

Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014)

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA*

Resumo

O artigo analisa a agenda política do Banco Mundial, implantada entre 1980 e 2014, centrada no ajuste estrutural das economias nacionais, em clave neoliberal, com ênfase para a América Latina. Argumenta-se que tal agenda se renovou ao longo do período, tornando-se cada vez mais politizada, abrangente e intrusiva nos Estados clientes. Evidencia-se a coerência entre a agenda política do Banco Mundial e a distribuição setorial e regional da sua carteira de empréstimos.

Palavras-chave: Banco Mundial. Ajuste estrutural. Liberalismo econômico.

Metamorphoses of the World Bank's structural adjustment programme (1980-2014)

Abstract

The article analyzes, focusing on Latin America, the World Bank's political agenda, implemented between 1980 and 2014, and based on the (neoliberal) structural adjustment of national economies. It is argued that this agenda has changed over the period, becoming increasingly politicized, comprehensive and intrusive in the involved States. There is evidence of coherence between the World Bank's political agenda and the sectoral and regional distribution of its loan portfolio.

Keywords: World Bank. Structural adjustment. Economic liberalism.

* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

Sociologias, Porto Alegre, ano 19, nº 44, jan/abr 2017, p. 390-422

O Banco e seus funcionários não deverão intervir em assuntos políticos de nenhum membro; nem tampouco deverão ser influenciados em suas decisões pelo caráter político do membro ou dos membros interessados. Somente considerações econômicas serão relevantes para suas decisões, e essas considerações serão ponderadas imparcialmente.

Banco Mundial, Artigos de Fundação, 1944.

Uma economia de mercado só pode funcionar numa sociedade de mercado.

Karl Polanyi, A grande transformação, 1944.



endo completado, em 2014, setenta anos desde o seu momento de fundação, o Banco Mundial (BM)¹ segue suscitando críticas e controvérsias. Crescendo em tamanho e desempenhando cada vez mais funções desde a sua origem, o BM se tornou uma organização imensa e extremamente complexa, bastante distinta daquela acordada em Bretton Woods (BW), ainda durante a Segunda Guerra Mundial. Com 12.335 funcionários em tempo integral, em 2014, a instituição havia concedido, ao longo da sua história, mais de US\$ 800 bilhões em empréstimos, au-

¹ O BM integra o chamado Grupo Banco Mundial (GBM), constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na conferência de BW em 1944; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Corporação Financeira Internacional (CFI), de 1956; Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CI-CDI), de 1966; Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), de 1988; Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), de 1955, renomeado de Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000; e Painel de Inspeção, criado em 1993. O Banco Mundial é formado apenas pelo BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção. O BIRD concede empréstimos ao setor público de países de renda média e baixa solventes, captando recursos em mercados de capital e emprestando a seus clientes em condições próximas às do mercado financeiro internacional (hard loans). O lastro das suas operações denomina-se capital geral e é aportado pelos Estados-membros, em proporções desiguais, e só pode ser aumentado após negociações entre eles. Já a AID efetua

torizados mediante contrapartida financeira dos Estados clientes em magnitude muitíssimo maior. O aumento gradativo da sua carteira havia sido acompanhado da diversificação das suas áreas de atuação, que passaram a abarcar, além de infraestrutura e energia, também política econômica, educação, saúde, habitação, administração pública, desenvolvimento rural e urbano, meio ambiente e reconstrução pós-conflito.

Vocalizando o discurso e construindo a autoimagem de instituição estritamente técnica – como expressam os seus artigos de fundação –, o BM sempre explorou, ainda que de diferentes formas, a sinergia entre o financiamento, a assistência técnica a governos nacionais e subnacionais, a pesquisa econômica e a coordenação de iniciativas multilaterais, com o objetivo de alavancar a sua influência e institucionalizar a sua agenda política nos Estados clientes e em escala internacional.

A pesquisa acadêmica no Brasil sobre o tema ainda é relativamente escassa, apesar de o país figurar historicamente entre os cinco maiores clientes do BM, e de a América Latina ser a principal região de operações da instituição. Por outro lado, a literatura internacional é vasta, mas profundamente heterogênea. Cabe um breve comentário a esse respeito. Parte muito significativa da produção intelectual é dominada por economistas e tende a enfatizar a atuação financeira da entidade, o que é

empréstimos de longo prazo sem juros (soft loans) ao setor público de países pobres com pouca ou nenhuma capacidade de tomar emprestado nas condições de mercado. A AID tem três fontes de financiamento: contribuições do BIRD, pagamento com juros dos empréstimos que realiza e, a mais importante, contribuições voluntárias negociadas entre países doadores a cada três anos. Enquanto o BIRD dá lucro e se baseia financeiramente no mercado de capitais, a AID depende das contribuições voluntárias de alguns Estados doadores para sobreviver — a começar dos EUA. A fatia de cada doador enseja negociações intensas com os demais. Para ser cliente do BM é preciso, antes, dele ser membro. Assim, todo cliente é um membro, mas nem todo membro é cliente. À medida que a renda per capita dos países aumenta e ultrapassa certo patamar, são considerados “ricos” e deixam de ser elegíveis para empréstimos. Jamais tomaram crédito do BM: os EUA, o Reino Unido, a Alemanha e o Canadá. O poder de voto no BM é desigual e proporcional ao capital aportado por cada Estado-membro, quantia que é negociada politicamente entre os Estados. Por um acordo informal, vigente desde 1944, o presidente do BM é sempre um cidadão dos Estados Unidos, normalmente indicado pelo Tesouro.

fundamental, mas com frequência menospreza ou mesmo desconsidera outras dimensões relevantes. Por outro lado, grande parte dos estudos limita-se a abordar a atuação do Banco sob o prisma setorial (infraestrutura, educação, saúde, política econômica, etc.), deixando de lado a articulação intersetorial das suas ações e a história mais geral da entidade. Em outro recorte, é possível distinguir os trabalhos que abordam a instituição a partir da política externa dos principais Estados-membros, esvaziando a análise da organização burocrática e seus condicionantes, daqueles que tratam o Banco como uma burocracia complexa, a partir da Sociologia das Organizações, desconsiderando a relação da entidade com as disputas no sistema interestatal. Por sua vez, em outra chave de leitura, podem-se diferenciar os estudos que se encerram numa perspectiva disciplinar — amplíssima maioria — daqueles que adotam uma abordagem global e transdisciplinar. Por fim, mas não menos importante, uma parcela considerável da literatura carrega um tom fortemente normativo, a favor ou contra a atuação da instituição, com pouco distanciamento crítico em relação ao objeto, ainda que, com frequência, sob a aparência da melhor pesquisa técnica.

A abordagem aqui adotada difere de parte significativa da literatura. O argumento central é o de que, a despeito da fachada técnica, o Banco sempre atuou, ainda que de diferentes formas, na interface dos campos político, econômico e intelectual em escala internacional, em função da sua condição singular de prestador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento capitalista, em clave anglo-saxônica. Dessa perspectiva, o Banco é abordado como um ator político, intelectual e financeiro.

Analisar as formas pelas quais o programa político do BM foi traduzido e implementado por diferentes Estados demanda pesquisas empíricas específicas e escapa aos objetivos deste artigo. Ainda assim, em

termos teórico-metodológicos, é importante ressaltar que a relação do BM com os governos nacionais e subnacionais não deve ser vista de maneira unilateral, como mera imposição externa. Embora existam formas e mecanismos de pressão diferenciados (financeiros, políticos, intelectuais e simbólicos) acionados pelo BM conforme as circunstâncias, o assunto, e o cliente, a atuação da entidade historicamente sempre se deu em meio a uma densa e crescente rede de relações que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais, os quais, com meios e níveis de gravitação distintos, apoiam, propõem, adaptam, negociam e veiculam as ideias e prescrições da instituição. Nessa interação, com frequência o discurso e as práticas do BM aportaram argumentos e recursos para dirimir conflitos entre atores domésticos concorrentes e consolidar posições de poder e convicções ideológicas próprias. Dessa perspectiva, a eficácia das ações do BM necessita da construção de visões de mundo e interesses mútuos e, por isso, requer a construção de pontos e redes de sustentação, negociação e difusão, tanto dentro como fora dos espaços nacionais.²

Com ênfase na América Latina, o propósito deste artigo é analisar a agenda política do BM entre 1980 e 2014, centrada no uso de empréstimos de ajuste estrutural para impulsionar a liberalização das economias nacionais. Inicialmente, discute o engajamento da entidade no ajuste das economias da região durante a década de 1980, baseado numa agenda macroeconômica hipermercadista. Após, debate o processo de ampliação e reciclagem da agenda política do BM entre 1990 e 1998, focada na manutenção do ajuste macroeconômico, na promoção de reformas institucionais e no combate à pobreza extrema. A seguir, aborda a consolidação dessa nova agenda, batizada de Pós-Consenso de Washington, de 1998 a 2014. Por fim, o trabalho analisa a movimentação financeira do

² Como mostraram, a partir de abordagens distintas, Gwin (1997), Dezalay e Garth (2005), Harrison (2004), Goldman (2005), Woods (2006), Craig e Porter (2006) e Williams (2008).

BM de 1990 a 2014, destacando a coerência entre a sua agenda política e a distribuição setorial e regional da sua carteira. O texto baseia-se em fontes da própria instituição e dialoga com parcela importante da rica e variada literatura especializada.

Início e dinâmica do ajuste (1980-1989)

Durante os anos de 1970, uma série de eventos reconfigurou a economia internacional. Desde o final da década anterior, tensões no sistema monetário internacional tornavam a manutenção da convertibilidade do dólar em ouro cada vez mais difícil para os EUA. Como resposta, os EUA romperam unilateralmente com o regime monetário de BW cuja criação o governo americano havia patrocinado no pós-guerra, mediante uma sequência de medidas praticadas entre 1971 e 1973. Com essa movimentação, Washington buscava demolir as regras que limitavam o domínio dos EUA sobre a política monetária internacional (Tavares, 1997; Gowan, 1999; Brenner, 2003; Panitch; Gindin, 2013). Por sua vez, em 1979, junto com o segundo choque do petróleo, o Tesouro americano aumentou sensivelmente a taxa de juros dos EUA, a fim de conter a inflação doméstica e retomar a supremacia do dólar. Combinada à liberalização do fluxo de capitais, a medida forçou a sobrevalorização da moeda americana e redirecionou a liquidez internacional para os EUA, submetendo a política econômica de todos os demais países capitalistas a um ajuste recessivo sincronizado com a política americana. Em pouco tempo, os títulos da dívida pública dos EUA se tornaram o ativo líquido por excelência da economia internacional. Enquanto isso, as economias latino-americanas seguiam com altas taxas de crescimento ao longo de toda a década, à custa de elevado endividamento externo. Em 1979, a confluência do segundo choque do petróleo com o giro radical da política monetária americana e

a queda acentuada dos preços das matérias-primas aumentou bastante o custo da dívida externa dos Estados que vinham financiando o seu crescimento mediante crédito externo.

A guinada liberal-conservadora promovida pelos governos Thatcher e Reagan deu-se nesse contexto e foi decisiva para alterar drasticamente a política internacional. Para essa nova direita no poder, a recuperação do crescimento econômico e do lucro privado passava pela demolição do *Welfare State* e pela liberalização das economias nacionais (Duménil; Lévy, 2007; Harvey, 2007).

Àquela altura, a atuação do BM consistia em firmar o ajuste estrutural como meio necessário para a adaptação dos países endividados às novas condições da economia política internacional (Stern; Ferreira, 1997, p. 609). A expressão designava uma nova modalidade de empréstimo da instituição, iniciada em 1980, de desembolso rápido e orientado para políticas, e não para projetos. A autorização desse tipo de operação estava condicionada ao acordo prévio dos mutuários com o FMI, para a realização de programas de estabilização monetária, bem como à adoção de reformas macroeconômicas. O socorro financeiro, assim, trazia consigo condicionalidades.

No caso da América Latina, a pressão liberalizante dos EUA seria potencializada após a eclosão da crise da dívida externa, em 1982, ponto culminante de um processo de endividamento com bancos americanos praticado sob a conviência do FMI e do BM. A gestão da dívida rapidamente converteu-se em mecanismo para disciplinar *em série* as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente (Gwin, 1997, p. 236; Strange, 1999, p. 121; Marichal, 2010).

A documentação do BM³ mostra que, entre 1980-85, os programas de ajustamento repetiram, em linhas gerais, a mesma agenda monetarista

³ Como os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial e os Relatórios Anuais editados anualmente nesse período.

aplicada pelo FMI desde os anos sessenta. No âmbito das políticas macroeconômicas, tratava-se de: liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo; promover a especialização produtiva e expandir as exportações, sobretudo primárias. Já no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste tinha como meta central a redução do déficit público mediante: *a)* o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; *b)* a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo popular; *c)* a redução do custo *per capita* dos programas; *d)* como principal novidade, a reorientação da política social para saúde e educação primárias e a focalização do gasto em grupos em extrema pobreza. O enfoque adotado pelas organizações de BW foi batizado de “tratamento de choque”, segundo o qual, quanto mais cedo, rápido e forte fosse o ajuste macroeconômico, menor seria o desgaste político dos governos “reformadores”.

Após a moratória mexicana, em 1982, os bancos privados internacionais interromperam as linhas de crédito aos países latino-americanos. Como o financiamento da atividade econômica e, cada vez mais, dos próprios Estados da região haviam-se tornado altamente dependentes de recursos externos, a interrupção do crédito aumentou a dependência dos países devedores em relação aos empréstimos do BM e do FMI.

A pesquisa do BM foi redirecionada para os defeitos do Estado e a eficiência dos mercados e para a contraposição entre equidade e eficiência. Expoentes da Economia do Desenvolvimento foram substituídos por nomes associados à monoeconomia neoclássica (Kapur et al., 1997, pp. 338-339). A preocupação com a redução da pobreza — marca da gestão de Robert McNamara (1968-81) — foi abandonada.

A crise financeira se aprofundou e, em resposta, o governo americano anunciou, em 1985, o Plano Baker. Junto com ele, o Tesouro definiu as

prioridades que o BM deveria seguir na promoção do ajuste. A principal novidade foi a privatização em massa de empresas públicas.

À medida que se avolumavam efeitos socialmente regressivos decorrentes das medidas adotadas, cresceu a preocupação com a sustentabilidade política do processo em curso. Até então, o discurso oficial tinha sido de que o ajuste era “bom para os pobres”, pois os beneficiaria diretamente por meio do “efeito derrame”.⁴ Esse discurso mudou em meados dos anos oitenta, quando o BM começou a admitir a ocorrência de “custos sociais”. A partir de 1986, o ajuste requereria a criação de programas de compensação social para aliviar, de maneira focalizada e no curto prazo, o impacto sobre as parcelas da população mais golpeadas ou mais suscetíveis a apoiarem a oposição.

Com o início do governo George Bush, em 1989, o Tesouro elaborou uma nova estratégia de gestão da dívida externa, materializada no Plano Brady. As instituições de BW seguiram as orientações do Tesouro e do *Federal Reserve*, autorizando novos empréstimos condicionados à abertura comercial (Gwin, 1997, pp. 235). Pela primeira vez, o BM defendeu a desregulação financeira ampla. Nesse mesmo período, a negociação com os credores internacionais chegou ao fim e as portas do sistema financeiro internacional se abriram novamente. A construção de novas coalizões políticas nos países latino-americanos viabilizou a eleição de governos comprometidos com o ajuste neoliberal, os quais, amparando-se no acesso à liquidez internacional, puseram em prática planos de estabilização monetária coerentes com essa agenda.

⁴ Uma das coordenadas intelectuais predominantes entre os economistas do BM afirmava que a distribuição de renda se concentra nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentra nos estágios finais, de tal maneira que, após uma fase ascendente e sustentada de crescimento econômico, operar-se-ia o efeito “derrame” (trickle-down), i.e., o gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social (Kapur et al., 1997, pp.116-117; Stern; Ferreira, 1997, pp. 530-532).

Sociologias, Porto Alegre, ano 19, nº 44, jan/abr 2017, p. 390-422

No final de 1989, as principais forças que pilotavam a liberalização da economia internacional realizaram na capital americana uma reunião para avaliar os resultados alcançados e planejar os próximos passos. O pacote de dez reformas de política econômica ali compilado ficou conhecido como Consenso de Washington (CW) (Williamson, 1990). Construído sobre as ruínas do Muro de Berlim, tal decálogo expressava a convergência entre o *mainstream* neoclássico, o governo dos EUA e os interesses de Wall Street (Guilhot, 2005, p. 197). O CW logo se converteu num paradigma político transnacional (Babb, 2013), centrado na liberalização e na privatização das economias nacionais.

O ajuste da agenda de ajuste (1989-1997)

O escopo do ajuste sofreu modificações decisivas durante a década de 1990. A primeira delas refere-se à ênfase no combate à pobreza, tema do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM)⁵ de 1990. Enfatizando a conexão entre desigualdade internacional, pobreza e instabilidade política, o RDM separava política social e política econômica. Ancorado na categoria de pobreza absoluta, deixava de lado a questão da concentração de renda e riqueza e propunha uma estratégia dual, que combinava programas de compensação focalizados no curto prazo com a confiança renovada nas virtudes redentoras do crescimento econômico e do efeito derrame, os quais só poderiam ser alcançados mediante políticas neoliberais. Não por acaso, o conflito em torno da produção e apropriação da riqueza era desconsiderado, o que permitia ao BM propor que o alívio da pobreza dependia tão-somente da distribuição de parte dos resultados do crescimento. Assim, o BM voltava a enfatizar o tema do “combate à pobreza”, mas num caminho funcional à liberalização econômica.

⁵ O RDM é a publicação anual mais importante do BM desde 1978. É um documento político que transmite a mensagem principal da instituição sobre assuntos-chave, porém sob a aparência da melhor pesquisa técnica.

A segunda modificação importante na agenda de ajuste do BM consistiu na redefinição do papel do Estado na economia, mediante a promoção do enfoque “amigável com o mercado” (*market-friendly approach*). Lançado pelo RDM 1991, tal abordagem condenava o papel do Estado como agente econômico e prescrevia um elenco restrito de funções consideradas legítimas: garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade, manter a ordem pública, investir em “capital humano” (educação primária e saúde básica), fornecer infraestrutura produtiva, proteger o meio ambiente, controlar a natalidade e gerir a previdência social. Para cumprir tais funções, seria necessário manter o ajuste fiscal e redirecionar o gasto público para áreas prioritárias, privatizar as empresas do setor produtivo estatal, transferir a prestação de serviços públicos diversos para empresas terceirizadas e organizações não-governamentais (ONGs) e estabelecer legislações favoráveis à livre circulação de capital financeiro. Assim, embora continuasse a ser visto como um “problema”, já começava a aparecer a ideia de que o Estado e as instituições eram importantes para a construção de economias de mercado. A dicotomia Estado *versus* mercado, típica do enfoque hipermercadista dos anos 1980, começava a dar lugar a uma visão mais complementar.

Em meados da década de 1990, tornou-se claro para a direção do BM que o ajuste estrutural precisava ingressar em um novo estágio na América Latina. Por quê? a) O padrão de financiamento baseado na poupança externa acentuava a volatilidade das economias latino-americanas, exigindo a criação de instituições financeiras solventes; b) a dinâmica dos processos de abertura comercial requeria a homogeneização da gestão pública entre os países para minimizar diferenças institucionais que interferiam na rentabilidade capitalista e favoreciam fugas em massa de capital; c) a tão prometida retomada do crescimento econômico ainda não havia ocorrido; d) os níveis de pauperização, desemprego e concentração

de renda e riqueza pioravam em praticamente toda a região (Vilas, 2007; Portes; Hoffman, 2003). Por tudo isso, o BM — em particular, o Escritório da Vice-Presidência do BM para América Latina e Caribe — começou a pregar um segundo estágio de reformas estruturais, mais lento e complexo, em cujo cerne estariam o Estado e as instituições (cf. Naím, 1994; BM, 1996; Burki e Perry, 1997 e 1998).

Essa agenda se expressaria de forma mais integral, e para além da América Latina, no RDM 1997. Advogando um Estado “efetivo”, o relatório foi apresentado como um guia que finalmente “trazia de volta” o Estado, por oposição ao chamado “fundamentalismo de mercado” do FMI.

Num plano mais geral, o RDM 1997 reiterou todas as premissas neoclássicas fundamentais. Seguindo a mesma linha do RDM 1991, repetiu-se a tese da complementariedade entre “Estado e mercado”, definindo o Estado como um “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico conduzido, sempre, pelo setor privado. Somente em situações excepcionais, o Estado poderia corrigir “falhas de mercado”. O relatório prescreveu uma estratégia de reforma baseada em duas diretrizes. A primeira consistia em ajustar a função do Estado à sua “capacidade”, o que implicava definir o seu rol legítimo de ações: garantir a estabilidade macroeconômica, assegurar um ambiente econômico “não distorcido” (sem controle de preços, subsídios, etc.), estabelecer marcos legais adequados à livre concorrência, investir em infraestrutura e serviços sociais básicos (educação primária e saúde), proteger a propriedade privada, conservar o meio ambiente e promover programas sociais focalizados nos segmentos mais pobres. A mensagem era clara: “além do básico, não é preciso que o Estado seja o único provedor” (BM, 1997, p. 6). A segunda diretriz consistia em aumentar a capacidade do Estado por meio do “revigoramento” das instituições públicas, mediante: a) a criação de normas e restrições legais que controlassem a “ação arbitrária” da burocracia estatal; b) a in-

trodução de maior pressão competitiva no interior do Estado, tanto por meio da criação de uma burocracia baseada no mérito, “enxuta” e bem remunerada, como pela concorrência na provisão de bens e serviços entre o setor público, empresas e ONGs; c) o aumento da “participação social” mediante a criação de conselhos público-privados nos mais diversos âmbitos da administração pública.

A receita clichê para o ajuste econômico — desregulação, privatização e liberalização — se manteve inalterada. Nesse sentido, o RDM 1997 reproduziu as linhas centrais do enfoque “amigável com o mercado”. Em conjunto, suas prescrições convergiram para o que Gill (2008) denominou de “novo constitucionalismo”: a promoção do império da lei para proteger a propriedade e a riqueza privadas contra o controle democrático e a soberania popular, mediante reformas políticas e jurídicas que redefinem as regras dentro das quais a política convencional deve se dar.

A terceira mudança expressiva na agenda de ajuste consistiu na incorporação da questão ambiental. Publicado pouco antes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, o RDM 1992 tinha o propósito de compatibilizar a consigna do “desenvolvimento sustentável” com o programa neoliberal. O relatório afirmava a reciprocidade entre crescimento econômico e preservação ambiental, na medida em que somente com o crescimento seria possível não apenas arcar com os custos da proteção ambiental, mas também diminuir a pressão social sobre a natureza. Argumentava também que a escassez de recursos naturais criaria uma demanda por pesquisas direcionadas a superar os obstáculos ao crescimento econômico. A idealização do poder da tecnologia que dava suporte a essa visão projetava um cenário irreal em que todos ganhariam, desde que os governos adotassem políticas pró-mercado. Na esteira dessa formulação, o BM atuaria nos anos seguintes como pivô da promoção de um regime internacional de regras e práticas

institucionais que viabilizasse a mercantilização completa dos recursos naturais. Além disso, o BM se tornaria um semeador de planos nacionais de ajuste ambiental (Wade, 1997, p. 711; Goldman, 2005, pp. 121-131).

A quarta mudança definida pelo BM funcionou como elemento de ligação entre todas as demais e consistiu na entronização da ideia de governança (*governance*). O termo foi introduzido no vocabulário do BM em 1989, por um relatório sobre a implementação do ajuste estrutural na África Subsaariana. A mensagem principal era de que, além de políticas macroeconômicas “sólidas” e infraestrutura “eficiente”, a construção de um “ambiente” favorável ao crescimento do setor privado e ao uso produtivo dos recursos dependia da “boa” governança, entendida como instituições públicas “eficazes” e um novo “balanço entre governo e governados” (BM, 1989).

Estabeleceu-se a tese de que a eficácia da gestão pública depende da boa governança entre agências estatais e organizações da sociedade civil. Todavia, sociedade civil foi tomada, basicamente, como sinônimo de ONGs e fundações. À medida que se aprofundava a permeabilidade entre o campo das ONGs e a indústria internacional da ajuda ao desenvolvimento, e à medida que avançava o ajuste fiscal e a reestruturação das políticas sociais, abria-se um enorme campo de atuação àquelas ONGs preparadas para desempenhar funções antes exclusivas dos Estados (Dezalay; Garth, 2005).

A agenda da “boa governança” tornou-se possível pelo uso crescente dos empréstimos de ajuste, que deram às instituições de BW instrumentos para reformar as políticas dos Estados clientes. Tal agenda ganhou impulso pela combinação do fim da guerra fria com a euforia da globalização financeira, que eliminou os constrangimentos políticos dos Estados Unidos e demais doadores em redesenhar a infraestrutura institucional dos Estados. Desse modo, governança passou a ser o *slogan* geral que

aglutinava políticas, técnicas e saberes necessários para impulsionar e dirigir a mudança social dentro dos Estados sem exercer controle político direto (Williams; Young, 2007).

O Pós-Consenso de Washington e a ampliação do ajuste estrutural (1998-2014)

Com o aprofundamento da crise no sudeste asiático e, na sequência, crises na Rússia (1998) e no Brasil (1999), iniciou-se uma troca de acusações no interior do *establishment* oficial e privado americano sobre os responsáveis por tudo aquilo (cf. Naím, 2000; Florio, 2002; Önis; Sensis, 2005; Rodrik, 2006). As críticas de Joseph Stiglitz (1998) ao “fundamentalismo de mercado” do FMI, mas isentando o BM (do qual era economista-chefe), compuseram esse quadro. Para distinguir o BM do FMI, em abril de 1998, durante a Cúpula das Américas, James Wolfensohn (presidente do BM) declarou que o CW — símbolo do neoliberalismo radical — havia terminado. O arco de reformas de segunda geração, sistematizado no RDM 1997, foi então tomado pela direção do BM como a base de uma nova agenda, batizada de Pós-Consenso de Washington.

Em meio à sucessão de crises financeiras em alguns dos seus principais clientes (Rússia, Brasil, África do Sul, Turquia e Argentina), entre 1998 e 2002, o BM ampliou bastante os empréstimos de ajuste. Além disso, buscou emplacar o Pós-CW em escala internacional. Dessa movimentação, nasceu o Marco Integral de Desenvolvimento (*Comprehensive Development Framework*). O objetivo era formalizar um marco de reformas abrangente que fosse compartilhado internacionalmente e cuja implementação pudesse ser monitorada pelas organizações de BW (Wolfensohn, 1999). Para sua implantação a apropriação (*ownership*) teria importância crucial: a população deveria identificar-se com os programas.

Desse modo, a noção de *ownership* servia para ocultar a ampliação das condicionalidades, que deveriam ser internalizadas, a partir da sua adaptação às circunstâncias locais, mediante a instrumentalização da participação da sociedade civil.

Convém recordar que, no início da década de 2000, sob o patrocínio dos principais doadores e da OCDE, ocorreu um processo mais geral — do qual o BM foi um protagonista importante — no sentido de estabelecer coordenadas e protocolos comuns às organizações da indústria da ajuda internacional. O corolário materializou-se na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, que estabeleceu como princípios, além da apropriação, o alinhamento, a harmonização e a gestão por resultados (OCDE, 2005).

O tema da apropriação mostra que a relação do BM com os governos nacionais não deve ser vista como mera imposição externa unilateral. Se é verdade que existem formas e mecanismos de pressão de diferentes tipos acionados pelo BM conforme o caso e as circunstâncias, é fato também que a atuação do BM deu-se historicamente e se dá em meio a uma malha cada vez mais larga e densa de relações de “profissionais do desenvolvimento” (cf. Dezalay; Garth, 2005; Guilhot, 2005), que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais, que detêm capacidades distintas de formulação própria, negociação, adaptação e difusão das ideias e prescrições políticas da instituição. A efetividade das ações do BM, portanto, depende de uma via de mão dupla permanente com um espectro amplo e multifacetado de atores públicos e da sociedade civil, o que requer, entre outros aspectos, capacidade de convencimento e barganha dentro espaços nacionais e na arena internacional.

O Pós-CW representou o *aggiornamento* da agenda neoliberal, e não a sua superação (Babb, 2013; Rodrik, 2011; Craig; Porter, 2006).

Contudo, cabe notar que, após 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA promoveu uma agenda de segurança internacional centrada na doutrina da guerra preventiva e na promoção de democracias de mercado. Com isso, segurança e humanitarismo foram empurrados para o centro da agenda do BM, colando combate à pobreza com instabilidade global e liberalização econômica. O resultado foi uma fusão entre o Pós-CW e a guerra contra o terrorismo. Expressão desse movimento tem sido o envolvimento cada vez maior do BM na reconstrução de Estados “falidos” e na securitização do desenvolvimento (BM, 2011). Assim, depois de haver atuado na Bósnia, na Faixa de Gaza, em Ruanda e Moçambique, o BM ampliou o seu arco e passou a trabalhar em países como Sudão, Libéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Burundi, Costa do Marfim, Angola, Timor-Leste, Papua Nova-Guiné, Afeganistão, Haiti, entre outros.

Em termos político-operacionais, três novidades se destacam pós-11 de setembro. A primeira é que o BM passou a priorizar condicionalidades *ex ante* em operações de única parcela, segundo as quais os recursos são liberados *depois* de os governos clientes implementarem as mudanças acordadas, tornando mais difícil a sua não observância (Babb, 2013).

A segunda novidade diz respeito à internalização do “combate à pobreza” no Pós-CW (Craig; Porter, 2006). Tal processo vem desde o início da década de 1990 e materializou-se em instrumentos diferenciados. Os mais recentes são os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, ou PRSPs), aplicados em países pobres altamente endividados, a maioria na África SubSahariana. Cada PRSP deve resultar de um processo de participação social que demarque a “luta contra a pobreza” como prioridade nacional. Tem de conter metas claras, definidas a partir de um marco macroeconômico e um roteiro de reformas estruturais considerados adequados para o investimento privado. Também comporta programas focalizados de redução da pobreza.

Cabe ao BM e ao FMI assessorarem os governos na concertação social, de tal maneira que cada Estado assuma a autoria do “seu” PRSP, segundo o princípio da *ownership*.

Por meio da gestão dos PRSPs, o BM assumiu a coordenação de toda a cooperação multilateral ao desenvolvimento nesses países. Ademais, os PRSPs contribuíram para impor ou reforçar um modelo de política social centrado na privatização de serviços básicos (para os que podem pagar) e em transferências monetárias condicionadas e transitórias (para os que *ainda* não podem fazê-lo), fornecendo ao BM e à indústria da ajuda internacional uma ferramenta adicional de construção política que incide nas condições gerais de reprodução social (Rückert, 2010).

A terceira novidade é a criação de um sistema de avaliação do ambiente institucional dos Estados clientes denominado *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Iniciado em 2006, tal sistema estabelece um *ranking* de Estados elegíveis a empréstimos da AID de acordo com a qualidade das suas políticas, a partir de 16 critérios organizados em 4 grupos, como mostra o quadro 1. O modelo é abrangente e detalhado, confirmando que a *ownership* significa que o governo tem autonomia para modular a implantação do programa (sequenciamento e velocidade das reformas), mas não o programa.

Quadro 1. Critérios da Country Policy and Institutional Assessment**A. Gestão econômica**

1. Gestão macroeconômica
2. Política fiscal
3. Política de endividamento

B. Políticas estruturais

4. Comércio
5. Finanças
6. Ambiente regulatório de negócios

C. Políticas de inclusão social

7. Equidade de gênero
8. Equidade do uso de recursos públicos
9. Formação de recursos humanos
10. Proteção social e trabalho
11. Políticas e instituições para sustentabilidade ambiental

D. Administração do setor público e instituições

12. Direitos de propriedade e governança
13. Qualidade da administração orçamentária e financeira
14. Eficiência da mobilização da receita
15. Qualidade da administração pública
16. Transparência, responsabilização e corrupção no setor público

Fonte: <http://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA> (acesso em 3/08/2015).

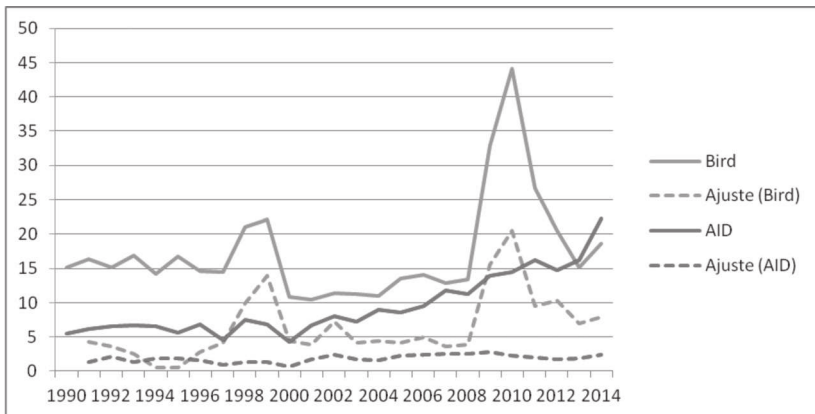
Crédito e agenda política

O crédito sempre funcionou como um instrumento de indução e catalisação de ideias e prescrições sobre o que os governos devem fazer em matéria de desenvolvimento. Por isso, vale examinar a carteira da entidade nas décadas pós-1990, a fim de identificar prioridades e nuances.

O gráfico 1 informa o montante de empréstimos para ajuste desembolsado pelo BM de 1990 a 2014. Destaca-se a proporção elevada desse tipo

de operação, perfazendo a média anual de 30%, mas chegando a 52% no auge da crise no sudeste asiático. Nota-se que os aumentos acentuados dos desembolsos em alguns anos (1995, 1998-99, 2002, 2009-11) foram puxados pelo BIRD e destinaram-se a operações de ajuste nas “economias em transição” do Leste e nos “mercados emergentes” em crise. Convém ressaltar que mesmo empréstimos para projetos carregam condicionalidades.

Gráfico 1. Compromissos financeiros do Banco Mundial (BIRD e AID) – 1990-2014 – Bilhões de dólares



Fonte: Relatórios Anuais do Banco Mundial (1990 a 2014).

A tabela 1, por sua vez, ilustra a geografia das operações ao apresentar os compromissos financeiros por região, entre 1992 e 2014, em termos percentuais. Novamente, constata-se a forte correlação entre crises e aumentos expressivos na participação de certas regiões na carteira total. Dos 23 anos da série, em oito, a América Latina foi a maior receptora, respondendo, na média, por um quinto do montante das operações, mas em alguns anos chegando a quase um terço. Já a tabela 2 apresenta os compromissos líquidos da carteira ativa do BM por região no ano fiscal de 2014, evidenciando o contraste regional entre o BIRD e a AID.

Tabela 1. Distribuição regional dos empréstimos do Banco Mundial – anos fiscais 1992-2014 - Percentual

Regiões	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
América Latina e Caribe	26.1	26	22.8	27	20.6	23.8	21.1	26.8	26.6	30.7	22.4	31.4	26.5	23.1	25	18.4	18.9	30	24	22	19	16	12
África	18.3	12	13.5	10.1	12.7	9.1	10	7.1	14.1	19.5	19.4	20.2	20.5	17.4	20.2	23.5	23	17	20	16	21	26	26
Oriente Médio e Norte da África	6.8	7.9	5.4	4.3	7.3	4.8	3.4	5.4	6	3	2.8	5.7	5.4	5.8	7.2	3.7	6	4	6	5	4	7	7
Leste da Ásia e Pacífico	25.1	23.5	29	25.3	25.2	25.4	33.7	33.7	19.5	12.4	9.1	12.5	12.9	12.9	14.4	16.4	18	17	13	19	19	20	15
	13.8	14.4	11.4	13.3	13.6	10.5	13.5	8.8	13.8	18.8	18	15.8	17	22.4	16.1	22.8	17.2	12	19	24	18	14	26
Europa e Ásia Central	9.9	16.2	17.9	20	20.4	26.4	18.3	18.2	20	15.6	28.3	14.4	17.7	18.4	17.1	15.2	16.9	20	18	14	19	17	14

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial (1992 a 2014), cálculos do autor.

n.i. – não informado

Sociologias, Porto Alegre, ano 19, nº 44, jan/abr 2017, p. 390-422

Tabela 2. Compromissos líquidos da carteira ativa - Bilhões de dólares – 30 de junho de 2014

Região	BIRD	AID
África	4,2	42,5
Leste Asiático e Pacífico	22,0	8,6
Europa e Ásia Central	23,6	3,0
América Latina e Caribe	26,4	2,2
Oriente Médio e Norte da África	9,4	1,3
Sul da Ásia	12,8	27,4
Total	98,3	84,9

Fonte: relatório anual do BM de 2014.

As tabelas 3 e 4 apresentam a composição dos empréstimos classificados por tópico e setor, segundo os critérios do BM. Em primeiro lugar, verifica-se a importância dos itens ligados diretamente a reformas na gestão pública, o que inclui desconcentração e descentralização administrativas, gestão de finanças públicas, política tributária e reforma do Judiciário. O crescimento das operações para esse fim foi significativo ao longo do período e expressa claramente a politização crescente do BM. Por outro lado, deve-se recordar que, em paralelo aos empréstimos desse tipo, todos os demais empréstimos para projetos passaram a conter componentes de “desenvolvimento institucional”, voltados para a reestruturação da administração pública nos três níveis da federação. Essa modalidade de ação do BM impulsiona uma reforma do aparelho de Estado de forma parcelada, quase cirúrgica.

Em segundo lugar, as tabelas 3 e 4 mostram a continuidade da importância dos empréstimos para infraestrutura, energia e transportes. Os com-

promissos nesses setores variaram entre um quinto e pouco mais de um terço do total a cada ano, aumentando bastante nos anos de 2008 a 2010.

Em terceiro lugar, percebe-se que, de modo geral, os compromissos financeiros voltados diretamente para questões *soft* (como educação, saúde, desenvolvimento rural, proteção social e gestão de recursos naturais) cresceram ao longo do período, ainda que com algumas oscilações, evidenciando o ativismo do BM em programas de alívio da pobreza e ajuste ambiental. Paralelamente, mantiveram-se em patamar significativo (média anual de 26% entre 1995 e 2014) os desembolsos para os “setores financeiro e privado”, direcionados para o apoio a políticas públicas voltadas à criação ou à dinamização de mercados financeiros e programas de crédito ao setor privado.

Tabela 3. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor – anos fiscais 1995-2014 - Milhões de dólares

	1995-97 (média anual)	1998-99 (média anual)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TÓPICO																	
Gestão econômica	1.129	1.952	799	895	1.408	777	428	594	213	248	396	2.304	3.949	655	1.293	484	955
Gestão de naturais e ambientais	2.616	2.018	1.829	1.354	924	1.102	1.304	2.493	1.387	2.017	2.661	5.085	4.337	6.102	3.997	2.470	3.883
Setores financeiro e privado	5.876	9.486	3.368	3.940	5.055	2.882	4.176	3.862	6.137	4.260	6.156	9.694	17.726	7.981	4.743	4.380	8.028
Desenvolvimento humano	1.888	2.486	1.190	1.134	1.756	3.374	3.079	2.951	2.600	4.089	2.280	6.378	8.421	4.228	4.961	4.348	5.192
Governança do setor público	1.646	2.550	2.142	2.053	4.247	2.464	3.374	2.636	3.820	3.389	4.346	6.108	5.750	4.518	4.035	3.790	5.252
Regime de direito	274	362	373	410	273	530	503	303	757	424	304	15	207	169	126	590	291
Desenvolvimento rural	2.418	2.746	1.413	1.822	1.600	1.910	1.507	2.802	2.215	3.175	2.276	4.298	5.003	5.636	5.443	4.651	6.437
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	1.102	1.320	800	1.469	1.385	1.003	1.557	1.285	1.094	1.250	1.002	813	952	908	1.247	1.310	1.064
Proteção social e gestão de riscos	1.288	2.653	1.895	1.651	1.086	2.324	1.577	2.437	1.891	1.647	881	5.295	5.006	5.691	3.502	3.956	3.585
Comércio e integração	674	813	426	1.059	300	566	1.212	1.079	1.610	1.569	1.393	3.444	1.818	2.604	1.872	2.707	1.643
Crescimento urbano	2.090	2.403	1.036	1.458	1.482	1.576	1.358	1.860	1.911	2.622	3.001	3.466	5.574	4.514	4.118	2.861	4.511
Total por tópico	21.006	28.794	15.276	17.250	19.519	18.513	20.080	22.307	23.641	24.695	24.702	46.906	58.747	43.006	35.335	31.547	40.843

continua

continuação

	1995-97 (média anual)	1998-99 (média anual)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SETOR																	
Agricultura, pesca e florestas	1.395	2.097	837	695	1.247	1.213	1.386	1.933	1.751	1.717	1.360	3.400	2.618	2.128	3.134	2.112	3.059
Educação	1.633	2.154	728	1.094	1.384	2.348	1.684	1.951	1.990	2.021	1.926	3.444	4.944	1.733	2.959	2.731	3.457
Energia e mineração	3.459	2.311	1.572	1.530	1.974	1.088	966	1.822	3.030	1.784	4.180	6.267	9.925	5.807	5.000	3.280	6.689
Finanças	2.069	5.029	1.571	2.246	2.710	1.446	1.808	1.675	2.319	1.613	1.540	4.235	9.136	897	1.764	2.055	1.984
Saúde e outros serviços sociais	2.053	3.114	1.491	2.521	2.366	3.442	2.997	2.216	2.132	2.752	1.607	6.305	6.792	6.707	4.190	4.363	3.353
Indústria e comércio	1.661	2.922	1.036	718	1.394	796	797	1.629	1.542	1.181	1.543	2.806	1.251	2.167	1.352	1.432	1.807
Informação e comunicação	152	179	273	216	153	115	90	190	81	148	56	329	146	640	158	228	381
Lei, Justiça e administração pública	3.543	6.264	4.534	3.850	5.351	3.956	4.978	5.569	5.8576	5.468	5.296	9.491	10.828	9.673	8.728	7.991	8.837
Transportes	3.186	3.511	1.717	3.105	2.390	2.727	3.777	3.138	3.214	4.949	4.829	6.260	9.001	8.638	4.445	5.135	6.946
Água, saneamento e proteção contra inundações	1.853	1.210	1.512	1.271	546	1.378	1.591	2.180	1.721	3.059	2.359	4.364	4.102	4.617	3.605	2.220	4.332
Total por setor	21.006	28.794	15.276	17.250	19.519	18.513	20.080	22.307	23.641	24.695	24.702	46.906	58.747	43.006	35.335	31.547	40.843
BIRD	15.288	21.634	10.918	10.487	11.451	11.230	11.045	13.610	14.135	12.828	13.467	32.910	44.197	26.763	20.582	15.249	18.604
AID	5.718	7.160	4.357	6.763	8.067	7.282	9.034	8.696	9.506	11.866	11.234	13.995	14.549	16.269	14.753	16.298	22.239
Razão BIRD/AID	2.6	3.0	2.5	1.5	1.4	1.5	1.2	1.5	1.4	1.0	1.1	2.3	3.0	1.6	1.3	0.9	0.8

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial de 1995 a 2014.

Tabela 4. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor – anos fiscais 1995-2014 - Percentual

	1995-97 (média anual)	1998-99 (média anual)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TÓPICO																	
Gestão econômica	5,4	6,8	5,2	5,2	7,2	4,2	2,1	2,7	0,9	1	1,6	5	7	2	4	1	2,3
Gestão de naturais e ambientais	12,5	7	12	7,9	4,7	6	6,5	11,2	5,9	8,2	10,8	11	7	14	11	7	9,5
Setores financeiro e privado	28	32,9	22	22,8	25,9	15,6	20,8	17,3	26	17,3	24,9	21	30	19	13	10	19,7
Desenvolvimento humano	9	8,6	7,8	6,6	9	18,2	15,3	13,2	11	16,6	9,2	14	14	10	14	17	12,7
Governança do setor público	7,8	8,9	14	11,9	21,8	13,3	16,8	11,8	16,2	13,7	17,6	13	10	11	11	11	12,9
Regime de direito	1,3	1,3	2,4	2,4	1,4	2,9	2,5	1,4	3,2	1,7	1,2	< 1	< 1	< 1	< 1	1	0,7
Desenvolvimento rural	11,5	9,5	9,3	10,6	8,2	10,3	7,5	12,6	9,4	12,9	9,2	9	9	13	15	18	15,8
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	5,2	4,6	5,2	8,5	7,1	5,4	7,8	5,8	4,6	5,1	4,1	2	2	2	4	3	2,6
Proteção social e gestão de riscos	6,1	9,2	12,2	9,6	5,6	12,6	7,9	10,9	8	6,7	3,6	11	9	13	10	12	8,8
Comércio e integração	3,2	2,8	2,8	6,1	1,5	3,1	6	4,8	6,8	6,4	5,6	7	3	6	5	10	4
Crescimento urbano	9,9	8,3	6,8	8,5	7,6	8,5	6,8	8,3	8,1	10,6	12,1	7	9	10	12	10	11
Total por tópico	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
SETOR																	
Agricultura, pesca e florestas	6,6	7,3	5,5	4	6,4	6,6	6,9	8,7	7,4	7	5,5	7	4	5	9	8	7,5
Educação	7,8	7,5	4,8	6,3	7,1	12,7	8,4	8,7	8,4	8,2	7,8	7	8	4	8	10	8,5
Energia e mineração	16,5	8	10,3	8,9	10,1	5,9	4,8	8,2	12,8	7,2	16,9	13	17	14	14	13	16,4
Finanças	9,9	17,5	10,3	13	13,9	7,8	9	7,5	9,8	6,5	6,2	9	16	2	5	3	4,9
Saúde e outros serviços sociais	9,8	10,8	9,8	14,6	12,1	18,6	14,9	9,9	9	11,1	6,5	13	12	16	12	16	8,2
Indústria e comércio	7,9	10,2	6,8	4,2	7,1	4,3	4	7,3	6,5	4,8	6,2	6	2	5	4	4	4,4
Informação e comunicação	0,7	0,6	1,8	1,3	0,8	0,6	0,5	0,9	0,3	0,6	0,2	1	< 1	1	< 1	1	0,9
Administração pública, lei e justiça	16,9	21,8	29,7	22,3	27,4	21,4	24,8	25	24,8	22,1	21,4	20	18	22	25	22	21,6
Transportes	15,2	12,2	11,2	18	12,2	14,7	18,8	14,1	13,6	20	19,6	13	15	20	13	15	17
Água, saneamento e proteção contra inundações	8,8	4,2	9,9	7,4	2,8	7,4	7,9	9,8	7,3	12,4	9,6	9	7	11	10	8	10,6
Total por setor	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
BIRD	72,8	75,1	71,5	60,8	58,7	60,7	55	61	59,8	51,9	54,5	70,2	75,2	62,2	58,2	48,3	45,6
AID	27,2	24,9	28,5	39,2	41,3	39,3	45	39	40,2	48,1	45,5	29,8	24,8	37,8	41,8	51,7	54,4
BIRD + AID	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial de 1995 a 2014 (cálculos do autor).

A tabela 5 mostra os empréstimos por tópico e setor contratados com países da América Latina e Caribe, entre 1993 e 2014, evidenciando o enorme peso relativo das operações voltadas à reestruturação da administração pública.

A queda dos compromissos do BIRD pós-2010 não preocupa a gerência da entidade, porque, naquele ano, a carteira da instituição chegou ao seu máximo histórico (US\$ 44 bilhões), voltando a um patamar próximo do normal em 2012-13. Mais importante, em 2010 os Estados-membros aprovaram um aumento do capital geral do BIRD de US\$ 190 bilhões para US\$ 276 bilhões, o primeiro depois de vinte anos. Além disso, a carteira da AID cresceu consideravelmente a partir de 2009, devendo chegar a US\$ 52 bilhões no triênio 2015-17.

O fortalecimento da AID em relação ao BIRD pode indicar que esteja em curso um processo irreversível de “AIDzação” do BM, provocado pela crescente concorrência entre fontes bilaterais e multilaterais de financiamento para países de renda média e mesmo para países pobres solventes (como a China e, em breve, o “Banco dos BRICS”), clientes do BIRD. Porém, ainda é cedo para afirmar isso, inclusive porque os maiores clientes do BIRD são, paradoxalmente, os principais membros dos BRICS, como mostra a tabela 6.

Por tudo isso, como um todo, nada indica que a instituição esteja passando por uma crise de relevância financeira; ao contrário.

Tabela 5. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor para América Latina e Caribe – anos fiscais 1993-2014 - Percentual

	1993-97 (média anual)	1998-99 (média anual)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TÓPICO																	
Gestão econômica	8,4	10,1	14,5	10,8	9	10	2	6	1	1	3	3	12	< 1	n.i.	3	1
Gestão de naturais e ambientais	11,3	2,4	6,7	1,3	4	4	3	16	8	8	14	25	10	13	n.i.	8	9
Setores financeiro e privado	24,9	23,6	26	18,6	22	15	17	14	25	11	13	11	11	12	n.i.	4	3
Desenvolvimento humano	10,9	11,4	3,9	8,9	13	20	20	9	9	22	10	12	25	16	n.i.	19	14
Governança do setor público	9,7	12	12,8	20,7	27	14	13	10	18	11	20	16	14	8	n.i.	21	31
Regime de direito	1,3	1,4	2,7	3,8	< 1	2	5	3	2	2	1	< 1	< 1	1	n.i.	< 1	0
Desenvolvimento rural	8,9	8,9	2,5	11	4	7	5	6	4	9	7	4	3	8	n.i.	12	8
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	4,9	5,2	3,5	7	6	2	5	4	5	4	2	< 1	1	2	n.i.	6	8
Proteção social e gestão de riscos	8	14,6	22,2	10	7	18	17	18	10	9	7	20	7	25	n.i.	16	11
Comércio e Integração	2,3	2,1	4	4,1	2	1	7	5	12	7	5	2	3	2	n.i.	4	1
Crescimento urbano	9,2	8,4	1,3	3,8	6	7	6	9	6	15	18	7	15	13	n.i.	7	15
Total por tópico	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100
SETOR																	
Agricultura, pesca e florestas	5,5	4,7	2,6	1,4	2	1	7	5	5	2	7	10	1	2	n.i.	6	5
Educação	11,6	9,6	1,5	10	13	13	4	13	12	8	11	5	10	4	n.i.	12	13
Energia e mineração	4,9	1,4	2	2	10	2	1	4	3	< 1	6	4	10	6	n.i.	3	1
Finanças	13,6	15,8	29,4	17,9	17	17	8	10	15	6	5	14	6	3	n.i.	3	2
Saúde e outros serviços sociais	9,9	16,7	8,9	17,1	15	27	29	9	14	14	9	1	21	32	n.i.	17	14
Indústria e comércio	3	3	4,1	0,7	1	3	8	4	10	5	10	23	2	8	n.i.	3	3
Informação e comunicação	0,4	0,2	0,7	1,8	< 1	1	< 1	1	< 1	0	0	5	< 1	1	n.i.	< 1	0
Administração pública, lei e justiça	21,2	32,1	44	32,5	30	26	29	34	22	26	18	22	20	21	n.i.	40	36
Transportes	19	12,7	0,3	12,3	11	3	13	11	13	27	24	1	24	12	n.i.	13	15
Água, saneamento e proteção contra inundações	10,9	3,7	6,6	4,3	1	7	1	9	6	11	10	15	6	11	n.i.	2	12
Total por setor	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial de 1993 a 2014 (cálculos do autor).

n.i.: não informado

Tabela 6. Dez principais países mutuários – ano fiscal 2014 - Milhões de dólares

BIRD		AID	
País	Compromissos	País	Compromissos
Brasil	2.019	Índia	3.134
Índia	1.975	Paquistão	2.218
China	1.615	Bangladesh	1.888
Ucrânia	1.382	Nigéria	1.698
Romênia	1.374	Etiópia	1.624
Filipinas	1.279	Vietnã	1.341
Marrocos	1.096	Uganda	764
Indonésia	1.072	Tanzânia	753
Colômbia	870	Quênia	612
Tunísia	426	Sri Lanka	442

Fonte: relatório anual do BM de 2014.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi analisar, ainda que brevemente, a agenda política do BM levada adiante entre 1980 e 2014, com ênfase para a América Latina. Argumentou-se que, a partir de 1980, com os empréstimos de ajuste e suas crescentes condicionalidades, o BM ampliou e diversificou bastante as suas áreas de incidência, no bojo de um processo contínuo de alargamento institucional e mudança incremental que tornou a sua atuação mais abrangente, politizada e intrusiva. Então, a agenda da entidade reciclou-se e expandiu-se, passando a impulsionar a reestruturação ampla das economias, da relação sociedade-natureza, da administra-

ção pública e das instituições sociais nos Estados clientes, em clave liberal. Nesse percurso, o dinheiro foi um instrumento fundamental para induzir e institucionalizar ideias econômicas, concepções de mundo e prescrições políticas sobre desenvolvimento. A América Latina foi a região onde o BM atuou com maior intensidade, como mostra a distribuição regional da carteira do BIRD.

A agenda política do BM seguiu avançando e se adaptando à nova situação internacional aberta pela crise de 2008 que se abateu sobre os Estados Unidos, o Japão e a zona do euro. A crise deu novo combustível ao BM, elevando sua carteira de empréstimos ao máximo patamar histórico entre 2009 e 2014, alavancada pelos empréstimos de ajuste.

Após setenta anos, desde sua criação, o BM exibe uma capacidade notável de se adaptar às mudanças em curso no ambiente político e econômico mundial e seguir promovendo a liberalização econômica, a privatização da vida social e a mercantilização da relação sociedade-natureza, em nome da competitividade global.

João Márcio Mendes Pereira é professor adjunto de História da América Contemporânea da UFRRJ, professor do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da UNESP, Brasil.

✉ joao_marcio1917@yahoo.com.br

Referências

1. BABB, S. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: its origins, trajectory and likely successor. **Review of International Political Economy**, 20 (2), pp. 268-297, 2013.
2. BANCO MUNDIAL. **Annual Report**. Washington, DC, 2014.
3. BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Washington, DC, 2011.
4. BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Washington, DC, 1997.
5. BANCO MUNDIAL. **¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?** Washington, DC, 1996.
6. BANCO MUNDIAL. **Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth**. Washington, DC, 1989.
7. BRENNER, R. **The Boom and the Bubble: The US in the World Economy**. London: Verso, 2003.
8. BURKI, S.J.; PERRY, G. **The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade**. Washington, DC: The World Bank, 1997.
9. BURKI, S.J.; PERRY, G. **Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional**. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.
10. CRAIG, D.; PORTER, D. **Development beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy**. New York: Routledge, 2006.
11. DEZALAY, Y.; GARTH, B. **La internacionalización de las luchas por el poder**. México, DF: UNAM, 2005.
12. DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales**. México, DF: FCE, 2007.
13. FLORIO, M. Economists, privatization in Russia and the waning of the 'Washington Consensus'. **Review of International Political Economy**, vol. 9 (2), pp. 374-415, 2002.
14. GILL, S. **Power and Resistance in the New World Order**. London: Palgrave, 2nd edition, 2008.
15. GOLDMAN, M. **Imperial Nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization**. New Haven: Yale University Press, 2005.
16. GOWAN, P. **The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance**. London: Verso, 1999.

Sociologias, Porto Alegre, ano 19, nº 44, jan/abr 2017, p. 390-422

17. GUILHOT, N. **The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order.** New York: Columbia University Press, 2005.
18. GWIN, C. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: KAPUR, D. et al (eds.) **The World Bank: Its First Half Century. Perspectives.** Washington DC: Brookings Institution Press, v. 2, pp. 195-274, 1997.
19. HARVEY, D. **Breve historia del neoliberalismo.** Madrid: Akal, 2007.
20. HARRISON, G. **The World Bank and Africa.** London: Routledge, 2004.
21. KAPUR, D. et al. **The World Bank: Its First Half Century. History.** Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 1, 1997.
22. MARICHAL, C. **Nueva historia de las grandes crisis financieras.** Una perspectiva global, 1873-2008. Buenos Aires: Debate, 2010.
23. NAÍM, M. Latin America: the second stage of reform. **Journal of Democracy**, 5(4), pp. 32-48, 1994.
24. NAÍM, M. Washington Consensus or Washington confusion? **Foreign Policy**, n. 118, pp. 86-103, 2000.
25. OCDE. **Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento.** Paris, 2005.
26. ÖNIS, Z.; SENSES, F. Rethinking the emerging post-Washington Consensus. **Development and Change**, v. 36 (2), pp. 263-290, 2005.
27. PANITCH, L.; GINDIN, S. **The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire.** London: Verso, 2013.
28. PORTES, A; HOFFMAN, K. La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal. **Desarrollo Económico**, v. 43, nº 171, pp. 355-87, 2003.
29. RODRIK, D. Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? **Journal of Economic Literature**, XLIV, December, pp. 969-983, 2006.
30. RODRIK, D. **The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy.** New York: Norton, 2011.
31. RÜCKERT, A. The forgotten dimension of social reproduction: the World Bank and the poverty reduction strategy paradigm. **Review of International Political Economy**, 17 (5), pp. 816-839, 2010.
32. STERN, N.; FERREIRA, F. The World Bank as 'intellectual actor'. In: KAPUR, D. et al. (eds.) **The World Bank: Its First Half Century. Perspectives.** Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2, pp. 523-610, 1997.

Sociologias, Porto Alegre, ano 19, nº 44, jan/abr 2017, p. 390-422

33. STIGLITZ, J. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. **Instituciones & Desarrollo**, octubre, pp. 13-57, 1998.
34. STRANGE, S. **Dinero loco**: el descontrol del sistema financiero global. Buenos Aires: Paidós, 1999.
35. TAVARES, M. da C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J.L. (org.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, pp. 27-53, 1997.
36. VILAS, C. M. ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del 'Consenso de Washington'. **Perspectivas**, v. 32, pp. 47-81, 2007.
37. WADE, R. H. Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995. In: KAPUR, D. et al. (eds.) **The World Bank**: Its First Half Century. Perspectives. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2, pp. 611-734, 1997.
38. WILLIAMS, D. **The World Bank and Social Transformation in International Politics**. London: Routledge, 2008.
39. WILLIAMS, D.; YOUNG, T. The world Bank and the liberal project. In: MOORE, D. (ed.) **The World Bank**: Development, Poverty, Hegemony. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, p. 203-225, 2007.
40. WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (ed.) **Latin American Adjustment**: How Much has Happened. Washington, DC: Institute of International Economics, pp. 5-20, 1990.
41. WOLFENSOHN, J. **Propuesta para un Marco Integral de Desarrollo**. Washington, DC: The World Bank, 1999.
42. WOODS, N. **The Globalizers**: the IMF, the World Bank and their Borrowers. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

Recebido: 03.08.2015

Aceito: 26.05.2016