atenção às reformas que restabeleciam os mecanismos de mercado e promoviam o crescimento

econômico. Ao se priorizar a responsabilidade fiscal e orçamentária como parte do ajustamento, fez-se diminuir o montante de recursos dos governos nacionais para política social e de combate à pobreza nos países prestatários.

Os gastos com assistência e políticas sociais e de alívio da pobreza ficaram limitados a um rígido controle fiscal e orçamentário. Por essa lógica, os governos nacionais só deveriam empenhar o capital disponível sem comprometer a produtividade e o crescimento econômico. Ao priorizar os limites orçamentários e financeiros, o Banco Mundial assumiu abertamente que a política para o setor social nos países em desenvolvimento deveria ser focalizada nos pobres e ter caráter compensatório, ou melhor, mais afeita à justiça individual comutativa, objetivando principalmente atenuar as distribuições prévias de recursos. Mas é importante marcar que, durante a década de 80, o volume *percentual* de recursos aprovados pelo Banco Mundial e pela AID para o setor social foi proporcional aos praticados na década de 1970.

Nesse contexto, os gastos correntes com proteção social deveriam priorizar políticas que amenizassem as desigualdades prévias de recursos e desvantagens geradas em decorrência de possível posição negativa (marginal) que certos indivíduos ocupam em um grupo social, tais como etnia, classes, gênero, entre outras posições que, *a priori*, pudessem produzir desvantagens individuais e enviesar a participação de certas pessoas e grupos na sociedade. É por isso que é possível afirmar que, a partir da década de 1980, o Banco Mundial condicionou a concessão de empréstimos ao redimensionamento dos gastos públicos com políticas sociais, passando, doravante, a priorizar políticas focalizadas principalmente nos pobres e nas camadas mais vulneráveis da população.

À medida que os programas de ajuste estruturais não foram capazes de restabelecer o crescimento econômico, nem mesmo nos patamares das décadas anteriores e acirraram ainda mais os padrões de desigualdades sociais e o aumento da pobreza nos países em desenvolvimento, notadamente na África Subsaariana e na América Latina, o Banco Mundial redimensionava novamente sua política de financiamento e os seus princípios teórico-estratégicos. A partir da década de 1990, as restritas preocupações com os aspectos econômicos da ação estatal foram sendo deslocadas para as reformas institucionais, em particular, a reforma do Estado e para as dimensões sociais e políticas da gestão pública.

O redimensionamento dos princípios teórico-estratégicos do Banco Mundial fez surgir os programas de ajuste estruturais de “segunda geração” que associaram reformas econômicas a

reformas institucionais. Assim, o Estado deixou de ser encarado somente como um agente disfuncional da economia para ser considerado um importante mecanismo do desenvolvimento. Nesses termos, a reforma do Estado passou a ser entendida como uma condição *sine qua non* para o êxito desse processo.

O Banco Mundial transformou critérios de governabilidade em condicionalidades para novos empréstimos. Por isso a idéia de governança transformou-se num mecanismo importante de legitimidade e reconhecimento pelos cidadãos das práticas e políticas governamentais. Nesses termos, a gestão dos recursos econômicos e sociais dever-se-ia guiar pelas *best practices* da administração pública, tornando o Estado mais eficiente e suscetível às demandas e ao controle da sociedade civil.

Os documentos do Banco Mundial certificam que a noção de governança foi um expediente importante para o arquétipo de reforma do Estado defendido nas décadas de 1990 e 2000 porque amparava ideologicamente as mudanças a serem realizadas, visando ao "bom funcionamento do mercado" e do "bom governo", ou seja, de uma gestão pública mais eficiente e um mercado mais aberto.

Jaz, então, à idéia de governança a intenção de melhora da eficiência do Estado, mas isso não significa que o Banco Mundial e suas afiliadas passaram a defender maior intervenção pública na economia e na sociedade e sim que o Estado deveria ser mais competente nas tarefas que executa, tais como proteção à propriedade, estabelecimento de um marco legal, de ampliação da participação social, entre outros. Através dessa orientação, pode-se afirmar que o Banco procurou associar mercado e Estado como componentes importantes do processo de desenvolvimento, ou seja, ao Estado compelia integrar os mercados locais ao global, restabelecendo o equilíbrio fiscal, da balança de pagamentos, gerar bens de utilidades públicas como infra-estrutura básica etc. que fortaleceriam os fundamentos de uma economia liberal de mercado, em que o governo não fosse um estorvo para a livre iniciativa agir e sim um instrumento de estabilidade.

O viés de reforma do Estado difundido pelo Banco Mundial a partir da década de 1990 tinha, então, a intenção de dirimir os efeitos da crise de governabilidade que, segundo o Banco, resultava das distorções do modelo de desenvolvimento levado a cabo até os anos 70, ancorado em políticas desenvolvimentistas. Seguindo essa lógica, a conversão desse padrão por outro

baseado na livre iniciativa seria fundamental para a retomada do crescimento e do desenvolvimento sustentado.

Assim, em uma análise retrospectiva, pode-se perceber que historicamente o Banco Mundial foi ajustando seus princípios teórico-estratégicos, logo, suas ações, ao longo de sua trajetória. Essas alterações obedeceram à conjuntura internacional e a expectativas depositadas pelos principais sócios em relação aos imperativos econômicos e sociais de cada conjuntura. Ocorre que, a cada nova situação, são impostos novos objetivos a serem alcançados através da ação dessa instituição de fomento, mas, mesmo com essa propensão a mudanças, o crescimento econômico como condição do desenvolvimento se apresentou como a principal meta a ser atingida através da atuação do Banco, mesmo que para isso o Banco tenha se deslocado, às vezes mais, às vezes menos, da política externa dos seus principais sócios, apesar da dependência que tinha principalmente do governo dos Estados Unidos.

Isso não significa rompimento com as políticas e objetivos postos pelo governo dos Estados Unidos, mas que, na luta para se firmar como instituição bancária e para mover dinheiro rápido, o Banco Mundial teve que assumir certa independência da política externa, *autonomia de vontade*, e se tornar realmente uma agência de fomento que envolvia diferentes interesses públicos e privados, dos países desenvolvidos e dos em desenvolvimento, de *Wall Street* e das empresas nacionais e multinacionais e também da política externa.

É importante atentar que a admissão do setor social no portfólio de financiamento do Banco Mundial compôs a estratégia de fomento do desenvolvimento econômico. Isso significa que, mesmo com os constantes ajustes nos princípios teórico-estratégicos do Banco, os termos que justificaram o financiamento de políticas sociais e de combate à pobreza permaneceram inalteráveis, qual seja, possibilitar que os pobres pudessem se inserir socialmente através do mercado.

De fato, as políticas sociais e de combate à pobreza postas em prática pelo Banco Mundial restringiram-se ao conjunto de medidas de caráter econômico. Na realidade, pelo feito de se ter investido em saúde, educação, nutrição, urbanização etc., não significa que o Banco tenha elaborado um programa baseado em justiça ou em política redistributiva, com o intuito de corrigir as desigualdades de renda e propriedade ou mesmo de seguridade. É que, ao longo de sua atuação, essa instituição investiu em políticas focalizadas, compensatórias, com o fito de tornar os pobres mais produtivos.

O exame dos documentos do Banco Mundial mostrou que o mercado é encarado como uma instituição fundamental na distribuição de vantagens econômicas e sociais. Para o Banco, um Estado eficiente deveria ocupar-se em zelar a lei, garantir a ordem, o direito de propriedade, o cumprimento dos contratos, garantir a estabilidade do sistema financeiro e econômico e a assistência social aos pobres, mas não comprometer recursos fiscais com políticas sociais universalizantes.

Enfim, nessa perspectiva "mercadocêntrica" do Banco Mundial, as políticas sociais e de alívio da pobreza responderam às demandas de uma sociedade que passava por mudanças estruturais radicais, em que os valores da economia de mercado estavam sendo forjados, sobretudo os de liberdade econômica e de livre iniciativa, fundamentais para o processo de desenvolvimento nos moldes das economias centrais. Assim, a política social encarada pelo Banco Mundial foi delineada segundo as regras de investimento em capital humano ou de empoderamento, com o intuito de redistribuir oportunidades aos pobres e aos mais vulneráveis socialmente. As demais distorções seriam dirimidas pelo mercado.

REFERÊNCIAS

ABIAKA, Innocent N. *Basic needs, development and International Monetary Fund-Supported adjustment programs*: a theoretical and empirical analysis. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Arizona: Arizona State University, 1991.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os anos 1980: da nova guerra fria ao fim da bipolaridade. In: SARAIVA, José Flávio Sobra. *Relações internacionais contemporâneas*: da construção do mundo liberal à globalização - de 1815 a nossos dias. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 303-353.

ALVARENGA, José Eduardo de. Parcerias público-privadas: breves comentários. *REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 2, p. 1-13, mai./jun./jul., 2005.

ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. *Das organizações internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAÚJO, Aloísio Barboza de. *O governo brasileiro, o BIRD e o BID*: cooperação e confronto. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 1991.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

ASSMANN, Hugo (Ed.). *El Banco Mundial*: un caso de “progresismo conservador. San Jose: Departamento Ecuménico de Investigaciones, 1980.

BANCO MUNDIAL. *Análise anual da eficácia do desenvolvimento relativa a 2004*: as contribuições do banco para a redução da pobreza. Washington D.C: OED, 2004a.

_____. Conflicto y ajuste estructural en Sri Lanka. *Boletín OED Précis*. Departamento de Evaluación de Operaciones. n. 133, ene., 1997.

_____. El ajuste estructural y los pobres. *Boletín OED Précis*. Washington D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones. n. 96, oct., p. 1-10, 1995.

_____. *Estudo sobre os Fundos sociais e ambientais Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil*. Washington D.C: Banco Mundial, ago., 2001c.

_____. Fiscal Management in Adjustment Lending. *Boletín OED Précis*. Operations Evaluztion Department. n. 144, apr., 1997.

_____. *Instrumentos de Empréstimo do Banco Mundial*: recursos para impacto no desenvolvimento. Washington DC: jul., 2001a.

_____. *Informe sobre el Desarrollo Mundial* – 1978. Washington, D.C.: Banco Mundial. 1978.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano-1985*: capital internacional e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1986)*: a tímida recuperação e perspectivas de crescimento constante. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1990)*: a pobreza. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1991)*: o desafio do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1994)*: infra-estrutura para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997)*: o Estado num mundo em transformação. Washington D.C: Banco Mundial, 1997a.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001)*: luta contra a pobreza. Washington D.C.: Banco Mundial, 2001b.

BAER, Werner. O Grupo do Banco Mundial e o desenvolvimento sócio-econômico no Terceiro Mundo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 533-562, dez. 1974.

BARROS, Cleyton Miranda. *Parceria público-privada*: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Salvador: Fundação Visconde de Cairu, 2005.

BEDIN, Gilmar Antonio. O realismo político e as relações internacionais: algumas reflexões sobre o paradigma tradicional das relações internacionais. In: BEDIN, Gilmar Antônio; OLIVEIRA, Odete Maria de; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Paradigma das relações internacionais*. Ijuí: UNIJUÍ, 2004, p. 57-133.

BLACK, Eugene R. The World Bank at Work. *Foreign Affairs*, apr. 1952.

_____. *A política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

BLACK, Lloyd D. *A estratégia da ajuda externa.* Rio de Janeiro: Edições o Cruzeiro, 1968.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-217, 2003.

BORGES, Fábio. Dilemas da aplicação do marxismo nas relações internacionais da América Latina nos anos 1960: reflexões sobre as teorias da dependência e problemas atuais. In: I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP), São Paulo: 12 a 14 de novembro de 2007.

BRADFORD, Colin. Antecipando o futuro: a agenda política para a governança global. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 118-134, jan./jun., 2003.

BRASILEIRO, Ana Maria; MELLO, Diogo Lordello de. A assistência social na política social: reflexão em torno de conceitos. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 5-11, set./dez.,1988.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*: logical foundations of constitutional democracy. Michigan: The University of Michigan, 1962.

BUCHANAN, James. *Constitutional economics*. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell, 1991.

BURATTO, Marco Vales; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva. Estrangulamento da dívida externa e crescimento econômico na América Latina: lições da década de 80. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 19, n. 36, p. 106-121, 2001.

CAMPOS, Roberto. Bretton Woods, FMI, BIRD, Havana e GATT: a procura da Ordem econômica do após-guerra. *Boletim de Diplomacia Econômica*, Brasília, v. 19, fev. 1995 – MRE/SGIE/GETEC.

CARVALHO, Fernando Cardim de. Bretton Woods aos 60 anos. *Novos Estudos* (revista do CEBRAP), São Paulo, n. 70, p. 51-63, nov. 2004.

CASTRO, Luiza Carnicero. *O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro*: as relações entre o Banco Mundial e os países subdesenvolvidos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UNICAMP, Campinas, SP, 2004.

CAUFIELD, Catherine. *Masters of illusion*: The World Bank and the poverty of nations. London: Pan Books, 1998.

CAVALCANTE, P. M. . O discurso do desenvolvimento e a cooperação e a cooperação econômica internacional. *Revista do Curso de Direito da UNIFACS*, v. 8, p. 1-15, 2008.

CLARK, William. Robert McNamara at the World Bank, *Foreign Affairs*, v. 60, n. 1, p. 167-184, 1981.

COELHO, Jaime Cesar. *Economia, poder e influência externa*: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNICAMP, Campinas, SP, 2002.

COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 94, (Supplement) p. S95-S120. 1988.

CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard; STEWART, Frances (Comp.). *Ajuste con rostro humano*: protección de los grupos vulnerable y promoción del crecimiento. Madrid: UNICEF/Siglo XXI de España Editores, 1987. (Volumen I).

_____. *Ajuste con rostro humano*: estudio de países. Madrid: UNICEF/Siglo XXI de España Editores, 1987. (Volumen II).

CRETELLA NETO, José. *Teoria geral das organizações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRUZ, Sebastião Velasco e. *Globalização, democracia e ordem internacional*: ensaios de teoria e história. Campinas/São Paulo: Editora da Unicamp/ Editora Unesp, 2004.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). *Reforma do Estado*: políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP/IE, 1998, p. 31-72.

DAVIS, JACQUELYN K. Theater-Nuclear Force Modernization and NATO's Flexible Response Strategy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 457, National Security Policy for the 1980s, sep., 1981, p. 78-87.

DIEZ VELASCO, Manuel de. *Las organizaciones internacionales*. Madrid: TECNOST, 1995.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: ICARIA/FUHEM, D. L., 1994.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova Ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS: Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

EHRLICH, Paul R; HOLDREN, John P. Impact of Population Growth. *Science*, New Series, v. 171, n. 3977, p. 1212-1217, Mar. 26, 1971.

ESTÊVÃO, João. *O desempenho económico da África Subsariana* (1960-2002): leituras e interpretações. Coimbra: Universidade Técnica de Lisboa, 2005.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria*: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FERREIRA, Fabiana Falcoski. Organizações internacionais. *Boletim Jurídico*, Uberaba, v. VI, n. 515, mai. 2009.

FERREIRA, Hugo Luís Pena. Ajuda externa bilateral vinculada e seus efeitos econômicos de subsídios à exportação: altruísmo ou auto-interesse? Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, UFSC, Florianópolis, SC, 2009.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização. *Pro-Posições*, Campinas, v. 19, n. 1 (55), p. 173-187, jan./abr. 2008.

FINGERMANN, Henrique; LOREIRO, Maria Rita. Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: FINGERMANN, Henrique. *Parceria público-privado*: cooperação financeira e organização entre o setor o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1992, p. 27-41.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro, *Revista da Faculdade de Educação – USP*, São Paulo, v. 24, n. 1, p.37-69, jan./jun., 1998.

GAVIN, Michael; RODRIK, Dani. The Word Bank in historical perspective. *The American Economic Review*, 85, n. 2, p. 329-334, may 1995.

GONZALEZ, M. J. F. et alii. *O Brasil e o Banco Mundial*: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN, 1990.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI - 2005, Fortaleza. *Anais do XIV Conpedi*, 2005.

GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: KAPUR, Devesh; LEWIS, John; WEBB, Richard. *The World Bank*: its first half century. Washington DC, Brookings Institution Press, 1997, p. 195-274. v. 2.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KENNEDY, Joseph V.; RUTTAN, Vernon W. *A Reexamination of professional and popular thought on assistance*. Minnesota: Department of Agricultural and Applied Economics (University of Minnesota), April 4, 1985.

JUNKES. Sérgio Luiz. *Defensoria pública e o princípio da justiça social*. Curitiba: Juruá, 2005.

KEOHANE, R. O. *After hegemony*: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1987.

KEOHANE, Robert. O.; NYE, Joseph. S. *Power and interdependence*. New York; London; Longman: Harper Collins Publishers, 1989.

KRASNER, S. D. (Org.). *International regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4 (104), p. 564-574, outubro-dezembro/2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN. *Organizações internacionais:* história e práticas. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

KAKU, William Smith. *O atual confronto político-institucional da União européia*: organização internacional e o federalismo em questão. Ijuí: UNIJUÍ, 2003.

KAPUR, Devesh; LEWIS, John; WEBB, Richard. *The World Bank*: its first half century. Washington, D.C: Brookings Institution, 1997. 2 v.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, jun., 1974.

_____. *Trade and employment in developing countries*: synthesis and conclusions. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

LAIDLER, Christiane. A "crise da dívida" e o Estado na América Latina. XII Encontro Regional de História ANPUH-RJ, *Anais da ANPUH*. Niterói, RJ, 2006.

LAMBERT, Jacques. Obstáculos ao desenvolvimento decorrentes da formação de uma sociedade dualista. In: DURAND, José Carlos Garcia. *Sociologia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

LEHFELD, L. S. Justiça e Virtude: ensaio sobre a visão aristotélica da justiça como virtude e suas espécies. *Revista Jurídica Unicoc*, Ribeirão Preto, Faculdades COC, v. 1, 2004.

LENINE, Vladimir Ilitch. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, Monica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MARCHALEK, Sandra. *Proposta de ferramenta para facilitar a transformação das diretrizes de políticas públicas de trabalho e renda em ações nos estratos estaduais e Municipais.* Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2003.

MARX, Karl. *Contribuição à critica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998.

MASON, Edward; ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington DC, The Brookings Institution, 1973.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano*: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Campinas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNICAMP, 2008.

_____. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção de política social contemporânea. *Ser Social*, Brasília, UnB, n. 18, p. 47-78, jan./jun., 2006.

MERLE, Marcel. *Sociologia das relações internacionais*. Brasília: EDUNB, 1981.

MCNAMARA, Robert S. *A essência da segurança*: reflexões de um secretário da defesa dos Estados Unidos. São Paulo: IBRASA, 1968.

_____. XXXII Asamblea Anual de Gobernadores: sobre la necesidad del "Informe sobre El desarrollo mundial. *Boletín CEMLA*, 1977.

MILLIKAN, Max F.; BLACKMER, Donald. *Nações em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura,1963.

MONTORO FILHO, André Franco. Parceria público privado: considerações de um economista. *Boletim FIPE*, São Paulo, n. 285, p. 14-16, 2004.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.

_____. *Liberalismo*: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MOREIRA, Sandrina Berthault. Qualidade e quantidade da ajuda internacional. Lisboa, *Cadernos de Economia*, p. 53-56, jan./mar, 2004.

MORGENTHAU, Hans J. *Politica entre las naciones*: la lucha por el poder y a la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

NYE JR. Joseph S. *O paradoxo do poder americano*: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: UNESP, 2002.

_____. The changing nature of world power. *Political Science Quarterly,* v. 105, n. 2, p. 177-192, 1990.

OLIVEIRA, Odete Maria. Organizações Internacionais e a ONU: o paradoxo do poder de veto do Conselho de Segurança. Florianópolis: UFSC, 2008. (Mimeo).

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

OLSSON, Giovanni. Poder político e sociedade internacional contemporânea: governança global com e sem governo e seus desafios e possibilidades. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, UFSC, Florianópolis, SC, 2006.

OMAN, Charles. Globalização e regionalização nas décadas de 1980 e 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *A nova ordem internacional e a Terceira Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-nação*: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ØYEN, Else. Social Capital Formation as a Poverty Reducing Strategy*?* In: UNESCO. *Social capital and poverty reduction*: which role for the civil society organizations and the state? *Genebra/Paris: UNESCO, 2002,* p. 11-14.

PASE, Hemerson Luiz. Capital social e empoderamento. *Anais do II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, Florianópolis, UFSC, 25 a 27 de abril de 2007.

PATTUSSI, Marcos Pascoal et alii. Capital social e a agenda de pesquisa em epidemiologia. *Cadernos de Saúde Pública* (FIOCRUZ), Rio de Janeiro, v. 22, n. 8, p. 1525-1546, ago. 2006.

PINSTRUP-ANDERSEN, Per; JARAMILLO, Maurice; Stewart, Frances. Efectos de la reducción del gasto public. In: CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard;

STEWART, Frances. *Ajuste con rostro humano*: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. Madrid: Siglo XXI de España Editores/UNICEF 1987. v. 1.

CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard; STEWART, Frances. *Ajuste con rostro humano*: estudio de países. Madrid: Siglo XXI de España Editores/UNICEF 1987. v. 1.

PEARSON, Lester. *Sócios no progresso*: relatório da Comissão do Desenvolvimento Internacional. Rio de Janeiro/São Paulo: APEC Editora, 1971.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, UFF, Niterói, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. *Revista de Economia Política,* v. 15, n. 1 (57), p. 5-40, jan./mar. 1995.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? *Análise Social,* Lisboa, v. xxxii (141), p. 419-442, 1997.

POZZOLI, Lafayette; RAMIRO, Caio Henrique Lopes. Conceitos de justiça participativa. *RIPE - Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v. 40, n. 45, p. 149-169, jan./jun. 2006.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

POU, Victor. *As organizações internacionais*. Rio de Janeiro: SALVAT EDITORA, 1979.

RACY, J. Carlos; ONUKI, Janina. Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 1, n. 1, jul. 2002.

REIS, José. A Economia Constitucional e a Public Choice: o Estado e as instituições na visão de um individualista radical (J. Buchanan). *Notas Económicas*, Coimbra, n. 6, dez., 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002.

_____. O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 127-143, ago. 2008.

RESENDE, Ranieri Lima. O regime jurídico da responsabilidade das organizações internacionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 43, n. 170, p. 191-207, abr./jun. 2006.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Unicamp, Campinas, SP, 2006.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. *O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90*: um projeto de desmonte do SUS. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Unicamp, Campinas, SP, 2000.

RODAN-ROSENSTEIN. P. N. Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. A *economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1969.

ROSENAU. James N.; CZEMPIEL. Ernst-Otto. *Governança sem governo*: ordem e transformações na política mundial. Brasília/São Paulo: EDUNB/Imprensa Oficial, 2000.

ROSTOW, Walt W.; MILLIKAN, Max. *A proposal; key to an effective foreign policy*. New York: Harper & Brothers,1957.

ROSTOW, Walt. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

SARAIVA, Flávio Sombra. Détente, diversidade, intranqüilidade e ilusões igualitárias (1969-1979). In: SARAIVA, Flávio Sombra (Org.). Relações internacionais contemporânea: da construção do mundo liberal à globalização de 1815 a nossos dias. Brasília, Paralelo 15. 1997, p. 279-302.

SCHERMA, Márcio Augusto. A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006). Campinas: UNICAMP, 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Campinas/São Paulo, SP, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações internacionais.*Barueri, SP: Manole, 2004.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.* Petrópolis, Vozes, 2001.

TOSI, Giuseppe. Aristóteles e a escravidão natural. *Boletim do CPA*, Campinas, n. 15, p. 71-100, jan./jun. 2003.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*. n. 23, nov., p. 55-62, 2004.

UL HAQ, Mahbub. *A cortina da pobreza*: opções para o Terceiro Mundo. São Paulo: Companhia Editora Nacional,1978.

UNITED NATIONS. *Measures for the economic development of under-developed countries.* Department of Economic Affairs, New York, 1951.

VADELL, Javier. O Banco Mundial: dos empréstimos para o ajuste aos empréstimos para políticas de desenvolvimento. *Conjuntura Internacional* (revista virtual da PUC Minas), 29 out. 2009.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1977.

WORLD BANK. *Adjustment lending policies for sustainable growth*. Washington, D. C.: World Bank, 1990.

_____. *Annual Report (1963-1964).* Washington, D. C.: World Bank/ IDA, 1964.

_____. *Annual Report* (1964-1965). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1965.

_____. *Annual Report* (1964-1965). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1965.

_____. *Annual Report* (1965-1966). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1966.

_____. *Annual Report* (1966-1967). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1967.

_____. *Annual Report* (1968). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1968.

_____. *Annual Report* (1969). Washington, D. C.: World Bank /IDA, 1969.

_____. *Annual Report* (1970). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1970.

_____. *Annual Report* (1971). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1971.

_____. *Annual Report* (1972). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1972.

_____. *Annual Report* (1973). Washington, D. C.: World Bank/IDA, 1973.

_____. *Annual Report* (1974). Washington, D. C.: World Bank, 1974.

_____. *Annual Report* (1975). Washington, D. C.: World Bank, 1975.

_____. *Annual Report* (1976). Washington, D. C.: World Bank, 1976.

_____. *Annual Report* (1977). Washington, D. C.: World Bank, 1977.

_____. *Annual Report* (1978). Washington, D. C.: World Bank, 1978.

_____. *Annual Report* (1979). Washington, D. C.: World Bank, 1979.

_____. *Annual Report* (1980). Washington, D. C.: World Bank, 1980.

_____. *Annual Report* (1981). Washington, D. C.: World Bank, 1981.

_____. *Annual Report* (1982). Washington, D. C.: World Bank, 1982.

_____. *Annual Report* (1983). Washington, D. C.: World Bank, 1983.

_____. *Annual Report* (1984). Washington, D. C.: World Bank, 1984.

_____. *Annual Report* (1985). Washington, D. C.: World Bank, 1985.

_____. *Annual Report* (1986). Washington, D. C.: World Bank, 1986.

_____. *Annual Report* (1987). Washington, D. C.: World Bank, 1987.

_____. *Annual Report* (1988). Washington, D. C.: World Bank, 1989.

_____. *Annual Report* (1989). Washington, D. C.: World Bank, 1989.

_____. *Annual Report* (1990). Washington, D. C.: World Bank, 1990.

_____. *Annual Report* (1991). Washington, D. C.: World Bank, 1991.

_____. *Annual Report* (1992). Washington, D. C.: World Bank, 1992.

_____. *Annual Report* (1993). Washington, D. C.: World Bank, 1993.

_____. *Annual Report* (1994). Washington, D. C.: World Bank, 1994.

_____. *Annual Report* (1995). Washington, D. C.: World Bank, 1996.

_____. *Annual Report* (1996). Washington, D. C.: World Bank, 1996.

_____. *Annual Report* (1997). Washington, D. C.: World Bank, 1997.

_____. *Annual Report* (1998). Washington, D. C.: World Bank, 1998.

_____. *Annual Report* (1999). Washington, D. C.: World Bank, 1999.

_____. *Annual Report* (2000). Washington, D. C.: World Bank, 2000. (Vol. I)

_____. *Annual Report* (2000). Washington, D. C.: World Bank, 2000. (Vol. II)

_____. *Annual Report* (2001). Washington, D. C.: World Bank, 2001. (Vol. I)

_____. *Annual Report* (2001). Washington, D. C.: World Bank, 2001. (Vol. II)

_____. *Annual Report* (2002). Washington, D. C.: World Bank, 2002. (Vol. I)

_____. *Annual Report* (2002). Washington, D. C.: World Bank, 2002. (Vol. II)

_____. *Annual Report* (2003). Washington, D. C.: World Bank, 2003. (Vol. I)

_____. *Annual Report* (2003). Washington, D. C.: World Bank, 2003. (Vol. II)

_____. *Eighteeth Annual Report* (1962-1963). Washington, D. C.: World Bank, 1963.

_____. *Eighth Annual Report*: to The Board of Governors (1952-1953). Washington, D. C.: World Bank, 1953.

_____. *Eleventh Annual Report* (1955-1956). Washington, D. C.: World Bank, 1956.

_____. *Fifteenth Annual Report* (1959-1960). Washington, D. C.: World Bank, 1960.

_____. *Fifth Annual Report*: to The Board of Governors (1949-1950). Washington, D. C.: World Bank, 1950.

_____. *Fourteenth Annual Report* (1958-1959). Washington, D. C.: World Bank, 1959.

_____. *Fourth Annual Report*: to The Board of Governors (1948-1949). Washington, D. C.: World Bank, 1949.

_____. *Ninth Annual Report* (1953-1954). Washington, D. C.: World Bank, 1954.

_____. *Second Annual Report* (1946-1947). Washington, D. C.: World Bank, 1947.

_____. *Seventeenth Annual Report* (1961-1962). Washington, D. C.: World Bank, 1962.

_____. *Seventh Annual Report*: to The Board of Governors (1951-1952). Washington, D. C.: World Bank, 1952.

_____. *Six Annual Report*: to The Board of Governors (1950-1951). Washington, D. C.: World Bank, 1951.

_____. *Sixteenth Annual Report* (1960-1961). Washington, D. C.: World Bank, 1961.

_____. Social Development Papers. *Paper Number*, Washington, D. C.: World Bank, 22, may 1, p. 1-39,1997.

_____. *Sub-Saharan Africa*: from crisis to sustainable growth. Washington D.C.: World Bank, 1989.

_____. *Tenth Annual Report* (1954-1955). Washington, D. C.: World Bank, 1955.

_____. *The assault on world poverty*: Problems of rural development, education and health. . Washington, D. C.: World Bank, 1975.

_____. *The assault on world poverty*: problems of rural development, education and health. Baltimore and London: World Bank, 1975.

_____. The initiative on defining, monitoring and measuring social capital. *Social Capital Initiative Working, Paper No. 1*, apr., 1998 . Washington, D. C.: World Bank, p. 1-30, 1998.

_____. *The social impact of adjustment operations an Overview*. Washington, D.C., Operations Evaluation Department, June 30, 1995

_____. *Third Annual Report* (1947-1948). Washington, D. C.: World Bank, 1948.

_____. *Thirteenth Annual Report* (1957-1958). Washington, D. C.: World Bank, 1958.

_____. *Twelfth Annual Report* (1956-1957). Washington, D. C.: World Bank, 1957.

_____. *World Development Report (1983)*: world economic recession and prospects for recovery. Washington, D. C.: World Bank, 1983.

_____. *World Development Report (2002): Building Institutions for Markets.* Washington, D. C.: World Bank, 2002.

WEBER, Max. *Economia e sociedade:* fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: EDUNB, 1991.

WOOLCOCK, Michael. Social capital in theory and practice: reducing poverty by building partnerships between states, markets and civil society. In: KAZANCIGIL, Ali; ØYEN, Else. *Social capital and poverty reduction* w*hich role for the civil society organizations and the state?* Genebra/Paris: UNESCO, 2002, p. 20-44.

ZAGARE, Frank C.; KILGOUR, D. Marc. Assessing competing defense postures: the strategic implications of "flexible response". *World Politics*, v. 47, n. 3 (Apr., 1995), p. 373-417.

Publicações em meio eletrônico

AZEVEDO, Cecília. As contradições e os limites da 'americanização' da América Latina. *Anais do XIII Congresso de História Econômica*. Buenos Aires, 2002. Disponível em: <http://eh.net/ XIIICongress/cd/papers/41Azevedo35.pdf>. Acesso em: 14 out. 2006.

BANCO MUNDIAL. *Desenvolvimento e redução da pobreza*: reflexão e perspectiva (preparado para as Reuniões Anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional), 2004b. Disponível em: <:http://siteresources.worldbank.org/PRESIDENTSITE/ Resources/ jdw_bourgui gnon_portuguese.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2006.

BARZOTTO, L. F. Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica Digital*, Internet, v. 4, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/revista/Rev_48/artigos/ART_LUIS.htm>. Acesso em: 16 ago. 2009.

GANZEL, Bill. Farming in the 1950 & 60. *Food for Peace*. Disponível em: <http://www.livinghistory.org/farminginthe50s/money_08.html>. Acesso em: 27 set. 2009.

GASPI, Suelen de; LOPES, Janete Leige. Desenvolvimento sustentável e revolução verde: uma aplicação empírica dos recursos naturais para o crescimento econômico das Mesorregiões do Paraná. *XI Encontro de Economia da Região Sul – ANPEC SUL*, 2008, Curitiba - PR. Disponível em: <www.economiaetecnologia.ufpr.br/.../ ANPEC-Sul-A4-08- desenvolvimento_sustenta.pdf>. Acesso em: 27 set. 2009.

HARADA, Marcelo Kiyoshi. Elevada carga tributária e os paraísos fiscais. *Revista Jus Navigandi*. n. 806, set. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/ texto.asp?id=7303>. Acesso em: 16 de outubro de 2009.

HUMAN LIFE INTERNATIONAL. *Relatório Kissinger (NSM 200)*. Disponível em: <http://providafamilia.org/site/secoes_detalhes.php?sc=73&id=202>. Acesso em: 30 set. 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>. Acesso em: 4 jun. 2008.

LAFER, Celso. *Aula Magna*: "O setor agropecuário e a política externa brasileira" por ocasião do Centenário da ESALQ. Piracicaba, SP, 7 maio 2001. Disponível em: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/2001/2984.pdf>. Acesso em: 27 set. 2009.

JOHNSON, Bryan T. *The World Bank and Economic Growth*: 50 Years of Failure. Disponível em: <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/ BG1082.cfm>. Acesso em: 30 ago. 2009.

LEHER, Roberto. *Wolfowitz no Banco Mundial: educação como segurança*. Disponível em: <www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/1652005104359_roberto_abril_2005.doc>. Acesso em: 13 abr. 2007

LONG, J. Bradford de; EICHENGREEN, Barry. *The Marshall Plan*: History's Most Successful Structural Adjustment Program. Oct., 1991. Disponível em: <http://econ161.berkeley.edu/pdf_files/Marshall_Large.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2009.

MARINHO, Pedro Lopes. *O sistema monetário internacional*: uma interpretação a partir do conceito de hegemonia mundial. Disponível em: <http://www.uesc.br/dcec/pedrolopes/artigo_prof_pedro_lopes_sistema_monetario.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2009.

MIGA/WORLD BANK. *About*. 2009. Disponível em: <http://www.miga.org/sectors/index_sv.cfm?stid=1534>. Acesso em: 19 jul. 2008.

MOODY'S INVESTORS SERVICE. *Global Credit Research*. Desmistificando securitização para investidores sem proteção de garantias. Disponível em: <WWW.moodys.com.br/brasil/.../Desmistificando%20Securitização.pdf>. Acesso em: 01 out. 2009.

ONU. *Carta do Atlântico*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/>. Acesso em: 13 set. 2009.

_____. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 15 out. 2008.

PORZECANSKI, Roberto. *Alliance for Progress or Alianza para el Progreso?*: A reassessment of the Latin American contribution to the Alliance for Progress. 2005. Disponível em: <http://fletcher.tufts.edu/research/2005/Porzecanski.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2007.

RIELY, Frank; COGILL, Bruce; BAILEY, Laura. An Introduction to the Monitoring and Evaiuation of U.S. Title I1 Food Aid Programs. *Impact*. Disponível em: <http:// http:// pdf.dec. org/pdf_docs/PNACB786.pdf>. Acesso em: 29 out. 2006.

ROSENBERG, Justin. Marxism and international relations. *Justin Rosenberg's homepage*. Disponível em: <http:// www.justinrosenberg.org>. Acesso em: 21 jun. 2008.

SANTA SÉ. Disponível em: <http://www.vatican.va/phome_po.htm>. Acesso em: 17 jun. 2008.

USP/BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. *Declaração das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/>. Acesso em: 5 jun. 2008.

WORLD BANK. *About*. Disponível em: <http://www.worldbank.org/>. Acesso em: 18 jun. 2008.

YALE LAW SCHOOL/THE AVALON PROJECT. *Carta de Punta del Este*. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam15.asp>. Acesso em: 21 out. 2006.

_____. *The Bretton Woods Agree*ments. Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, July 22, 1944. Disponível em: <http://www.yale.edu/ lawweb/avalon/decade/decad047. htm>. Acesso em: 19 jul. 2008.

_____. *Treaty of Versailles*. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/subject_ menus/versailles_menu.asp>. Acesso em: 12 out. 2008.