



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

LARISSA FERNANDES CATÃO

**A AJUDA PARA QUAL DESENVOLVIMENTO?
A AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE QUATRO
PERSPECTIVAS TEÓRICAS**

CAMPINAS

2019

LARISSA FERNANDES CATÃO

**A AJUDA PARA QUAL DESENVOLVIMENTO?
A AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE QUATRO
PERSPECTIVAS TEÓRICAS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof Dr. Reginaldo Carmello Corrêa De Moraes

Este trabalho corresponde à versão final da dissertação defendida pela aluna Larissa Fernandes Catão, e orientada pelo Prof Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

**CAMPINAS
2019**

Agência (s) de fomento e nº(s) de processo(s): CNPq Processo nº 131202/2017-0 e FAPESP no âmbito do Convênio FAPESP/ CAPES Processo nº 2017/22151-1

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

Catão, Larissa, 1993-
C280a A ajuda para qual desenvolvimento? a ajuda oficial para o desenvolvimento a partir de quatro perspectivas teóricas / Larissa Fernandes Catão. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Assistência econômica. 3. Neoliberalismo. 4. Estruturalismo. 5. Modernização. I. Moraes, Reginaldo Carmello Corrêa de, 1950-2019. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Aid for which development? official development assistance from four theoretical perspectives

Palavras-chave em inglês:

Economic development

Economic assistance

Neoliberalism

Structuralism

Modernization

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestra em Ciência Política

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Henrique Zeferino De Menezes

Data de defesa: 24-09-2019

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-2248-0012>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/3147805881595697>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 24 de setembro de 2019 considerou a candidata Larissa Fernandes Catão aprovada.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (IFCH/Unicamp – Presidente)
Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos (IE/Unicamp)
Prof. Dr. Henrique Zeferino De Menezes (DRI/UFPB)

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Dedico ao meu orientador,
Professor Reginaldo Carmello Corrêa De Moraes.

AGRADECIMENTOS

Início expressando meu reconhecimento e agradecimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), no âmbito do convênio FAPESP/CAPES, pelo suporte financeiro para a realização do mestrado (Processo nº 2017/22151-1); e ao CNPQ, também pelo suporte financeiro para a realização do mestrado durante o primeiro ano de pesquisa (Processo nº 131202/2017-0)

Que conquista entregar esta dissertação. Certamente uma vitória que não é só minha. É compartilhada com tantas pessoas incríveis no caminho. Em nome de algumas delas, eu agradeço:

À minha família, por desde sempre me apoiar nos meus sonhos. Aos meus pais, agradeço todo o amor e o incentivo maior na carreira acadêmica; a Janaina, Rafael e Lina, agradeço todo carinho e o apoio.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Reginaldo Moraes, meu profundo agradecimento por ter acreditado e aceitado me orientar e por ter me ensinado muito no processo. Foi uma honra contar com seu apoio e toda a sua experiência no tema. Você nos deixou, mas certamente segue eternizado em sua obra e nas lembranças daqueles que tiveram a sorte de te ter por perto e de aprender um pouco com sua imensa sabedoria.

Aos professores integrantes da banca de defesa, meu agradecimento. Ao Prof Dr Sebastião Velasco e Cruz pela força e gentileza em assumir o lugar de presidente da banca em um momento tão difícil. Ao Prof. Dr. Henrique Menezes pelo apoio nos primeiros passos no estudo do desenvolvimento. Ao Prof. Dr. Pedro Paulo por tanto ter contribuído com os rumos do trabalho desde sua participação na qualificação. .

Com algumas trocas de cidade ao longo dos últimos dois anos, tenho pessoas especiais em cada lugar a agradecer:

Em nome de Raíza Pacheco, agradeço aos amigos de minha terra, João Pessoa, que me acompanham desde muito tempo, me vendo sonhar, celebrando minhas conquistas e sendo o abraço nas horas difíceis. A você, Raíza, meu muito obrigada por ser sempre a mensagem que chega na hora certa e o apoio quando mais preciso.

Em nome de Joanita Nascimento, agradeço aos meus amigos do mestrado, da cidade de Campinas, que tanto me ensinaram. A você Joanita, meu muito obrigada pela acolhida em momentos cruciais e por sempre me fazer lembrar que sou capaz.

Em nome de Flávio Prol, meu coordenador, agradeço aos meus colegas de trabalho. Por torcerem por mim nessa reta final. A você, Flávio, muito obrigada pela compreensão e pelo apoio.

Em nome de Bia Carmo, Ana Carolina e Leonardo Belquiman, agradeço aos meus amigos de São Paulo, minha nova casa. Vocês também são minha família e se fazem presentes em minha vida de uma forma muito especial.

Por fim, agradeço imensamente a Carol Cabral, por ter sido tão companheira nesse processo. Seu apoio e de sua família foram essenciais nessa fase. Muito obrigada por ter sido a mão que me puxou pra cima e acreditou em mim nos momentos que nem eu acreditava mais. Deu certo.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo central a análise das perspectivas de desenvolvimento que fundamentam a prática da Ajuda da Externa, desde o pós-Segunda Guerra Mundial até a sua reafirmação política no novo milênio. A proposta foi demonstrar que a Ajuda não é um instrumento neutro e encontra-se atrelada a uma perspectiva de desenvolvimento. De um lado, foram analisadas as teorias que ocuparam lugar de domínio no debate, a Teoria da Modernização e o Neoliberalismo, que fundamentam a prática da Ajuda. De outro, analisamos perspectivas que são críticas à Ajuda, o Liberalismo Econômico e o Estruturalismo Desenvolvimentista. A identificação das abordagens, e da visão de cada uma delas sobre o fenômeno da ajuda, foi realizada por meio da revisão de autores seminais e da exploração de textos que tratam desse instrumento. O intuito era identificar as perspectivas hegemônicas do desenvolvimento no debate internacional pós-guerra e o atual; compreender qual modelo de desenvolvimento que fundamenta a Ajuda; avançar no debate teórico sobre esse instrumento e contribuir para a rediscussão dessa prática na agenda de desenvolvimento. O que identificamos é que a perspectiva que respalda a prática da Ajuda compreende o subdesenvolvimento como uma etapa anterior do desenvolvimento. Dessa forma, não questiona as implicações do modelo econômico e, portanto, não se atenta às causas estruturais do subdesenvolvimento, apenas aos seus sintomas mais extremos.

Palavras-chave: Ajuda; Desenvolvimento Socioeconômico; Neoliberalismo; Teoria da Modernização; Estruturalismo; Liberalismo.

ABSTRACT

This dissertation has as its main purpose the analysis of the development perspectives that underlie the practice of Foreign Aid, from its beginning, in the postwar era, until its political reaffirmation in the new millennium. The proposal was to demonstrate that Foreign Aid is not a neutral instrument and is linked to a development perspective. On the one hand, we analyzed the theories that are central to Aid discussion and are also the grounding for it, the Modernization Theory and Neoliberalism. On the other, we analyzed perspectives that are critical of Foreign Aid, Economic Liberalism, and Developmental Structuralism. The identification of the approaches, and the view of each of them on the phenomenon of Aid, was performed by reviewing seminal authors and exploring texts dealing with this instrument. The aim was to identify the hegemonic perspectives of development in the postwar international debate and the current one; to understand which development model is the basis of Foreign Aid; to advance in the theoretical debate on this instrument and contribute to the rediscussion of this practice in the development agenda. What we have identified is that the perspective that supports Aid practice understands underdevelopment as an earlier stage of development. Thus it does not question the implications of the economic model and, therefore, does not address the structural causes of underdevelopment, only its most extreme symptoms.

Keywords: Aid; Socioeconomic Development; Neoliberalism; Modernization Theory; Structuralism; Liberalism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)	34
Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	37
Figura 3 – Ciclo Vicioso da Ajuda	88
Figura 4 – Mecanismo de Acumulação de Capital	111
Figura 5 – A Armadilha da Pobreza	112
Figura 6 – A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento	113
Figura 7 – As Etapas e a Escada do Desenvolvimento	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (em milhões de dólares americanos)

26

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
 CAPÍTULO 1 – A AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO: SURGIMENTO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E REAFIRMAÇÃO POLÍTICA NO SÉCULO XXI	 17
1.1. A inserção do desenvolvimento econômico na agenda internacional	17
1.2. A Ajuda Externa como instrumento para o desenvolvimento	21
1.3. Século XXI e a reafirmação política da Ajuda	28
 CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVAS DOMINANTES DE DESENVOLVIMENTO E A AJUDA COMO INSTRUMENTO: DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO AO NEOLIBERALISMO	 40
2.1. Teoria da Modernização	41
2.1.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?	42
2.1.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?	47
2.1.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?	48
2.1.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?	50
2.2. Neoliberalismo	52
2.2.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?	56
2.2.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?	62
2.2.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?	66
2.2.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?	69
2.3. Modernização e Neoliberalismo: Tão diferentes e tão iguais	72

CAPÍTULO 3 – DESENVOLVIMENTO EM DISPUTA E A AJUDA COMO OBSTÁCULO: A CRÍTICA ESTRUTURALISTA E A SAÍDA LIBERAL

74

3.1. Liberalismo Econômico	75
3.1.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?	75
3.1.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?	82
3.1.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?	83
3.1.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?	85
3.2. Estruturalismo Desenvolvimentista	88
3.2.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?	89
3.2.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?	93
3.2.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?	95
3.2.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?	96
3.3. Ajuda e desenvolvimento: para quê e para quem?	99

CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO NO NOVO MILÊNIO – A AJUDA É INSTRUMENTO PARA QUAL DESENVOLVIMENTO?

101

4.1. Anos 90 – Neoliberalismo com uma “cara humana”?	101
4.2. Jeffrey Sachs e os Objetivos do Milênio	104
4.2.1. Ajuda Oficial para o Desenvolvimento e o rompimento da armadilha da pobreza	107
4.3. Ajuda para qual desenvolvimento? Entre a modernização e o Neoliberalismo	115

CONSIDERAÇÕES FINAIS

124

REFERÊNCIAS

129

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo central a análise das perspectivas de desenvolvimento que fundamentam a prática da Ajuda da Externa, desde o pós-Segunda Guerra Mundial até a sua reafirmação política no novo milênio.

Em meados do século XX, quando o desenvolvimento ganhou centralidade na agenda internacional, a Ajuda Externa se conformou como um importante instrumento das nações ricas para os países do Terceiro Mundo. Diante de sua crescente relevância, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabeleceu o conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). O intuito era definir um padrão para obter maior controle dos fluxos, transparência nos processos e possibilitar definição de metas.

A AOD, em seu conceito, tem a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países receptores. Ela pode ser enviada de maneira bilateral ou por meio de agências multilaterais. São qualificadas como AOD as modalidades de assistência técnica, concessões (*grants*) ou empréstimos de condições favoráveis (*soft loans*), em que no mínimo 25% do valor deve ser concedido (*grant element*), com uma taxa de desconto de 10%. Além disso, a OCDE possui uma lista de países e territórios que são passíveis de receber AOD. Eles são agrupados de acordo com o nível de desenvolvimento nas seguintes categorias: países menos desenvolvidos; outros países de renda baixa (PNB per capita menor ou igual a \$1005); países de renda média baixa (PNB per capita entre \$1006-\$3955); e países de renda média alta (PNB per capita entre \$3956-\$12.235).

Os valores de Ajuda seguiram crescentes nas décadas subsequentes. Já no início do século XXI, a AOD se reafirmou politicamente ao ganhar espaço de destaque como meio de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, a partir de 2016 com a Agenda 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento foi incluída no ODM 8 e no ODS 17, que versam sobre parcerias globais para o desenvolvimento e os meios de implementação.

Dessa forma, AOD encontra-se no centro da agenda internacional de desenvolvimento. Todas as crescentes ações internacionais, nacionais e locais em prol do cumprimento da Agenda 2030 também levam consigo a convocação para que os Estados atinjam o ODS 17 que, entre outros aspectos, consiste no aumento dos níveis de AOD. Assim, esse instrumento mantém-se

com uma justificativa política e a sua importância é legitimada por autoridades e organizações fundamentais na temática do desenvolvimento, o que faz a sua prática se perpetuar nas ações da comunidade internacional.

A escolha da Ajuda Externa para o desenvolvimento como objeto de análise se deve, portanto, à sua centralidade no debate sobre desenvolvimento internacional na atualidade. Já o foco na AOD justifica-se pelo seu reconhecimento como principal parâmetro – confirmado, entre outros fatores, pelos seus valores crescentes, sua presença no ODM 8 e ODS 17 da ONU e nas Conferências sobre Financiamento para o Desenvolvimento e nos Fóruns de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda, que serão apresentados em seguida.

Apesar de toda essa importância atribuída à ajuda, a literatura sobre o tema apresenta muitas discussões a respeito de sua eficácia para o desenvolvimento. Observa-se que não há um consenso sobre o seu papel. Estudos empíricos e análises teóricas apresentam informações diferentes das contidas nos discursos oficiais, demonstrando uma possível ineficácia da ajuda como instrumento para o desenvolvimento. De forma mais preocupante, alguns estudos afirmam ainda, que esse instrumento se converte em um verdadeiro obstáculo para o desenvolvimento dos países periféricos. Observa-se, portanto, que a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento persiste independentemente de comprovação de seu sucesso – ou mesmo defronte à comprovação de seus efeitos deletérios, como afirmam alguns críticos.

Compreendemos que, em todas essas análises, responde-se à questão a partir de alguma visão de desenvolvimento, ainda que não haja uma explicitação disso. Isso porque a Ajuda não é um instrumento neutro, cuja importância pode ser medida sobre a eficácia de sua alocação. Na realidade, a sua prática está necessariamente relacionada a uma perspectiva de desenvolvimento que a justifica.

Assim, a hipótese é que a Ajuda permanece como um relevante instrumento porque uma narrativa sobre desenvolvimento ganhou uma disputa de poder e foi institucionalizada, adquirindo espaço nas organizações internacionais, como ONU e OCDE. Uma perspectiva de desenvolvimento se tornou hegemônica no debate da Economia Política Internacional nos últimos anos e, para essa abordagem, e no que ela resulta, a ajuda se enquadra como instrumento. Considerando isso, nesta pesquisa, buscaremos olhar para a Ajuda de uma outra forma. Investigaremos para qual desenvolvimento a Ajuda é instrumento.

Para isso, entraremos no campo de pesquisa das teorias de desenvolvimento. Analisaremos a Teoria da Modernização, Neoliberalismo, Liberalismo e Estruturalismo Desenvolvimentista. A escolha das perspectivas se deu pelo espaço de domínio no debate

ocupado pela Teoria da Modernização no pós-guerra, e pelo Neoliberalismo desde as últimas décadas do século XX. Já o liberalismo e estruturalismo foram identificados, após um levantamento, como principais correntes de pensamento que polemizaram sobre o desenvolvimento durante o pós-guerra e que ainda têm importância no debate. A análise de todas essas perspectivas será fundamental para a nossa identificação de qual perspectiva de desenvolvimento fundamenta a defesa da Ajuda na agenda do novo milênio – sendo essa uma quinta perspectiva analisada, que carregará em si elementos das demais. Pode-se perceber que selecionamos abordagens “sistêmicas”, isto é, aquelas que não contestam o modo capitalista de produção. A análise de abordagens anti-sistêmicas exigiria um trabalho de outras dimensões

Cada abordagem compreende uma visão diferente a respeito do que é o subdesenvolvimento, o que configura desenvolvimento e quais são os instrumentos que de fato funcionam para atingi-lo. Assim, analisaremos de que forma cada teoria de desenvolvimento concebe a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento e firmaremos maior atenção na análise da teoria de desenvolvimento dominante na agenda internacional no século XXI. A Teoria da Modernização e o Neoliberalismo, em sua versão revisada, argumentam a favor da AOD e respaldam teoricamente a sua prática. Já o Liberalismo e o Estruturalismo Desenvolvimentista são críticos à Ajuda e, portanto, reforçam o argumento de que o instrumento pode ser incompatível com outras concepções de desenvolvimento.

Essa pesquisa tem como foco e corpus um conjunto de dispositivos discursivos e elaborações teóricas. Um estudo dessa natureza inicia-se, quase que inevitavelmente, pelo exame da lógica interna dos textos, uma tentativa de decifrar tramas de argumentos, suas premissas, mediações e consequências. Nesse passo, estamos naquilo que alguns historiadores das ideias chamariam de “ordem das razões”. Mas, além disso, procuramos também entender as imagens e valores embutidos nessas tramas, o que demanda contextualização dos argumentos – com quem discutem os autores, a quem dirigem suas recomendações, a partir de quais pontos de vista e posicionamentos normativos escrevem. Assim, em alguma medida, precisamos inserir a ordem das razões em algumas ordens históricas, externas à lógica interna dos textos.

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro, apresentaremos a inserção do tema do desenvolvimento na política internacional a partir do pós-guerra; o conceito de Ajuda Externa para o desenvolvimento; e de que maneira esse instrumento se institucionalizou na forma de AOD e se reafirmou politicamente no século XXI.

No segundo capítulo, analisaremos as perspectivas dominantes de desenvolvimento: a Teoria da Modernização no pós-guerra e o Neoliberalismo desde as últimas décadas do século

XX. Isso será feito a partir da revisão de obras centrais dos autores Walt Rostow e Paul Rosenstein Rodan para a primeira perspectiva, e Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman e John Williamson para a segunda. Buscaremos responder às seguintes indagações: O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento? Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo? Como isso se enquadra na confecção de uma economia global? E a ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?

No terceiro capítulo, investigaremos as perspectivas não dominantes de desenvolvimento, mas que estiveram presentes em disputa: Liberalismo e Estruturalismo Desenvolvimentista. O que elas têm em comum é um olhar crítico à Ajuda, colocando-a no lugar de obstáculo para o desenvolvimento. Neste capítulo, responderemos às perguntas supramencionadas, agora a partir da análise de obras dos autores Gottfried Haberler, Peter Bauer, Jacob Viner, Dambisa Moyo e William Easterly para a primeira perspectiva, e Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Erik Reinert e Ha-Joon Chang para a segunda. A proposta deste capítulo é evidenciar o argumento de que a Ajuda Externa não é um instrumento neutro e está imprescindivelmente atrelada a uma visão de desenvolvimento que, por sua vez, também não deve ser naturalizada.

Por fim, no quarto capítulo, examinaremos a agenda de desenvolvimento do novo milênio, na qual a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento ganhou forte reafirmação política. A ideia é justamente identificar qual perspectiva de desenvolvimento que tem agora fundamentado a prática da ajuda no século XXI. Para isso, analisaremos os trabalhos do economista que se tornou um dos principais nomes por trás dos ODM, ODS e pela defesa do aumento nos níveis de Ajuda: Jeffrey Sachs. Ao fim, evidenciaremos que a sua visão carrega elementos da Teoria da Modernização conciliados a uma perspectiva neoliberal.

CAPÍTULO 1 – A AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO: SURGIMENTO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E REAFIRMAÇÃO POLÍTICA NO SÉCULO XXI 1

1.1. A inserção do desenvolvimento econômico na agenda internacional

Alguns eventos na história foram extremamente relevantes para a conformação de uma ordem mundial e o quadro a partir do qual se dariam as relações internacionais nos anos subsequentes. Dentro do “breve século XX”, como foi denominado por Eric Hobsbawm, um desses momentos é o pós-Segunda Guerra Mundial. Foi nesse contexto que o tema do desenvolvimento socioeconômico adquiriu espaço na agenda internacional. No entanto, primeiramente é preciso identificar alguns fatos relevantes que levaram a esse panorama, para que seja possível compreender de que forma esse tema foi inserido e como isso moldou os conceitos e práticas relacionadas.

O primeiro fato foi o posicionamento assumido pelos EUA com o fim da Grande Guerra. Após meio século de consolidação das condições materiais para assumir a posição de *hegemon*, os Estados Unidos trilharam esses passos e começaram a delinear o plano de expansão de uma ordem internacional liberal sob o seu comando. Para arquitetar e liderar esse novo quadro mundial, os EUA buscaram ser mais assertivos, colocando-se como superpotência e propagando o seu modelo de sociedade em contraposição à expansão do socialismo soviético. Nesse contexto, o tema do desenvolvimento e os programas de ajuda tornar-se-iam importantes na sua estratégia para o objetivo de expansão e domínio.

Quanto a isso, é importante destacar o Plano Marshall e o discurso dos IV pontos de Harry Truman. Com relação ao Plano, no pós-guerra, a realidade foi de destruição de boa parte do continente europeu. Para o projeto de arquitetar e liderar uma ordem internacional liberal com economias de mercado, era importante contar com a recuperação da Europa. Isso auxiliaria na contínua expansão do capitalismo estadunidense, garantiria mercados e aliados, traria investimentos com retornos, conferiria uma maior estabilidade política e, principalmente, evidenciaria que tudo isso havia sido feito com a liderança dos EUA e não da URSS.

¹ A análise histórica e do papel da Ajuda Oficial para Desenvolvimento é fundamental para esse trabalho e já vem sendo desenvolvida desde o Trabalho de Conclusão de Curso “A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas teóricas” UFPB, 2016 e uma versão foi também publicada no artigo “Jeffrey Sachs e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento: uma releitura da Teoria da Modernização” Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018, p. 169-192.

Assim, em 1947, o então presidente Harry Truman indicou George Marshall como Secretário de Estado. Logo nos meses subsequentes, o Departamento de Estado elaborou o *European Recovery Program* (ERP), ou Plano Marshall, oficialmente lançado no discurso de George Marshall em Harvard em junho de 1947². Foi o primeiro grande plano de Ajuda Externa acompanhado de assistência técnica e administrativa dos EUA. De acordo com informações da *The George Marshall Foundation*, “nações europeias receberam aproximadamente US\$ 13 bilhões em ajuda, que inicialmente resultaram em envio de alimentos, combustíveis e maquinários dos Estados Unidos e posteriormente resultou em investimento em capacidade industrial da Europa”³.

O financiamento do Plano terminou em 1951, mas já havia sido o suficiente para ativar uma série de engrenagens que impulsionaram o retorno do crescimento das nações. Foi um plano de ajuda para países já desenvolvidos que, se por um lado trouxe elementos para o que viria a ser o regime de ajuda (ROBINSON; TARP, 2000, p. 3), por outro, envolveu interesses, motivações e objetivos diferentes daqueles que viriam a fundamentar a ajuda com foco no desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Esse direcionamento para as nações periféricas já começou a ser apresentado com o segundo discurso inaugural do Harry Truman, proferido em janeiro de 1959. O então presidente dos EUA definiu os caminhos de sua política externa em quatro pontos. O quarto ponto, que desencadeou o *Point Four Program*, declarava que os EUA iriam “embarcar em um novo programa ousado para tornar os benefícios de [seus] avanços científicos e progresso industrial disponível para a melhoria e crescimento de áreas subdesenvolvidas”⁴. Logo em maio de 1950 o programa passou no congresso como o Ato para Desenvolvimento Internacional. O caminho que se seguiu foi que, anos depois, em 1961, o então presidente Kennedy reuniu todos os

² Informações obtidas no website da The George Marshall Foundation. Disponível em: <<https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/>> Acesso em: 30 de junho de 2018.

³ Tradução livre da versão original: “European nations received nearly \$13 billion in aid, which initially resulted in shipments of food, staples, fuel and machinery from the United States and later resulted in investment in industrial capacity in Europe”. The George Marshall Foundation. Disponível em: <<https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/>> Acesso em: 30 de junho de 2018.

⁴ Tradução livre do texto original: “embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.”. Truman Presidential Museum & Library. Disponível em: <https://www.trumanlibrary.org/dbq/docs/point4/InternationalAid_Background.pdf> Acesso em: 30 de junho de 2018.

programas de ajuda nesse sentido na recém-criada USAID (*U.S Agency for international Development*), que existe até hoje.⁵

Por trás desse novo foco nos países subdesenvolvidos estava a dinâmica da guerra fria. E aqui nos leva ao segundo fato que contribuiu para a inserção do tema do desenvolvimento na agenda internacional. A disputa entre duas superpotências – EUA e URSS – foi marcada por uma intensa competição por áreas de influência. Ainda que os Estados Unidos já estivessem garantindo a Europa Ocidental dentro de sua área, compondo o bloco capitalista, o país não poderia arriscar deixar o hemisfério sul sob o controle do bloco socialista.

Os EUA, portanto, pareciam assumir o tom de que eram os capazes de “salvar” os países pobres de seu “atraso”, bem como das garras do domínio soviético. Toda essa disputa pelo poder sobre áreas do globo foi muito compatível com programas de Ajuda Externa. Esse instrumento seria amplamente utilizado pelos EUA para barganhar mais apoio, garantir sua influência sobre muitas nações, expandir mercados e fortalecer essa ordem liberal.

O terceiro fato importante nesse contexto foi o da criação de instituições internacionais e documentos ligados a compromissos globais. Dois deles são extremamente relevantes: a Organização das Nações Unidas (1945), com todo o seu sistema repleto de agências e escritórios e a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948). Após meio século de graves conflitos, foi o momento em que a comunidade internacional parecia, ainda que no discurso, se reunir em torno de pautas comuns como a garantia da paz, a segurança internacional e os direitos humanos fundamentais.

Muitas outras organizações e conferências surgiram, demonstrando esse caminho para um diálogo em torno de questões que transpassavam as barreiras das soberanias e atingiam indivíduos de todos os cantos do globo. Tais questões, portanto, exigiam a união de forças para serem solucionadas. O subdesenvolvimento e todos os aspectos correlatos, como a fome, passaram a ser pensados dentro desse quadro. Contudo, um fato relevante a ser destacado dentro dessas instituições, é que elas já foram construídas marcadas pela assimetria característica da própria ordem. Houve, assim, certa cristalização de relações de poder no dado momento de sua criação. O que sinaliza a influência das nações mais desenvolvidas e sua capacidade de se utilizar dessas organizações para atingir seus interesses, mascarando-se em torno de uma busca coletiva pelo bem comum.

⁵ Informações obtidas no Background Essay on Point Four Program da Truman Library. Disponível em: <https://www.trumanlibrary.org/dbq/docs/point4/InternationalAid_Background.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

Ainda assim, esses espaços de diálogo da comunidade internacional representavam também a oportunidade de surgir uma narrativa de resistência. Como o caso de grupos de países em desenvolvimento, com pautas comuns, que buscam levar outras questões para a agenda. O que nos conduz ao quarto fato do pós-guerra que contribuiu para a inserção do desenvolvimento na agenda: o processo de descolonização e a composição do Terceiro Mundo.

De acordo com Thorbecke (2000), foi apenas após esse fato que houve o início de esforços mais sistemáticos para pensar o desenvolvimento socioeconômico de todas essas nações. A manutenção da condição direta de colônia-metrópole fazia com que esse tema não fosse parte dos objetivos políticos dos colonizadores e seria incoerente com as dinâmicas impostas pela relação colonial (THORBECKE. 2000, p. 12).

No momento em que as ex-colônias assumiram, pelo menos formalmente, a condição de Estados soberanos independentes, com o mesmo status jurídico que os demais, foi aberto um novo espaço para eles dentro da comunidade internacional. Essas nações acabaram agrupadas no chamado “Terceiro Mundo”, pois não se enquadravam nem no Primeiro Mundo Capitalista nem no Segundo Mundo Socialista.

De acordo com Hobsbawm, ainda que fossem nações completamente distintas, a sua reunião “não era inteiramente implausível”, afinal, todos eram relativamente pobres, dependentes, queriam se desenvolver e não acreditavam que “o mercado mundial capitalista (isto é, a doutrina de ‘vantagem comparativa’ dos economistas) ou a empresa privada espontânea internamente alcançassem esse fim” (HOBSBAWM, 1995, p. 350). O autor ainda aponta que um fator importante desse chamado Terceiro Mundo era “seu enorme e crescente peso demográfico, e a pressão que representavam coletivamente” (HOBSBAWM, 1995, p. 337).

Algo que contribuiu para essa relevância enquanto coletivo foi a sua reunião no grupo deliberadamente “Não Alinhado”, que detinha pautas ligadas justamente aos seus problemas comuns de desenvolvimento. O primeiro encontro do “Movimento dos Países Não Alinhados”, que ocorreu no ano de 1955, em Bandung, já conferiu força a essa voz para pleitear espaço nos organismos internacionais (HJERTHOLM; WHITE, 2000, p. 61). Anos depois, em 1964, foi criada a Conferência Das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que de alguma forma sinalizava uma vitória dessa pressão coletiva. Junto à criação da UNCTAD, foi constituído o G77 – grupo de países em desenvolvimento – que buscava garantir o espaço para a discussão de suas demandas nesse órgão das nações unidas.

Por fim, o quinto fato a ser tratado, que decorre de muitas dessas questões, é o cenário de graves assimetrias. Se por um lado tínhamos países desenvolvidos industrializados alcançando níveis cada vez mais elevados de riqueza, por outro tínhamos um número grande de países subdesenvolvidos e dependentes, que agora se somavam aos novos países recém-descolonizados assolados pela extrema pobreza. Assim, o problema das grandes desigualdades entre as nações, que agora dialogavam em organismos internacionais e se relacionavam comercialmente cada vez mais, também contribuiu para inserção do tema do desenvolvimento.

Contudo, a clara verticalidade da relação fez com que essa questão fosse inserida não nos termos de cooperação para o desenvolvimento, mas sim a partir de um instrumento mais vertical, isto é, a ajuda. Como já explicitado por Bruno Ayllón (2011, p. 8) “cooperação assume que se trata de um tipo de relação recíproca que implica forças de associação”, ainda que não necessariamente equilibradas e iguais. Enquanto ajuda “contém também um sentido social, mas não implica compartilhar, pois supõe a existência prévia de desigualdade”⁶ (AYLLÓN, 2011, p. 8).

Com todo esse quadro, a forma como o desenvolvimento foi assumindo espaço na política internacional, envolveu um instrumento que confirmava essa verticalidade e assimetrias nas relações, ao mesmo tempo em que poderia ser utilizado nessa política de poder da guerra fria como instrumento de barganha para garantir áreas de influência. Tudo isso de alguma forma acompanhado de um discurso sobre a necessidade de se unir às instituições internacionais para trabalhar para que as nações “atrasadas” e recém-independentes pudessem aproveitar dos avanços já logrados pelas nações desenvolvidas.

1.2. A Ajuda Externa como instrumento para o desenvolvimento

Roger Riddell (2007) define Ajuda Externa como “todos os recursos – bens físicos, habilidades e know-how técnico, doações financeiras (gifts) ou empréstimos (a taxas concessionais) – transferidas pelos doadores para os receptores”⁷ (RIDDELL, 2007, p. 17).

⁶ Tradução livre da versão original: “La diferencia entre cooperación y ayuda es que la primera asume que se trata de un tipo de relación recíproca que conlleva formas de asociación mientras que la segunda contiene también un sentido social, pero no implica compartir pues supone la existencia previa de una desigualdad. No es menos cierto que no todas las relaciones de cooperación llevan aparejado el concepto de igualdad o de equilibrio.”

⁷ Tradução livre da versão original: “What precisely is foreign aid? At its broadest, it consists of all resources – physical goods, skills and technical know-how, financial grants (gifts), or loans (at concessional rates) – transferred by donors to recipients”.

Nesse sentido amplo, a ajuda pode envolver questões emergenciais como crises humanitárias, ou mesmo recursos com finalidade militar.

Mas quando falamos de Ajuda Externa voltada para o desenvolvimento, o conceito torna-se mais específico. Riddell aponta que, nesse caso a ajuda poderia ser conceituada tendo como referência: “(1) os países receptores, focando no uso final; (2) os efeitos tangíveis que gera nos beneficiários, focando em qual foi o impacto e se efetivamente trouxe algo bom para o país; (3) os doadores, atentando-se ao propósito para o qual ela é dada” (RIDDELL, 2007, p. 18).

O *mainstream* do regime de ajuda, desde o seu início, em geral a define por essa terceira referência: a dos doadores. Portanto, Ajuda Externa para o desenvolvimento é “a parte da Ajuda Externa cujo propósito é contribuir para o bem estar humano e desenvolvimento em países pobres”⁸ (RIDDELL, 2007, p. 18). Ao focar nas intenções do doador, independente dos receptores e dos efeitos dessa ajuda, o conceito reforça o domínio dos doadores e perde de vista os resultados. Outro problema dessa definição, como apresentado por Riddell, é que ao se basear no propósito pelo qual ela foi enviada, o conceito fica extremamente aberto a interpretações: quem vai julgar e como julgar essa intenção do doador de contribuir para o desenvolvimento? (RIDDELL, 2007, p. 20).

Resolver essas questões e diferenciar ajuda para o desenvolvimento de qualquer outra não é algo simples e evidente. Muitas vezes há uma diferença nos discursos que justificam a ajuda e os motivos concretos do padrão de alocação dos doadores (RIDDEL, 2007, p. 91). E mais, por vezes os países que atendem aos interesses geopolíticos dos doadores, também poderiam se enquadrar em países que precisam de ajuda para o desenvolvimento (RIDDEL, 2007, p. 102), o que contribuiria para mascarar os reais propósitos. A questão passa a ser, portanto, não se outros fatores influenciam na alocação de ajuda, mas o quanto influenciam e em que medida eles atrapalham o objetivo de desenvolvimento. De acordo com Riddell:

[...] enquanto ninguém seriamente duvida que pressões comerciais e interesses nacionais dos doadores foram e continuam sendo importantes para a alocação de ajuda, a forma precisa na qual essa influência é manifestada permanece contestada⁹ (RIDDELL, 2007, p. 92).

⁸ Tradução livre versão original” In practice, development aid has been defined (in general terms) as that part of foreign aid whose purpose is to contribute to human welfare and development in poor countries”.

⁹ Tradução livre da versão original: “In short, while no one seriously doubts that donor commercial pressures and national self-interest have been and continue to be important to the allocation of aid, the precise way in which this influence is manifested remains contested”.

O fato é que no contexto do pós-guerra, de disputas cada vez mais acirradas no cenário internacional e de um crescente *gap* socioeconômico entre as nações, a ajuda parecia cada vez ganhar mais espaço como instrumento necessário: atendia aos interesses dos doadores, ao passo que representava mais recursos para os países em desenvolvimento.

Como o tema do desenvolvimento dos países da periferia foi ganhando espaço, os países ricos ocidentais despertaram para a importância de se reunirem em alguma instituição em que eles pudessem ditar os rumos dessa agenda internacional de desenvolvimento. O espaço perfeito parecia ser a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), que havia sido criada em 1948 para administrar os recursos do Plano Marshall e articular a cooperação para o desenvolvimento.

Em janeiro de 1960 houve a criação do Grupo de Assistência ao Desenvolvimento¹⁰ no encontro do comitê econômico especial da OECE. O grupo tornou-se uma espécie de fórum de consulta para doadores comprometidos com a ajuda para países menos desenvolvidos (FUHRER, 1996. p. 8). Entre as suas discussões, houve implementação da resolução denominada *Common Aid Effort*, que envolvia a tentativa de melhorar a coordenação das ações; estabelecer uma divisão mais equitativa dos esforços de ajuda; e constituir um grupo de trabalho para preparar recomendações (FUHRER, 1996. p. 9).

Ainda nesse ano, por meio da articulação do Grupo de Assistência ao Desenvolvimento e a OECE, houve a entrada formal dos EUA e Canadá nessa organização, que passou a se chamar Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1961. (FUHRER, 1996. p. 8). Já dentro da OCDE, foi criado, ainda em 1961, o *Development Department*, dividido em duas áreas: *Technical Co-operation Branch* e o *Development Finance Branch*, que passou a ser chamado em 1969 de *Development Assistance Directorate* (DAD) e de *Development Co-Operation Directorate* (DCD) a partir de 1975 (FUHRER, 1996. p. 9).

Em julho de 1961, o Grupo de Assistência ao Desenvolvimento foi incorporado à estrutura da OCDE dentro do *Development Assistance Directorate*, e passou a ser denominado *Development Assistance Committee* (DAC) ou Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) (FUHRER, 1996. p. 10). Esse comitê tornou-se, basicamente, o clube dos países ricos que estavam se comprometendo a ditar em conjunto os rumos da agenda internacional de desenvolvimento, criar o regime da ajuda e definir o formato que ele deveria ter. Sua tarefa

¹⁰ Development Assistance Group (DAG).

também incluía buscar “consenso entre as agências de desenvolvimento sobre definições básicas e normas estatísticas”¹¹ (HYNES; SCOTT 2013, p. 2).

Era um contexto em que já havia aumentado bastante os fluxos de ajuda. Esse fato, somado a um conceito extremamente aberto do que seria ajuda para o desenvolvimento, suscitava os seguintes questionamentos: O que de fato poderia ser considerado ajuda para o desenvolvimento? Como estabelecer metas quantitativas? Como identificar qual doador estava mais atrasado no compromisso conjunto de se esforçar equitativamente? Com isso, o CAD parecia compreender a urgência na criação de um padrão institucionalizado internacional para esse instrumento. O novo padrão permitiria maior controle dos fluxos e o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas.

Da parte dos países receptores, também houve uma pressão para melhor definir esses parâmetros. Na reunião do G77, em 1967, os países pediam por uma parcela mínima de componente “oficial” nos fluxos de ajuda, isto é, a parte que está sujeita ao controle direto do governo e não do capital privado. E mais, no acordo resultante da reunião da UNCTAD II, em 1968, falou-se de melhorar os termos da ajuda, para que fossem mais bem adaptados às necessidades e que considerassem o crescente endividamento desses países. Portanto, os termos deveriam ser cada vez mais suaves e teriam que envolver parcelas maiores de doação (HYNES; SCOTT, 2013, p. 3).

Para resolver todas essas questões, o CAD estabeleceu um grupo *ad hoc* para problemas estatísticos, com intuito de elaborar uma definição de ajuda para o desenvolvimento (HYNES; SCOTT, 2013, p. 4). E assim foi estabelecido o conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento¹² (AOD). Conforme foi atualmente definido pela OCDE:

AOD é definida como a ajuda do governo destinada a promover o desenvolvimento econômico e o bem estar de países em desenvolvimento. Empréstimos e créditos com propósitos militares estão excluídas. Ajuda pode ser fornecida bilateralmente, do doador ou receptor, ou canalizada através de agências multilaterais de desenvolvimento, como as Nações Unidas ou o Banco Mundial. Ajuda inclui concessões, empréstimos ‘suaves’ (onde o elemento concedido é de pelo menos 25% do total) e provisão de assistência técnica. A OCDE mantém uma lista de países e territórios em desenvolvimento; apenas ajuda para esses países conta como AOD¹³.

¹¹ Tradução livre da versão original: “The OECD Development Assistance Committee (DAC) has been the primary forum in forging consensus among development agencies about basic definitions and statistical norms”.

¹² Official Development Assistance ODA.

¹³ Tradução livre da versão original: “Official development assistance (ODA) is defined as government aid designed to promote the economic development and welfare of developing countries. Loans and credits for military purposes are excluded. Aid may be provided bilaterally, from donor to recipient, or channelled through a multilateral development agency such as the United Nations or the World Bank. Aid includes grants, “soft” loans (where the grant element is at least 25% of the total) and the provision of technical assistance. The OECD

Os países passíveis de receber AOD são divididos de acordo com nível de desenvolvimento, nas seguintes categorias: países menos desenvolvidos; outros países de renda baixa (PNB per capita menor ou igual a \$1005); países de renda média baixa (PNB per capita entre \$1006-\$3955); e países de renda média alta (PNB per capita entre \$3956-\$12.235)¹⁴. Já os países doadores oficiais são os membros do CAD, que hoje conta com 30 países¹⁵.

Além dos aspectos estabelecidos no conceito, há muitas dúvidas quanto aos aspectos do propósito da ajuda. Como julgar o que pode ser considerado voltado para o desenvolvimento e bem-estar dos países receptores? Para deixar essas questões mais claras, a OCDE produz um documento denominado “*What Is ODA?*”,¹⁶ em que algumas dessas dúvidas são esclarecidas. Ademais, os doadores têm um canal aberto para questionar a OCDE, isto é, se algo pode ser computado como AOD. Vale salientar que o conceito não é rígido. Ao longo dos anos, algumas modificações foram feitas nessa cartilha do que pode ser considerado como finalidade para o desenvolvimento.

Além do conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, há o conceito de Outros Fluxos Oficiais (*Other Official Flows*), Ajuda Oficial (*Official Aid*) e os Fluxos Privados (*Private Flows*). O primeiro refere-se aos fluxos oficiais dos países doadores, destinado aos países da lista de receptores, mas que não se enquadram nas condições de elegibilidade de AOD – ou porque o propósito não é principalmente o desenvolvimento ou/e porque não teve o mínimo de 25% do valor concedido¹⁷.

O segundo refere-se, por sua vez, aos fluxos que se enquadram nos requisitos de elegibilidade, contudo, são destinados a países que estão fora da lista de receptores. Normalmente essa Ajuda Oficial referia-se ao envio de ajuda para países com nível maior de desenvolvimento, que se encontravam na Parte II da lista. Contudo, essa segunda lista deixou

maintains a list of developing countries and territories; only aid to these countries counts as ODA.”. Site da OCDE. Disponível em: <<https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

¹⁴ Lista do CAD dos beneficiários de ODA. Os valores são do ano de 2016 e a referência é válida até 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf>. Acesso em: 29 de junho de 2016.

¹⁵ Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, União Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coréia do Sul, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>> Acesso em: 01 de julho de 2018.

¹⁶ What is ODA? OCDE, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

¹⁷ OECD Glossary. Other Official Flows

Disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1954>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

de existir em 2005 e, portanto, CAD deixou de computar esses fluxos.¹⁸ Por fim, o terceiro refere-se aos fluxos enviados em condições de mercado advindos de recursos do setor privado e concessões privadas (*private grants*), como, inclusive, concessões de organizações não governamentais¹⁹.

Depois do estabelecimento do conceito de AOD no final dos anos 1960, os fluxos seguiram uma trajetória crescente e permanente, como demonstra a Tabela 1. Década após década, novos objetivos e estratégias com relação ao desenvolvimento foram surgindo, mas a ajuda permaneceu como instrumento para o desenvolvimento.

Tabela 1 – Total de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (em milhões de dólares americanos)

	1970	1980	1990	2000	2010	2017
Todos os doadores	7.308,25	37.788,21	64.661,98	60.019,81	147.634,64	177.595,02
Fluxo de AOD Bilateral de países da CAD	6.712,88	26.304,13	54.342,39	54.021,00	128.483,69	146.600,18
Fluxo de AOD Multilateral	210,00	1.293,91	2.862,94	4.912,25	12.746,70	16.449,56
Fluxo de AOD de países de fora do CAD	385,37	10.190,17	7.456,65	1.086,56	6.413,25	14.545,28

Fonte: Elaboração própria²⁰.

Alguns fatos foram importantes para que a Ajuda tivesse atenção contínua da comunidade internacional. A ONU declarou os anos 1960 e 1970 como a primeira e a segunda década do desenvolvimento²¹. Foi mais ou menos nessa época que começou a tentativa de estabelecer metas quantitativas para a Ajuda, ou a chamada *aid targetry*, como apontado por Riddell (2007).

O início desse processo veio com a ideia de colocar como meta a transferência de 1% da renda dos países desenvolvidos doadores para os países em desenvolvimento. Isso havia sido sugerido pelo economista Arthur Lewis para o então líder do partido trabalhista britânico, Hugh Gaitskell. Tal proposta foi levada para o debate internacional pela primeira vez por meio da *World Council of Churches*, já em 1958, e foi trabalhada ao longo dos anos, até que, em 68, os membros do CAD a aceitaram. Contudo, o problema da proposta é que essa meta envolvia os

¹⁸ OECD Glossary. Official Aid. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1887>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

¹⁹ OECD Glossary. Private Flows. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3803>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

²⁰ Dados obtidos na OECD.stat. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1#>>. Acesso em: 02 de julho de 2018.

²¹ United Nations – International Decades. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/observances/international-decades/>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

fluxos privados, o que era pouco viável devido à impossibilidade de prever ou programar esse tipo de recurso²².

No mesmo ano, no já mencionado encontro da UNCTAD, Raúl Prebisch, então Secretário Geral do órgão, propôs que o mínimo de “0,75% [do PNB] poderia ser estabelecido para ajuda oficial líquida”²³. Logo depois, o então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, organizou a Comissão Pearson para tratar sobre o desenvolvimento internacional nas últimas décadas. O relatório *Partners In Development*, lançado em 1969, estabeleceu que os países desenvolvidos deveriam atingir a meta de 0,7% do seu PNB em ODA até 1975²⁴.

Essa questão foi levada para negociação dentro da ONU. Os países em desenvolvimento ainda pressionavam pelo o que foi sugerido na reunião da UNCTAD, isto é, 0,75 em total de fluxos oficiais. Contudo, como as negociações pareceriam paralisadas, eles acabaram cedendo. E assim, na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 1970, foi oficialmente estabelecida a meta de 0,7% do PNB em AOD. Ao longo dos anos subsequentes, a meta foi ganhando aceitação. Mas alguns países, como os Estados Unidos, ainda que apoiassem o propósito geral da resolução, não se submeteriam a prazos específicos²⁵.

Isso viria a ser reforçado no século XXI com as conferências de financiamento para o desenvolvimento e os grandes planos da ONU, como abordaremos a seguir. De acordo com os dados de 2017, da *OCDE data*, apenas os seguintes países já atingiram a meta dos 0,7%: Reino Unido (0,7%); Emirados Árabes Unidos (1,3%); Turquia (0,9%); Suécia (1,0%); Noruega (1,0%); Luxemburgo (1,0%); Alemanha (0,7%); Dinamarca (0,7%). Mas a média nos países da CAD segue bem abaixo, com o valor de 0,3%.²⁶

Explicitado todos esses conceitos e o processo de formulação deles, algumas questões precisam ser pontuadas. Nota-se a diferença do Plano Marshall, que foi um plano de ajuda para a recuperação de países já industrializados desenvolvidos. No caso do regime de ajuda para países subdesenvolvidos, houve a criação de um clube de países ricos e doadores – CAD –, que estabeleceu o que é ajuda para o desenvolvimento, como isso será alocado e quais as metas. Isto é, com total protagonismo dos doadores. Já o Plano Marshall foi administrado pela OEEC,

²² History of the 0.7% ODA Target – DAC Journal, 2002. Revised March 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

²³ History of the 0.7% ODA Target – DAC Journal, 2002. Revised March 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ OECD Data. Disponível em: <<https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm#indicator-chart>>. Acesso em: 02 de julho de 2018.

“onde o doador não tinha posição especial sobre os receptores”²⁷ (HJERTHOLM; WHITE, 2000, p. 62).

Todos os conceitos e parâmetros para essa cooperação e para o desenvolvimento em seu formato de ajuda foram estabelecidos dentro de uma organização dominada pelos países desenvolvidos. E com certa preponderância do papel dos EUA desde o seu início, afinal, foi com a sua influência que a OECE se tornou OCDE e foi sob a sua liderança que os países desenvolvidos confirmaram esse compromisso em aumentar os fluxos de ajuda.

As ideias e interesses dos países doadores definiram o desenho institucional, que por sua vez, conformou a prática nas décadas subsequentes. Foi através de disputas por poder entre atores com diferentes interesses, que certa perspectiva se tornou hegemônica e o seu resultado se institucionalizou. No caso do conceito de ajuda pautado pelo doador, foi uma vitória dos países ricos em relação a quem lideraria esse regime. Assim, ainda que seja revestido de consenso técnico, a AOD não é neutra de interesses políticos. Claro que, como apontamos, não foi uma narrativa institucionalizada sem disputas. Dentro da prática internacional, houve a contraposição do G77 e do Movimento dos Países Não Alinhados, que de alguma forma pressionaram por elementos que atendessem aos seus interesses.

Outra questão a ser apontada é que, para além dos interesses dos países desenvolvidos nesse formato que foi estabelecido, outra disputa de ideias causou influência nessa construção: Qual perspectiva de desenvolvimento que inseriu a ajuda nesse lugar tão relevante? Essa questão será tratada ao longo dos próximos capítulos.

1.3. Século XXI e a reafirmação política da Ajuda

Já na década de 1980, o debate sobre desenvolvimento foi marcado pela crise do modelo de sociedade propagado pelos EUA e pela crise financeira internacional que assolou diversos países do chamado Terceiro Mundo. Novamente, o clube dos países ricos parecia ter a cartilha da solução. Agora a partir de um novo paradigma: o neoliberal. De acordo com Thorbecke, isso “mudou radicalmente o ambiente de desenvolvimento e ajuda no começo da década de 1980”²⁸ (2002, p. 25). Era esperado que o novo foco dos países em desenvolvimento fosse “por a casa

²⁷ Tradução livre da versão original: “Tem Marshall Plan was administered by a committee (the Organisation for European Economic Co-operation, OEEC, which is the forerunner of the OECD) in which the donor had no special position over the recipients”.

²⁸ Tradução livre da versão original: “changed radically the development and aid environment at the beginning of the 1980s” (THORBECKE, 2000, p. 25).

em ordem” e a ajuda passava a ser condicional a todas as políticas para o ajuste estrutural (THORBECKE, 2000, p. 25). Tudo isso era feito com o apoio do FMI e do Banco Mundial, que seguiam as políticas Consenso de Washington e suas reformas liberalizantes de mercado.

Nos anos 1990 ficou claro que tais medidas estavam gerando efeitos “deletérios cada vez mais visíveis e, de quebra, deixavam de entregar a mercadoria que prometiam: estabilidade, crescimento da renda, redução da pobreza e desigualdade” (MORAES, 2015, p. 21). Nesse sentido, a pobreza voltou ao centro do debate, e o papel do Estado com relação ao mercado passou a ser novamente discutido. Esse direcionamento contou com a influência do Banco Mundial em sua nova diretriz exposta no *World Development Report* de 1990, que tratava justamente da erradicação da pobreza (HEALEY; KILLICK, 2000, p. 179).

Dois elementos podem ser destacados desse documento, que já parte de uma definição de múltiplos elementos da pobreza – incluindo educação, nutrição, saúde e renda: o primeiro é fazer um uso mais eficiente do fator trabalho, abundante nos países pobres; o segundo é o atendimento de serviços básicos, como atenção primária a saúde, nutrição, educação primária, planejamento familiar (WORLD BANK, 1990).

E aqui já temos um movimento para o novo foco do desenvolvimento na década de 1990: desenvolvimento humano. Conceito desenvolvido por Mahbud ul Haq e Amartya Sen, e exposto no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, do PNUD, trata do foco no indivíduo. E o Estado entra nesse processo para garantir o mínimo de estrutura para que esse indivíduo seja livre e atinja suas plenas capacidades e funcionalidades.

O documento já inicia apontando: “esse relatório é sobre pessoas – e sobre como desenvolvimento amplia suas escolhas” (RDH, 1990, p. 1). Assim, caminhar em um processo de desenvolvimento indica, ao menos, a criação de um “ambiente propício para as pessoas, individual e coletivamente, desenvolverem todo o seu potencial e terem uma chance razoável de levar uma vida produtiva e criativa de acordo com suas necessidades e interesses” (RDH, 1990 p. 1).

Nesse sentido, desenvolvimento humano envolve a formação de capacidades humanas, como saúde e conhecimento, e o uso delas na vida das pessoas. A ideia é que os indivíduos sejam dotados das capacidades mínimas que os façam ser livres e com amplitude de possibilidades de escolhas. Quando a pessoa vive em condição de pobreza e não tem o mínimo garantido, suas capacidades restritas inibem a sua liberdade:

A liberdade humana é vital para o desenvolvimento humano. As pessoas devem ser livres para exercer suas escolhas em mercados que funcionem adequadamente, e

devem ter uma voz decisiva na formação de suas estruturas políticas²⁹ (RDH, 1990 p. 1).

Sai o foco da estrutura produtiva e das funções de produção, e entra o empoderamento do indivíduo e sua comunidade. Traços do que viria a delinear os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio posteriormente. E igualmente compatível com ordem neoliberal ainda vigente, com o seu foco no indivíduo e na garantia daquilo que é o mínimo necessário para que ele alimente esse sistema cuja razão é a competição. Sai a noção de mudanças estruturais para acabar com as causas fundamentais que criam a pobreza, e entra o foco na assistência àqueles que já estão nessa condição, para que adquiram o mínimo necessário para a dignidade humana.

Foi também nesse contexto que outros pilares dos programas de desenvolvimento vistos até então foram questionados, e entre eles a própria Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Considera-se, também, que essa perda de interesse pela Ajuda Externa por parte dos doadores se explica igualmente pelo contexto de crise de anos passados (CALLIARI, 2008, p. 5). Isso suscitou o interesse por crescentes análises sobre a eficácia da ajuda. Entre elas, podemos citar quatro das principais: Peter Boone (1996); Burnside e Dollar (2000); Collier e Dollar (2002); Easterly, Levine e Roodman (2004).

No seu estudo, Peter Boone (1996) buscou relacionar a efetividade da Ajuda Externa com os regimes políticos dos países receptores. Ele parte de um quadro analítico que entende que a “pobreza é causada ou intensificada por políticas distorcidas introduzidas pelos políticos”³⁰. A partir disso, sua conclusão é que a “ajuda não promove desenvolvimento econômico”. Por duas razões: “pobreza não é causada por escassez de capital” e “ajuda não é *optimal* para que os políticos ajustem suas políticas quando eles recebem fluxos de ajuda”³¹ (BOONE, 1996, p. 322).

²⁹ Tradução livre da versão original: “this Report is about people - and about how development enlargest their choices. [...] But the process of development should at least create a conducive environment for people, individually and collectively, to develop their full potential and to have a reasonable chance of leading productive and creative lives in accord with their needs and interests. Human development thus concerns more than the formation of human capabilities, such as improved health or knowledge. It also concerns the use of these capabilities, be it for work, leisure or political and cultural activities. And if the scales of human development fail to balance the formation and use of human capabilities, much human potential will be frustrated. Human freedom is vital for human development. People must be free to exercise their choices in properly functioning markets, and they must have a decisive voice in shaping their political frameworks” (RDH, 1990, p. 1).

³⁰ Tradução livre da versão original: “I presented a simple analytical framework where poverty is caused or enhanced by distortionary policies introduced by politicians”

³¹ Tradução livre da versão original: “In my framework, aid does not promote economic development for two reasons: Poverty is not caused by capital shortage, and it is not optimal for politicians to adjust distortionary policies when they receive aid flows”.

Algumas de suas descobertas apontam que “ajuda aumentou consumo, mas que esse alto consumo não beneficiou os pobres”, e que esse “volume dos programas de ajuda de longo prazo teve pouco impacto em desenvolvimento humano e investimento entre 1971 e 1990”³²(BOONE, 1996, p. 322). Considerando seu foco no regime político, a sua análise final é que “em seu modelo a ajuda pode ser eficaz quando está condicionada à política e/ou reforma política, e pode ser eficaz em casos limitados onde a ajuda é não fungível”³³ (BOONE, 1996, p. 323).

Por fim, Boone afirmou ainda que:

[...] uma implicação plausível é que programa de ajuda de curto prazo orientado para apoiar novos regimes políticos liberais e para incentivar maiores liberdades políticas e sociais pode ser um meio mais eficaz de promover o desenvolvimento sustentável e reduzir a pobreza do que os atuais programas de ajuda³⁴ (BOONE, 1996, p. 323).

Já em 2000, Burnside e Dollar avaliariam as interações entre Ajuda Externa, políticas econômicas e crescimento. A primeira de suas conclusões está relacionada ao efeito de ajuda no crescimento: averiguaram que “em média, a ajuda tem pouco impacto no crescimento”, contudo, tiveram uma descoberta robusta “que a ajuda teve impacto mais positivo sobre o crescimento em ambientes com ‘boas políticas’ e que esse efeito “vai além do impacto direto que as próprias políticas têm sobre o crescimento”³⁵ (BURNSIDE; DOLLAR, 2000, p. 864).

A segunda está relacionada à alocação de ajuda e se os doadores favorecem “boas políticas” nos países receptores: descobriram “que não havia tendência significativa da ajuda total ou ajuda bilateral em favorecer boas políticas. Por outro lado, ajuda que é a gerida multilateralmente [...] é alocada em favor de boas políticas”³⁶ (BURNSIDE; DOLLAR, 2000, p. 864).

Eles afirmaram que seus resultados “indicaram que tornar a ajuda mais sistematicamente condicionada à qualidade das políticas iria provavelmente aumentar seu

³² Tradução livre da versão original: “I found this aid increased consumption but higher consumption did not benefit the poor” [...] “The bulk of long-term aid programs have had little impact on human development and investment between 1971 and 1990”.

³³ Tradução livre da versão original: ““In my model aid can be effective when it is conditional on policy and /or political reform, and it can be effective in narrow cases where aid is non-fungible”.

³⁴ Tradução livre da versão original: “One plausible implication is that short-term aid programs targeted to support new liberal political regimes, and to encourage greater political and social liberties, may be a more effective means of promoting sustainable development and reducing poverty than current aid programs”.

³⁵ Tradução livre da versão original: “we found that on average aid has had little impact on growth, although a robust finding was that aid has had a more positive impact on growth in good policy environments. This effect goes beyond the direct impact that the policies themselves have on growth”.

³⁶ Tradução livre da versão original: “we found no significant tendency for total aid or bilateral aid to favor good policy. On the other hand, aid that is managed multilaterally [...] is allocated in favor of good policy”

impacto sobre o crescimento em países em desenvolvimento”³⁷ (BURNSIDE; DOLLAR, 2000, p. 864). Por fim, eles concluem apontando que já estava marcada a “tendência para uma melhor política entre os países pobres, o que significa que o clima para uma ajuda eficaz está melhorando”³⁸ (BURNSIDE; DOLLAR, 2000, p. 864).

Em 2002, Paul Collier e David Dollar chegaram a conclusões de que a ineficiência da ajuda em termos de redução de pobreza está relacionada com problemas nos padrões de alocação de ajuda. Afirmaram, assim, que naquele momento a ajuda era alocada “em parte como incentivo a reformas políticas e em parte por uma variedade de razões históricas e estratégicas”. Com isso, estaria se produzindo “um padrão no qual ajuda é direcionada para ambientes com políticas ruins e para países que não têm problemas severos de pobreza”³⁹ (COLLIER; DOLLAR, 2002, p. 1497).

Portanto, os autores argumentam que o desvio do foco da ajuda da redução da pobreza para melhoria em termos de políticas não é algo eficiente. Ainda assim, eles estimam que na sua amostra de países a presente alocação de ajuda, mesmo com suas ineficiências, “tira 10 milhões de pessoas permanentemente da pobreza a cada ano”, e concluem que, portanto “com uma alocação *poverty-efficient* iria subir para 19 milhões por ano”⁴⁰ (COLLIER; DOLLAR, 2002, p. 1498).

Por fim, em 2003, William Easterly, Ross Levine e David Roodman revisaram o estudo supramencionado de Burnside e Dollar (2000), para mostrar que, completando os dados até o ano de 1997 – o estudo original era de 1970-1993 – os resultados não se sustentam e as conclusões são distintas. Dessa forma, eles apontam que a pesquisa “reduz a confiança que alguém pode ter na conclusão que a ajuda promove crescimento em países com políticas sadias”⁴¹. Eles ponderam, contudo, que os seus resultados não apontam que a ajuda necessariamente é ineficaz. O escopo da pesquisa é mais simples e apenas indica que “economistas e os formuladores de políticas devem ser menos otimistas sobre concluir que a

³⁷ Tradução livre da versão original: “Our results indicate that making aid more systematically conditional on the quality of policies would likely increase its impact on developing country growth”

³⁸ Tradução livre da versão original: “there is a marked trend toward better policy among poor countries, which means that the climate for effective aid is improving”.

³⁹ Tradução livre da versão original: “At present, aid is allocated partly as an inducement to policy reform and partly for a variety of historical and strategic reasons. This produces a pattern in which aid is targeted to weak policy environments and to countries which do not have severe poverty problems”

⁴⁰ Tradução livre da versão original: “Even with the current inefficiencies, we estimate that in our sample of countries the present allocation of aid lifts 10 million people permanently out of poverty each year. With a poverty-efficient allocation this would increase to 19 million per year”

⁴¹ Tradução livre da versão original: “This paper reduces the confidence that one can have in the conclusion that aid promotes growth in countries with sound policies”.

Ajuda Externa impulsionará o crescimento países com boas políticas”⁴² (EASTERLY; LEVINE; ROODMAN, 2000, p. 6).

Apesar de diversos questionamentos e dúvidas sobre a eficácia desse instrumento, nota-se que, mesmo o discurso crítico se enquadrava dentro de um mesmo pensamento quanto ao modelo de sociedade e o tipo de desenvolvimento que estava sendo buscado. Sua discordância quanto à eficácia da ajuda passava por outras questões, como padrões de alocação, possíveis obstáculos políticos. Portanto, a ideia era trabalhar em encontrar as formas de tornar a ajuda mais eficaz.

Da mesma forma que o paradigma de desenvolvimento hegemônico no pós-guerra, que permitiu a inserção da ajuda como instrumento, a nova perspectiva de desenvolvimento, amplamente difundida na última década do século e na virada para o novo milênio, também estava alinhada com o uso desse instrumento que, portanto, seguiu tendo sua reafirmação política em pleno século XXI. Afinal, investir em saúde, educação, planejamento familiar e demais atendimentos básicos, eram ideias alinhadas com as necessidades de grandes recursos para financiar projetos nesse sentido.

Na virada para o novo milênio, a AOD tornou-se meio de implementação dos grandes planos da ONU, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que ocupam o centro da agenda de desenvolvimento internacional. Além disso, esteve presente nas Conferências Sobre Financiamento para o Desenvolvimento. E mais, foi reforçada com os Fóruns de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda, que visavam justamente à compreensão das críticas ao instrumento e à adaptação dos processos, para que se tornassem cada vez mais aceitos e aumentassem, assim, os fluxos.

De acordo com Aldo Caliarì (2003), na década de 1990 já estavam surgindo os documentos que marcavam a construção desse comprometimento internacional com uma série de objetivos. Em 1996 a OCDE–CAD lançou o *Shaping the 21st Century: The Contributions of Development Cooperation* e, no ano 2000, a organização juntou-se à ONU, FMI e Banco Mundial e publicaram *A Better World For All: progress towards the international development goals*. No mesmo ano, Kofi Annan, então Secretário Geral das Nações Unidas, lançou o documento *We the Peoples*, que, de fato, tornou-se a base para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (HULME, 2009 *apud* CALIARI, 2003, p. 6).

⁴² Tradução livre da versão original: “We simply note that adding additional data to the BD study of aid effectiveness raises new doubts about the effectiveness of aid and suggests that economists and policymakers should be less sanguine about concluding that foreign aid will boost growth in countries with good policies”.

Foi apenas nesse último documento que surgiu uma menção mais direta ao que viria a ser o Objetivo 8, de parcerias globais para o desenvolvimento. De acordo com Caliari (2003), esse foi um esforço feito pelo Secretário Geral para garantir um apoio dos países em desenvolvimento. Considerando que o projeto inicial havia surgido na década de 1990, de um documento do CAD, e implicaria em objetivos a serem atingidos nos países em desenvolvimento, ele parecia se encaminhar rumo a um acordo internacional no qual os únicos que precisariam de fato se comprometer com algo eram os próprios países mais pobres. Ao integrar nessa lista um objetivo sobre meios de implementação e parcerias globais para o desenvolvimento, o comprometimento também teria que vir dos países desenvolvidos.

Então, na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Setembro de 2000, foram aprovados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)



Fonte: MDG Monitor⁴³.

Os sete objetivos foram construídos a partir de um entendimento de que precisavam pensar na multidimensionalidade da pobreza, não apenas no fator renda. Já o ODM 8 é um objetivo meio, para garantir a implementação dos outros sete. Ele versa sobre parceria global para o desenvolvimento e meios de implementação, em especial os seguintes: Ajuda Oficial para o Desenvolvimento; Comércio e Acesso a Mercado; e Sustentabilidade de Dívidas ⁴⁴.

⁴³ Disponível em: <<http://www.mdgmonitor.org/outline-of-the-mdgs-notable-challenges/>>. Acesso em: 02 de julho de 2018.

⁴⁴ List of Millennium Development Goals, and Goal 8 Targets and Indicators. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg8_targets.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2018.

Com relação à AOD, foi estabelecido, dentro da meta 8.B “mais AOD para países comprometidos com a redução da pobreza”⁴⁵. E o indicador para isso foi expresso da seguinte forma:

8.1 AOD, total e direcionada para países menos desenvolvimento, como porcentagem da PNB dos doadores da OCDE/DAC; 8.2 Proporção de AOD total bilateral, alocada por setor, de doadores DAC para serviços sociais básicos (educação básica, cuidados primários com saúde, nutrição, água potável e saneamento); 8.3 Proporção de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento bilateral *untied* de doadores da DAC; 8.4 AOD recebida em países *landlocked* em desenvolvimento como proporção de seu produto nacional bruto; 8.5 AOD recebida em Estados insulares em desenvolvimento como proporção de seu produto nacional bruto.⁴⁶

Em meio a esse esforço coletivo por popularizar e atingir os Objetivos do Milênio ocorreu, no ano de 2002, em Monterrey, a primeira Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento. O resultado dessa conferência foi o documento denominado *Consenso de Monterrey*. Dentre as propostas, está a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento como uma das principais formas de financiar o desenvolvimento.

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) tem um papel essencial como fonte complementar de financiamento para o desenvolvimento, especialmente nos países que tem pouca capacidade de atrair investimento privado direto. AOD pode ajudar o país a atingir níveis adequados de recursos domésticos dentro de um período apropriado de tempo, enquanto capital humano, produtivo e capacidade de exportação são aumentadas. AOD pode ser crítica para melhorar o ambiente para a atividade do setor privado e pode assim abrir o caminho para crescimento robusto. AOD é um instrumento crucial para apoiar educação, saúde, desenvolvimento de infraestrutura pública, agricultura, desenvolvimento rural, e segurança alimentar. Para muitos países na África, os países menos desenvolvidos, pequenas ilhas em desenvolvimento, e países *landlocked* em desenvolvimento, AOD é ainda a maior fonte de financiamento externo e é crítica para atingir os objetivos e metas da Declaração do Milênio.⁴⁷

⁴⁵ Tradução livre da versão original: da meta 8.B: “Target 8.B: Address the special needs of the least developed countries Includes tariff and quota free access for the least developed countries’ exports; enhanced programme of debt relief for heavily indebted poor countries (HIPC) and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction”.

⁴⁶ Tradução livre da versão original: “8.1 Net ODA, total and to the least developed countries, as percentage of OECD/DAC donors’ gross national income 8.2 Proportion of total bilateral, sector-allocable ODA of OECD/DAC donors to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) 8.3 Proportion of bilateral official development assistance of OECD/DAC donors that is untied 8.4 ODA received in landlocked developing countries as a proportion of their gross national incomes 8.5 ODA received in small island developing States as a proportion of their gross national incomes”, List of Millenium Development Goals, and Goal 8 targets and indicators. Disponível em:

<http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg8_targets.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2018.

⁴⁷ Monterrey Consensus on Financing for Development. Tradução livre. Disponível em:

<<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>. Acesso em: 08 de setembro de 2016.

O principal aspecto tratado no documento com relação à AOD, foi a reafirmação da meta de 0,7% do PNB dos países desenvolvidos em AOD para países em desenvolvimento, e entre 0.15% e 0.20% em AOD para os menos desenvolvidos⁴⁸.

Houve mais duas edições dessa conferência. A segunda teve como resultado a *Declaração de Doha* (2008), na qual foi reafirmado todo o estabelecido em Monterrey, além do destaque aos desafios vivenciados desde a última reunião, como crises financeiras, volatilidade do preço das commodities e mudanças climáticas⁴⁹. A terceira resultou na Agenda de Ação de Addis Ababa (2015), na qual também se reafirmou o compromisso de Monterrey e Doha, e apresentou um foco na busca pelo desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões⁵⁰.

A preocupação com esse tema tinha uma explicação. Desde 2012, no contexto da Rio +20, a comunidade internacional já vinha discutindo de forma mais propositiva sobre o Desenvolvimento Sustentável. O resultado dessa reunião foi o documento *The Future We Want*⁵¹, que apontava para a necessidade de pensar o desenvolvimento por meio da interligação de seus aspectos sociais, econômicos e ambientais.

Seguiu-se, assim, o caminho para a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Eles foram formalmente estabelecidos na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015, e entraram em vigor em janeiro de 2016, com a Agenda 2030, tornando-se, assim, o novo centro da agenda de desenvolvimento da ONU. Foram estabelecidos 17 objetivos, conforme a Figura 2.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Doha Declaration on Financing for development. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf>. Acesso em: 08 de setembro de 2016.

⁵⁰ Addis Ababa Action Agenda. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf> Acesso em: 09 de setembro de 2016.

⁵¹ The Future we Want. UN. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>> Acesso em: 02 de julho de 2018.

Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Fonte: Unesco⁵².

Da mesma forma que os ODM, foi reservado um objetivo apenas para tratar da implementação dos demais. O ODS 17 assumiu o lugar do ODM 8 sobre parcerias globais e meios de implementação. E a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento ganhou ainda mais espaço, pois foram estabelecidas metas quantitativas, ausentes no objetivo anterior. As metas do objetivo 17 foram divididas em Finança, Tecnologia, *Capacity Building*, Comércio e Questões Sistemáticas (Políticas e Coerência Institucional). E é na área de Finança que se encontra a menção à Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, em conjunto com fortalecimento de capacidade nacional para mobilizar recursos domésticos, como impostos, assistência para obter sustentabilidade da dívida e investimentos.

A meta específica com relação à AOD, 17.2, convoca os países desenvolvidos a implementarem plenamente “os seus compromissos com a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, incluindo o compromisso de muitos países desenvolvidos de atingir a meta de 0,7 % de AOD/PNB para países em desenvolvimento e de 0,15 a 0,20% de AOD/PNB para países menos desenvolvidos”. E ainda enfatiza que “provedores da AOD são encorajados a considerar estabelecer a meta de fornecer ao menos 0,20% AOD/PNB para países menos desenvolvidos”⁵³. Para essa meta, o indicador estabelecido, 17.2.1, é “Ajuda Oficial para o

⁵² Disponível em: <<https://en.unesco.org/sdgs>>. Acesso em: 02 de julho 2018.

⁵³ Tradução livre da versão original: “Developed countries to implement fully their official development assistance commitments, including the commitment by many developed countries to achieve the target of 0.7 per cent of ODA/GNI to developing countries and 0.15 to 0.20 per cent of ODA/GNI to least developed countries; ODA providers are encouraged to consider setting a target to provide at least 0.20 per cent of ODA/GNI to least developed countries”. Sustainable development Knowledge Platform. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>> Acesso em: 02 de julho de 2018.

Desenvolvimento líquida, total e para países menos desenvolvidos, como proporção do produto nacional bruto dos doadores do CAD da OCDE”⁵⁴.

É evidente, devido ao detalhamento e ampliação das metas, que há uma maior ênfase nos meios de implementação dos ODS em comparação aos ODM (OLSEN *et al.*, 2014, p. 1). Contudo, um problema que segue presente é o fato de que os meios de implementação estão colocados na estrutura como um objetivo igual a todos os outros objetivos fins, em vez de ser transversal, por exemplo. É importante a ênfase nos meios de implementação, contudo, dessa forma há o risco desse objetivo meio ser tratado como se existisse um fim nele mesmo. Ou seja, descolar a efetividade desse instrumento ao cumprimento das demais metas, como já havia sido advertido por Caliari quanto aos ODM (CALIARI, 2013, p. 20).

Por fim, outra movimentação no cenário internacional que colocou a Ajuda em espaço de destaque no debate foram os Fóruns de Alto Nível sobre a eficácia da Ajuda. Os documentos resultantes foram a *Declaração de Roma sobre Harmonização* (2003), *Declaração de Paris* (2005), *Agenda de Ação de Accra* (2008) e o *Documento da Parceria de Busan para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento* (2011). A principal contribuição desses documentos foi o estabelecimento de cinco princípios para melhorar a eficácia da ajuda como instrumento para desenvolvimento: *ownership*; alinhamento; harmonização; gestão voltada para resultados; e *accountability* mútua⁵⁵. Nesses documentos, os países receptores passaram a ser denominados países parceiros.

O princípio de *ownership* trata que os “‘países parceiros’ devem exercer liderança efetiva sobre suas políticas e estratégias para o desenvolvimento e coordenar ações de desenvolvimento”⁵⁶. O alinhamento, por sua vez, refere-se ao fato de que o “apoio advindo dos países doadores deve estar alinhado aos procedimentos, instituições e estratégias dos países parceiros para seu desenvolvimento nacional”⁵⁷, daqui também decorre a necessidade de “*untying aid*”, isto é, de desvincular ela de condições imposta pelos doadores. O princípio da Harmonização trata de que “as ações dos doadores devem ser mais harmonizadas, transparentes

⁵⁴ Tradução livre da versão original: “Net official development assistance, total and to least developed countries, as a proportion of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Development Assistance Committee donors’ gross national income (GNI)” Sustainable Knowledge Platform. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>>. Acesso em: 02 de julho de 2018.

⁵⁵ Tradução livre da versão original: Ownership; Alignment; Harmonisation; Managing for Results; e Mutual Accountability.

⁵⁶ Tradução livre da versão original: “Ownership: Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions”.

⁵⁷ Tradução livre da versão original: “Alignment: Donors base their overall support on partner countries’ national development strategies, institutions and procedures”.

e coletivamente eficazes”.⁵⁸. O princípio de gerenciar para resultados trata de “melhorias no gerenciamento de recursos e no processo de tomada de decisão para resultados”⁵⁹. Por fim, a *accountability* mútua, aponta que “os doadores e parceiros são *accountable* pelos resultados do desenvolvimento”⁶⁰.

Considerando todo o exposto, fica claro que a Ajuda tem sido utilizada como instrumento para o desenvolvimento desde o seu surgimento de forma sistemática no pós-guerra. E está atualmente inserida no centro da agenda de desenvolvimento da comunidade internacional. O discurso dessa prática trata desse instrumento como algo neutro, sugerindo que os problemas proviriam de obstáculos a sua eficácia e que, portanto, alguns ajustes nos procedimentos seriam o suficiente para ela, de fato, servir ao desenvolvimento.

Subjacente a essa narrativa, há um modelo específico de desenvolvimento, que é naturalizado e tratado como consensualmente almejado. Como toda prática naturalizada, essa consistiu em uma disputa de perspectivas de desenvolvimento, em que uma delas se tornou hegemônica no debate internacional, e institucionalizada em uma série de instâncias, como o caso da AOD e todos os demais aspectos do CAD e da OCDE.

Hjertholm e White (2000) já apontavam que a dominação dos doadores nesse regime afetou o pensamento do desenvolvimento, e assim tem sido aceito que há um modelo de sociedade ideal – democracia liberal ocidental – que os países em desenvolvimento deveriam atingir. “A comunidade de doadores pouco fez para apoiar a busca de modelos alternativos de desenvolvimento e muito menos para promovê-los”⁶¹ (HJERTHOLM; WHITE, 2000, p. 63).

Por isso precisamos discutir e desconstruir a naturalização fixada em torno desse modelo de desenvolvimento e da neutralidade da Ajuda. Faz-se necessário por em evidência que modelo de desenvolvimento é esse que fundamenta a sua prática, para que dessa forma possamos avaliar o quê, de fato, a Ajuda se propõe a alcançar.

⁵⁸ Tradução livre da versão original: “Harmonisation - Donors’ actions are more harmonised, transparent and collectively effective”.

⁵⁹ Tradução livre da versão original: ““Managing for Results: Managing resources and improving decision-making for results”

⁶⁰ Tradução livre da versão original: “Mutual Accountability: Donors and partners are accountable for development results”

⁶¹ Tradução livre da versão original: “Donor domination has also affected the largely modernist development thinking, which has been the basis of aid programmes. Thus, it has been accepted that there is a conception of the ideal societal state— basically Western liberal democracy, though the conception of this has changed over time—to which developing countries should aspire. The donor community has done little to support the search for alternative models of development and even less to promote them”.

CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVAS DOMINANTES DE DESENVOLVIMENTO E A AJUDA COMO INSTRUMENTO: DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO AO NEOLIBERALISMO

No capítulo 1 apresentamos de que forma o desenvolvimento foi inserido na agenda internacional no período pós-guerra, e como a Ajuda Externa tornou-se um instrumento para a superação do subdesenvolvimento. O que é central nessa questão é o entendimento de que há diversas perspectivas em disputa sobre o que é o desenvolvimento e o que significa o subdesenvolvimento. Os atores, que carregam consigo a defesa de certas ideias, travam embates, até que um deles garanta mais poder, sua perspectiva é institucionalizada, naturalizada nas práticas internacionais, e ganha status de verdade a ser universalmente aplicada. No caso do tema do desenvolvimento, podemos explicitar especificamente o poder que os países desenvolvidos detêm para definir consensos, de maneira alinhada aos seus interesses políticos e justificada por uma perspectiva teórica.

Considerando isso, nesse segundo capítulo, buscaremos analisar as perspectivas que atingiram condição de domínio no pós-guerra e na virada para o novo milênio, respectivamente, Teoria da Modernização e Neoliberalismo. O primeiro paradigma fez a agenda de desenvolvimento ganhar os contornos explicitados anteriormente, que também suscitou o estabelecimento do regime internacional de ajuda. Já o segundo, despontou na década de 80 e passou a ser um paradigma dominante desde o fim desse mesmo decênio, ocupando um lugar central na concepção de desenvolvimento internacionalmente utilizada atualmente. Ambas as perspectivas, contribuíram para que a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento ganhasse importância como instrumento utilizado pelo mundo desenvolvido para a periferia.

A ideia é compreender quais as divergências entre essas perspectivas e o que há de continuidade em seus fundamentos argumentativos quanto ao desenvolvimento e o subdesenvolvimento. Para isso, serão respondidas as seguintes perguntas para ambas às perspectivas: (1) O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?; (2) Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?; (3) Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?; (4) A ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?

2.1. Teoria da Modernização

A Teoria da Modernização foi a perspectiva que ocupou um lugar de domínio no debate do desenvolvimento no pós-guerra. Nesse contexto, os EUA buscavam se afirmar como superpotência e difundiam o seu modelo de sociedade ocidental liberal como o melhor, em contraposição ao modelo do socialismo soviético; as nações europeias se encontravam fragilizadas devido à destruição durante o conflito; e novos países independentes estavam surgindo com o processo de descolonização (MORAES, 2006, p. 56).

Esse quadro suscitou nos EUA a necessidade de projetar poder nessas áreas, de modo a expandir a ordem capitalista de mercado e impedir que essas nações adentrassem na zona de influência da URSS. Assim, Gilman aponta que essa “necessidade de fazer algo para o a região pós-colonial era um imperativo político que demandava uma justificativa científica”⁶² (GILMAN, 2003, p. 6). Essa justificativa científica deveria ser, portanto, uma perspectiva de desenvolvimento que guiasse, dentro dos moldes estadunidenses, o caminho do Terceiro Mundo para o progresso (MORAES, 2006, p. 56).

E foi nesse contexto de entrada do desenvolvimento na agenda internacional no pós-guerra, que surgiu a chamada Teoria da Modernização, cuja construção mais robusta se deu dentro das Ciências Sociais dos EUA. Esses teóricos definiram o que é o subdesenvolvimento, quais são as condições necessárias para se iniciar um caminho de desenvolvimento e o que os países deveriam fazer para isso. Partiam do presunçoso pressuposto de que sabiam as reformas que deveriam ser introduzidas nos ditos “países atrasados ou tradicionais”, para conduzi-los “ao mundo das nações ditas modernas, ou desenvolvidas” (MORAES, 2006, p. 99).

O que estava clara era a formação de uma imagem destino, em que os países subdesenvolvidos deveriam seguir o suposto caminho percorrido pelos “*first comers*” (MORAES, 2006, p. 40). E os países desenvolvidos seriam os “benfeitores” agentes externos que ajudariam os “atrasados” a se adiantarem em uma “linha evolutiva ideal” (MORAES, 2006, p. 99), pois dificilmente eles conseguiriam caminhar sozinhos até esse destino já determinado. Por trás de todo esse discurso, de acordo com Gilman, estava “a imposição valores modernos (isto é, dos EUA contemporâneo) à ‘sociedades atrasadas’”⁶³ (GILMAN, 2013, p. 15).

⁶² Tradução livre da versão original: “The need to ‘do something’ for postcolonial regions was a political imperative that demanded a scientific justification” (GILMAN, 2003, p. 6).

⁶³ Tradução livre da versão original: “Rather, it meant the imposition of “modern” (i.e., contemporary American) values on “backward societies” and the economic integration of all economies into the world capitalist system as junior members. (GILMAN, 2013, p. 15)

Devido à centralidade dos EUA na conformação da nova ordem internacional e a predominância dessa perspectiva no debate, essas ideias se fizeram presentes nas instituições internacionais em recente formação. Em 1951, a ONU publicou o relatório *Measures for Economic development of underdeveloped countries*, com a participação de W. Arthur Lewis (MORAES, 2006, p. 70). Esse documento tratou das condições que deveriam ser criadas para possibilitar o desenvolvimento. E nele, estava evidente o paradigma da modernização. Como na seguinte proposição: “A intervenção estrangeira, civilizadora, provocaria o necessário choque entre novo ritmo de acumulação e atitudes sociais (retrógradas) dominantes” (MORAES, 2006 p. 78).

Para responder às indagações propostas neste capítulo e definir com mais propriedade essa teoria de desenvolvimento, foram analisados trabalhos dos autores Walt Rostow (1978) e Paul Rosenstein Rodan (1961, 1984), ambos do *Center of International Studies* do MIT. De acordo com Gilman (2003), a Teoria da Modernização, elaborada no CIS, estava bastante ligada aos discursos anticomunistas e à construção de uma doutrina de política externa. Nesse centro foi forjada “uma justificativa politicamente palatável para os interesses dos EUA na promoção do desenvolvimento, apresentando a teoria da modernização como alternativa capitalista ao modelo de desenvolvimento leninista”⁶⁴ (GILMAN, 2003, p. 156).

2.1.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?

Walt Rostow concebe o desenvolvimento econômico a partir de etapas progressivas e universais, que constituem uma generalização da própria marcha da história moderna. Ele partiu de um modelo de sociedade ideal, identificando fatores políticos, econômicos e sociais que representariam a modernização. E realizou uma comparação “com a sociedade subdesenvolvida, localizando-se, a partir daí, os fatores ausentes e os obstáculos, a eles atribuindo a causa do não-desenvolvimento” (MORAES, 2006, p. 88).

Nessa construção teórica em que ele buscou identificar como o desenvolvimento se tornava um processo regular e sustentado, ele conclui que era possível dividir esse processo em cinco etapas de desenvolvimento: (1) a sociedade tradicional; (2) as condições para o

⁶⁴ Tradução livre da versão original: “CIS would forge a politically palatable rationale for U.S interests in promoting development, presenting modernization theory as capitalista alternative to the lenist developmental model” (GILMAN, 2003, p. 156).

arranco; (3) o arranco; (4) a marcha para a maturidade; (5) a era do consumo em massa (ROSTOW, 1978). Essas etapas representam o progresso em direção a níveis mais altos e sustentados de desenvolvimento.

Assim, um aspecto basilar para a definição de desenvolvimento da modernização é a compreensão do subdesenvolvimento como uma etapa anterior. Isto é, aqui o subdesenvolvimento é compreendido como um atraso em um caminho que deve ser iniciado para se chegar à condição de desenvolvimento ou modernização. Partindo desse pressuposto do atraso, puderam identificar quais aspectos que supostamente estavam faltando e que precisavam ser instaurados para que as engrenagens do desenvolvimento fossem ativadas. Com essa premissa, torna-se mais fácil justificar uma série de artifícios impostos de fora para “acelerar” o processo.

O primeiro estágio, o das sociedades tradicionais, representa a ausência dessa série de fatores para o desenvolvimento, ou seja, configura as áreas subdesenvolvidas. Em sua caracterização da sociedade tradicional, podemos analisar a sua definição mais precisa do subdesenvolvimento.

De acordo com Rostow, são sociedades “cuja estrutura se expande dentro de funções de produções limitadas” (ROSTOW, 1978, p. 16). É possível que exista inovação técnica, porém é mantido um teto no volume alcançável de produção per capita, devido ao fato das “potencialidades inerentes à ciência e à tecnologia moderna não estarem ainda disponíveis ou não serem regular e sistematicamente aplicadas” (ROSTOW, 1978, p. 16-17). Em consequência disso, essa concepção de subdesenvolvimento é definida pela ausência de tecnologia, o seu decorrente limite na produtividade e sua estrutura predominantemente agrícola. (ROSTOW, 1978, p. 17). Além de aspectos sociais, como uma cultura contrária ao progresso e perpetuadora do atraso.

O caminho para o desenvolvimento começa a surgir na transição da “sociedade tradicional” para a segunda etapa, a das “precondições para o arranco”. Nesse momento, de acordo com Rostow, “uma sociedade se prepara – ou é preparada por forças externas – para o desenvolvimento sistemático” (ROSTOW, 1978, p. 31). É um processo que envolve não só a mudança na forma de organizar a produção, mas também aspectos sociais, políticos e culturais (GILMAN, 2003, p. 6).

Entre os pontos centrais que caracterizam as engrenagens para o desenvolvimento estão a inovação tecnológica e a constituição de novas funções de produção (ROSTOW, 1978, p. 34). Isso, por sua vez, permitiria a industrialização e levaria o país a deixar de ser

predominantemente agrícola e passar “para um predomínio da indústria, das comunicações, do comércio e dos serviços” (ROSTOW, 1978, p. 33). Imprescindível a todos os aspectos está o “aumento da taxa de investimento até um nível que regular, substancial e perceptivelmente ultrapasse o crescimento demográfico” (ROSTOW, 1978, p. 35). E grande parte desses investimentos deve ser direcionada para “dispêndios sociais fixos”, como transportes (ROSTOW, 1978. p. 39).

Com essas mudanças, espera-se ainda que haja a constituição de sujeitos preparados para o progresso (ROSTOW, 1978, p. 42), e que se verifique um declínio da taxa de natalidade devido a um “novo modo de encarar as coisas” e à “redução da necessidade de mão de obra rural não especializada” (ROSTOW, 1978, p. 33).

Quando esses aspectos estão colocados, a sociedade está pronta para a fase do arranco (*take-off*), isto é, o “intervalo decisivo da história de uma sociedade em que o desenvolvimento passa a ser sua condição normal” (ROSTOW, 1978, p. 52). Nessa fase podemos compreender a definição mais específica de Rostow sobre o desenvolvimento. O desenvolvimento econômico regular – ou o arranco – será caracterizado pelo estabelecimento de três condições:

- 1- Um aumento da taxa de investimento produtivo, digamos de 5% ou menos para mais de 10% da renda nacional (ou produto nacional líquido – PNL) [...]
- 2- O desenvolvimento de um ou mais setores manufatureiros básicos, com um elevado índice de crescimento [...]
- 3- A existência ou a rápida eclosão de um arcabouço político, social e institucional que aproveite os impulsos expansionistas do setor moderno e os efeitos potenciais das economias externas do arranco e imprima ao desenvolvimento um caráter constante (ROSTOW, 1978, p. 55-56).

Nesse sentido, o desenvolvimento é objetivamente caracterizado por aumento no investimento produtivo, industrialização e crescimento econômico, definido “como aumento da renda nacional agregada e acumulação de capital”⁶⁵ (GILMAN, 2003, p. 161). Para além desses aspectos, o desenvolvimento envolve o estabelecimento de instituições e sujeitos detentores da cultura modernizante, isto é, capazes de tomar esses fatores e impulsionar a sociedade para o progresso. Afinal, de acordo com Gilman, para esses teóricos a “tecnologia era o melhor condutor e definidor da modernização, mas era a cultura que determinava como a sociedade assumiria essa tecnologia”⁶⁶ (GILMAN, 2003, p. 163). Esse argumento direcionava à

⁶⁵ Tradução livre da versão original: “Rostow defined economic growth as increased aggregate national income growth and capital accumulation”(GILMAN,2003, p. 161).

⁶⁶ Tradução livre da versão original: “Technology was the ultimate driver and definer of modernization, but it was culture that determined how society took up that technology” (GILMAN, 2003, p. 163).

hierarquização de culturas no mundo e à necessidade de “levar o progresso” para os “culturalmente atrasados”.

Quanto à necessidade de recursos para possibilitar a elevação da taxa de investimento produtivo característica do arranco, Rostow afirma que é necessário: o direcionamento dos excedentes para as mãos dos que gastam de forma produtiva (p. 65); a criação de instituições para dispor de capital de giro (p. 68); reinvestimento do lucro em setores de rápido crescimento (p. 65); e a importação de capital (ROSTOW, 1978, p. 67).

De acordo com Rosenstein-Rodan (1961), para que esses recursos permitam o arranco, devem atingir uma quantidade suficiente para gerar uma grande injeção de capital simultâneo, que representaria um grande empurrão. Isto é essencial para aumentar a taxa de formação de capital e a taxa de investimento, e grande parte desses valores devem advir do capital externo, como o caso dos fluxos de ajuda (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, P. 107).

Esta era a sua teoria do *Big Push*:

Existe um nível mínimo de recursos que devem ser dedicados a um programa de desenvolvimento para ter alguma chance de sucesso. Lançar um país em crescimento auto-sustentável é um pouco como pegar um avião do chão. Há uma velocidade de solo crítica que deve ser passada antes que a embarcação possa ser transportada pelo ar. O prosseguimento pouco a pouco não adicionará seus efeitos à soma total dos bits únicos. Um quantum mínimo de investimento é necessário - embora não condição suficiente de sucesso”⁶⁷ (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p. 210-211).

Depois dessa fase do desenvolvimento, a sociedade caminha para “A marcha para a maturidade”. Definida por Rostow como “período em que a sociedade aplicou eficazmente todos os recursos da tecnologia moderna (da época) ao grosso de seus recursos” (ROSTOW, 1978, p. 79). Nessa quarta etapa, a sociedade já está no ritmo de desenvolvimento regular e novos setores industriais vão assumindo a liderança para dar impulso a esse desenvolvimento (ROSTOW, 1978, p. 79). Além disso, os valores modernos já estão consolidados e controlam as instituições da sociedade (ROSTOW, 1978, p. 92).

Por fim, atinge-se “A era do consumo em massa”, isto é, a quinta e última etapa do desenvolvimento dentro do esquema de Rostow. Nessa fase, a atenção da sociedade tende a se transferir da “oferta para a procura, dos problemas de produção para os de consumo e para os do bem-estar, na mais ampla acepção” (ROSTOW, 1978, p. 96).

⁶⁷ Tradução livre da versão original: “There is a minimum level of resources that must be devoted to a development program if it is to have any chance for success. Launching a country into self-sustaining growth is a little like getting an airplane off the ground. There is a critical ground speed which must be passed before the craft can become airborne. Proceeding bit by bit will not add up in its effects to the sum total of the single bits. A minimum quantum of investment is a necessary-though not sufficient-condition of success” (p. 210-211).

Apenas nessa etapa, já passada a fase em que foi caracterizado o desenvolvimento, é que Rostow trata da busca pelo bem-estar. Ele aponta a possibilidade de constituição de:

um Estado do Bem-Estar, isto é, o emprego dos poderes do Estado, inclusive, o de redistribuir a renda por meio de impostos progressivos, para alcançar objetivos humanos e sociais [...] que o processo do mercado livre, em sua forma menos adulterada, não conseguiu (ROSTOW, 1978, p. 97).

E dessa forma, “abrandar a aspereza de uma sociedade até então voltada, sobretudo para obter o máximo de produção industrial e a difusão da tecnologia moderna” (ROSTOW, 1978, p. 97).

Em suma, esse modelo preconizado pela Teoria da Modernização não contém aspectos de distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida de todos os indivíduos em seu conceito de desenvolvimento. Essas problemáticas poderiam ser pensadas e executadas apenas após o desenvolvimento ter sido atingido. Na concepção desses teóricos, o que caracteriza o desenvolvimento são os aspectos supramencionados de mudança na estrutura produtiva, acumulação de capital, aumento da poupança, investimentos, industrialização e constituição de sujeitos e instituições com pensamento voltado para a chamada modernização. É necessário que haja um crescimento econômico para que só então seja possível atingir outros fins, “já que é mais fácil reorganizar uma renda crescente do que uma renda estagnada” ⁶⁸ (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p. 220).

Na realidade, na construção e definição desse desenvolvimento há a priorização da concentração de renda na mão dos capitalistas, supostamente capazes de realizar os investimentos de forma produtiva. O que fica claro quando ele afirma que o crescimento de setores com:

[...] novas funções de produção de alta produtividade, por si mesmo tende a elevar o volume da produção per capita; coloca a renda nas mãos de homens que não se limitarão a amealhar uma grande percentagem da renda em crescimento, mas que a reinvestirão em atividades altamente produtivas” (ROSTOW, 1978, p. 78).

Para finalizar o entendimento da perspectiva de desenvolvimento da Teoria da Modernização, considerando que há um modelo a ser atingido e etapas a serem percorridas, há o evidente problema de “reduzir e até eliminar a possibilidade de visualizar outros destinos e modelos – ou outros caminhos para chegar a eles” (MORAES, 2006, p. 88). Desenvolvimento

⁶⁸ Tradução livre da versão original: “The different aims-growth, employment, better income distribution-were at once emphasized; growth was only a means to achieve the other ends, since it is easier to reshuffle a growing than a stagnant income” (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p. 220).

passa a ser compreendido de uma única maneira e os caminhos para se chegar lá também. Esse destino a ser atingido já foi pré-determinado por aqueles que, ao contrário, tiveram mais autonomia para determinar o ponto de chegada e quais seriam os meios para isso. Assim, como apontado por Moraes: “não poderia ser mais clara e ousada a afirmação de que é imprescindível mudar inteiramente o modo de ser ‘deles’, não modernos, fazendo-os mais próximos do ‘nós’, modernos e norte-americanos” (MORAES, 2006, p. 97).

2.1.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?

Os Teóricos da Modernização da primeira geração acompanharam no pós-guerra o cenário de construção de um modelo de sociedade com um Estado forte, que estava presente na liderança desse desenvolvimento. Rostow aponta que isso tudo não implica dizer que o Estado deveria deter “a posse dos meios de produção – muito pelo contrário” (ROSTOW, 1978, p. 46), mas que assume funções importantes nesse processo de desenvolvimento, conforme apontaremos a seguir.

A primeira função é a de planejar o desenvolvimento. Rodan acreditava que “a dispersão de decisões de investimentos únicos baseados na maximização do lucro como o único critério não levaria à combinação ótima”⁶⁹ (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p. 215). Para que o *Big Push* possibilitasse o arranco, era imprescindível que fossem realizados investimentos produtivos simultâneos em diversos setores complementares, o que levaria ao melhor aproveitamento também de economias externas. Mas Rodan pondera que essa ideia não exclui o uso dos mecanismos de preço e as dinâmicas do livre mercado. Na realidade, a existência de planejamento estatal para o desenvolvimento possibilitaria suplementar tais dispositivos que carecem de informações. Assim, “o programa de desenvolvimento deve fazer uso dos mecanismos de mercado, mas não ser dominado por ele”⁷⁰ (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p. 216).

A segunda função do Estado é o investimento em capital fixo. Para estabelecer as condições para arranco, “uma proporção muito elevada do investimento total tem de ser dedicada aos transportes e a outros dispêndios sociais fixos” (ROSTOW, 1978, p. 39). Esse tipo de investimento tem uma série de especificidades quanto aos valores aplicados e retornos, o

⁶⁹ Tradução livre da versão original: “The dispersal of single investment decisions based on maximization of profit as the only criterion will not lead to the optimum combination”.

⁷⁰ Tradução livre da versão original: “Programming is thus to be a supplement to the price mechanism and also an instrument for supplying additional information which the market mechanism cannot supply. The development program is to make use of the market mechanism, but is not to be dominated by it” (p. 216).

que os torna menos atrativos para o capital privado. Portanto, “é uma responsabilidade iniludível do Estado certificar-se de que se forma o estoque de capital fixo necessário para o arranco” (ROSTOW, 1978, p. 46).

Como terceira função, o Estado deve garantir que os excedentes se concentrem nas mãos dos capitalistas que vão reinvestir de forma mais produtiva. O Estado pode auxiliar nesse processo através de “artifícios confiscatórios e de tributação” ou mesmo por meio da inflação, que gera transferência de recursos do consumo para lucros (ROSTOW, 1978, p. 66). Rostow afirma que essa “transferência de renda para as mãos mais produtivas, é natural, foi auxiliada, através da história, não só pelo governo, por meio de medidas fiscais, mas também por bancos e mercados de capitais” (ROSTOW, 1978, p. 66).

A quarta função é o papel do Estado de modificação na produtividade da agricultura e na exploração e utilização de recursos naturais. De acordo com Rostow, uma “vigorosa liderança do governo central pode provocar as modificações radicais na produtividade da agricultura e na utilização de outros recursos naturais cuja pronta obtenção igualmente pode construir uma pré-condição para o arranco” (ROSTOW, 1978, p. 46).

Por fim, é possível identificar um dever do Estado de mobilizar a sociedade para o progresso ou modernização. O Estado, portanto, deve canalizar recursos, talentos, energia e diretrizes da política nacional para a tarefa da modernização (ROSTOW, 1978, p. 46). Rostow afirma que “interesses e motivos diversos levaram à formação de coligações nessas sociedades tradicionais ou em início de transição, visando formar um forte governo nacional moderno, e preparadas para enfrentar os inimigos desse objetivo” (ROSTOW, 1978, p. 44). Isto é, assume a função de formar uma espécie de aliança dos setores voltados ao progresso

2.1.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?

A unidade de análise central da Teoria da Modernização não é o sistema e a sua estrutura, mas sim os Estados. E isso reverbera na sua concepção sobre a economia global. Considerando isso, o foco é na noção de integração econômica de todos os países dentro de um sistema capitalista mundial. Para isso, a Teoria da Modernização apoiava a expansão universal do modelo de sociedade dos EUA. A ordem liberal, com valores e instituições ocidentais, deveria ser internacionalizada, e os dirigentes desse processo deveriam ser as próprias nações desenvolvidas, em especial, os Estados Unidos. Por isso, as novas nações que estariam iniciando o processo de desenvolvimento e a integração ao sistema capitalista mundial,

entravam nesse sistema hierarquizado já com um status inferior, como membros “Junior”⁷¹ (GILMAN, 2013, p. 15).

Um segundo aspecto dessa economia global, é que na integração econômica ao sistema capitalista, as nações periféricas eram incentivadas a aproveitar das supostas vantagens da divisão internacional do trabalho. Portanto, Rodan (1984) apontava que deveria se rejeitar a realização de industrialização por meio de uma estratégia de autossuficiência ou voltada para dentro. Defendia-se, pelo contrário, que o processo de industrialização dessas nações ainda não desenvolvidas teria que contar com o apoio de investimentos internacionais. Além disso, deveria seguir o padrão que “preservaria as vantagens de uma divisão internacional do trabalho e que, portanto, ao fim produziria mais riqueza para todos”⁷² (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p. 211).

Nesse sentido, a industrialização desses países seria aberta ao mercado internacional e adequada às trocas comerciais com os países desenvolvidos. Esse argumento é coerente com os interesses de seus formuladores, afinal, por que os países desenvolvidos apoiariam a industrialização e o desenvolvimento dos subdesenvolvidos se esse processo fosse para construir nações autossuficientes? O discurso era de que essa divisão internacional do trabalho favoreceria a todos. Mas, na prática, haveria uma integração a um sistema de estrutura hierarquizada, no qual os países já se encontravam em posições diferentes de poder econômico e de disponibilidade tecnológica.

Por fim, é relevante apontar o argumento dos teóricos da modernização, com relação à prática de expansão para além das fronteiras, como um possível direcionamento para ampliar o bem-estar. Rostow (1978) afirmava que a sociedade que já estava desenvolvida, e que já havia passado da maturidade, comumente procurava “fora de suas fronteiras novos mundos a conquistar” e acrescenta ainda que, “em alguns casos, por um ou outro meio, lograram o comando político efetivo da direção de suas pátrias” (ROSTOW, 1978, p. 96).

Desse argumento se desdobra a apreciação que ele faz da colonização. Fica claro o discurso de que as relações coloniais foram positivas em levar o impulso da modernização para as nações atrasadas. Não há uma apreciação da estrutura, da forma de inserção no sistema e da

⁷¹ Tradução livre da versão original: “Rather, it meant the imposition of “modern” (i.e., contemporary American) values on “backward societies” and the economic integration of all economies into the world capitalist system as junior members” (GILMAN, 2013, p. 15).

⁷² Tradução livre da versão original: “Rejecting a strategy of self-sufficiency or an inward-looking strategy of industrialization, I argued for industrialization with the help of international investment and for a pattern of industrialization that would preserve the advantages of an international division of labor and would therefore, in the end, produce more wealth for everybody”.

hierarquização e desigualdades entre as nações. O mais importante é adentrar na trilha da modernização. Como podemos observar nos trechos a seguir:

Embora as potências imperialistas geralmente estabelecessem administrações e seguissem diretrizes que não contribuíssem para a criação das precondições do arranco, não puderam impedir o aparecimento de transformações no pensamento, conhecimento e instituições – bem como no comércio e na oferta de capital social fixo – que impelisse a sociedade colonial ao longo do caminho para o arranco; e as potências colonialistas muitas vezes incluíram a modernização de certo tipo como um objetivo de política colonial. Por meio de efeitos-demonstração, positivos e negativos então, uma modalidade do período de precondições foi posta em marcha. Acima de tudo, um conceito de nacionalismo, transcendendo os velhos liames com o clã ou a região, inevitavelmente se cristalizava ao redor de um ressentimento acumulado contra o domínio colonial (ROSTOW, 1978, p. 137).

Ele relaciona a colonização principalmente com o objetivo de expansão do comércio. De acordo com Rostow, “muitas vezes, as colônias eram inicialmente estabelecidas [...] para encher um vazio; isto é, para organizar uma sociedade tradicional incapaz de auto-organização (ou sem vontade de organizar-se) para a atividade moderna de exportação e importação, inclusive a produção para exportação” (ROSTOW, 1978, p. 134).

2.1.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?

A Ajuda Externa se tornou um instrumento central para essa perspectiva de desenvolvimento. Em primeiro lugar, pelo seu aspecto político em um contexto de guerra fria e busca por expansão da área de influência. Os valores de ajuda advindos dos EUA, ou demais países capitalistas ocidentais, era um bom instrumento para garantir certo controle sobre os países do Terceiro Mundo. Isto é, para garantir que eles seguissem o modelo de desenvolvimento que os introduziria a economia global dentro de um sistema capitalista e para garantir que não adentrariam na zona de influência da URSS.

Para além dessa dinâmica de controle, a injeção de capital externo era compatível com essa perspectiva de desenvolvimento, e tornava-se algo necessário para que as engrenagens das condições adequadas para sair do subdesenvolvimento fossem ativadas. A ajuda atuaria como a grande injeção de capital para realizar o *Big Push*.

Rodan define ajuda como “às partes do fluxo de capitais que os incentivos normais de mercado não fornecem”⁷³ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 109). Para ele, o programa

⁷³ Tradução livre da versão original: “What is “Aid”? “Foreign capital inflow” and “aid” are not synonymous. Aid, properly speaking, refers only to those parts of capital inflow which normal market incentives do not provide” (p. 109).

internacional de ajuda para países subdesenvolvidos “é para acelerar o desenvolvimento econômico deles até o ponto onde uma taxa satisfatória de crescimento pode ser atingida de forma autossustentada”⁷⁴ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 107). Em seu modelo de desenvolvimento, a função de um capital externo não é aumentar diretamente o padrão de vida do país receptor “mas sim permitir que ele faça a transição de estagnação econômica para o crescimento econômico autossustentado”⁷⁵ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 107).

Portanto, o objetivo da ajuda “é prover cada país subdesenvolvido com incentivo positivo para o máximo de esforço nacional para aumentar a taxa de crescimento”⁷⁶ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 107). Com isso, esse fluxo de capital irá diretamente ou indiretamente aumentar a renda, a poupança e o investimento que, por sua vez, “vão diminuir o tempo que se leva para atingir o crescimento autossustentado”⁷⁷ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 107).

De acordo com Rodan, ainda que o progresso econômico seja medido centralmente pelo aumento da renda per capita (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 107), a ajuda não deve permanecer até que algum nível específico de renda seja atingido. Para ele, “o objetivo geral da ajuda para desenvolvimento não é equalizar a renda em diferentes países, mas prover todos os países com a oportunidade de atingir crescimento estável”⁷⁸ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 107).

Assim sendo, a ajuda seria essencial para essa grande injeção de capital necessário para aumentar a taxa de formação de capital e a taxa de investimento, para que, de fato, ocorra a fase do arranco, isto é, o desenvolvimento sendo atingido e garantido em condição de regularidade. Mas deve permanecer “até que esses países possam mobilizar um nível de formação de capital o suficiente para o crescimento autossustentado”⁷⁹ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 107). É nesse ponto que as engrenagens para o crescimento – com o claro foco na formação de capital

⁷⁴ Tradução livre da versão original: “The purpose of an international program of aid to underdeveloped countries is to accelerate their economic development up to a point where a satisfactory rate of growth can be achieved on a self-sustaining basis” (p. 107).

⁷⁵ Tradução livre da versão original: “The function of outside capital in a development program is not directly to raise standards of living in the recipient countries but to permit them to make the transition from economic stagnation to self-sustaining economic growth” (p. 107).

⁷⁶ Tradução livre da versão original: “Thus the general aim of aid (loans, grants, and technical assistance) is to provide in each underdeveloped country a positive incentive for maximum national effort to increase its rate of growth” (p. 107).

⁷⁷ Tradução livre da versão original: “The increase in income, savings, and investment which aid indirectly and directly makes possible will shorten the time it takes to achieve self-sustaining growth” (p. 107).

⁷⁸ Tradução livre da versão original: “The over-all aim of development aid is not to equalize incomes in different countries but to provide every country with an opportunity to achieve steady growth” (p. 107).

⁷⁹ Tradução livre da versão original: “Aid should continue not until a certain income level is reached in underdeveloped countries but only until those countries can mobilize a level of capital formation sufficient for self-sustaining growth” (p. 107).

– estarão construídas. Mas ainda permanecerá a importância da continuidade dos investimentos privados estrangeiros (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 115)

Rostow também corroborava essa importância da Ajuda Externa na disponibilidade de capital para financiar as engrenagens necessárias para o arranco. De acordo com o autor, a Ajuda Externa é, inclusive, uma vantagem para os países que estão iniciando a sua caminhada nas etapas de desenvolvimento agora na contemporaneidade. A ajuda, somada às novas tecnologias, são vantagens que esses países podem desfrutar que não existiam na época do *take-off* dos países hoje já desenvolvidos (ROSTOW, 1978, p. 169).

2.2. Neoliberalismo

A Teoria da Modernização garantiu a sua centralidade na compreensão sobre o desenvolvimento até a década de 1970. Assim, durante todos esses anos, o paradigma dominante do desenvolvimento envolvia uma transformação econômica e social com forte participação do Estado. Assistimos aos países do Terceiro Mundo buscarem a construção de planos de desenvolvimento nacional. Por outro lado, essas nações ensaiavam seguir com maior autonomia e autoconfiança (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 19), o que não atendia aos interesses dos países ricos. O modelo da modernização, por mais que focasse em um Estado presente, também envolvia forte influência externa para a determinação dos caminhos.

Já com o fim da década, a queda dos altos lucros e do crescimento dos EUA e Europa forçou conflitos distributivos, e a crise que se formava levou uma mudança da visão sobre o papel do Estado (CHANG, 2003, p. 25). O consenso político sobre o *welfare state* e a macroeconomia keynesiana foi posta em questão (CHANG, 2003, p. 25). A decadência do *New Deal*, a Guerra do Vietnã e os problemas no combate à pobreza interna fomentaram incertezas quanto ao projeto de nação dos Estados Unidos (GILMAN, 2003, p. 205)

Em consequência, a crise também abateu a Teoria da Modernização e abalou o seu lugar de perspectiva hegemônica (GILMAN, 2003, p. 205). Tornou-se difícil a missão de exportar um modelo de sociedade para o mundo, quando em seu país focal ele parecia estar dando sinais de falhas e esgotamento. Assim, “a dúvida sobre a sua própria ‘modernidade’ conduziria os norte-americanos à incerteza, também, sobre a desejabilidade e/ou possibilidade de modernizar o restante do mundo” (MORAES, 2006, p. 158).

Mas a crise não permaneceu apenas nos Estados Unidos e em seu modelo de sociedade. A década subsequente, de 1980, foi marcada por uma grave crise internacional. Saíram afetados os países do Terceiro Mundo, assolados por crescentes dívidas, gerando impeditivos ao recém

iniciado caminho de maior autonomia e autoconfiança. Nesse contexto e, diante da crise do paradigma da modernização, as nações desenvolvidas capitalistas precisavam assumir a frente e estabelecer qual seria o novo guia para os países periféricos, de modo a garantir o “controle” dessas áreas.

Aproveitando uma onda de “visões negativas sobre o desempenho do Estado, não menos importantes nos países em desenvolvimento”⁸⁰ (TOYE, 2003, p. 30), em especial, devido à crise da dívida, fortaleceu-se o discurso de que as “falhas de governo eram piores que falhas de mercado”⁸¹ (TOYE, 2003, p. 31) e que a causa das crises era justamente a ação do Estado na determinação dos rumos do desenvolvimento. Logo, um novo paradigma foi ganhando espaço, emergindo em um contexto de globalização econômica e de proeminência do capital financeiro: o neoliberalismo.

O cenário passou a ser o de questionamento do papel do Estado no mundo em desenvolvimento e da aplicação de uma série de reformas rigorosas para colocar esses países “de volta no caminho ‘correto’”⁸² (CHANG, 2003, p. 1). Foi a conjuntura adequada para reforçar uma relação de dependência entre o centro e periferia do sistema, que aceitou as terapias de choque para a estabilização da economia e o discurso da busca da “prosperidade por meio da ‘opção pelo mercado’” (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 20). Nos anos 1980, os neoliberais já “controlavam os governos dos principais países desenvolvidos e as instituições financeiras internacionais”⁸³ (CHANG, 2003, p. 1).

O efeito disso é que a década de crise, acompanhada por forte imposição dessa nova ideologia e suas diretrizes, pareceu ser suficiente para destruir as bases do caminho que os países em desenvolvimento ainda ensaiavam trilhar, isto é, “o consenso produzido nos anos 1950 em torno da ideia de desenvolvimento como objetivo nacional prioritário e da convicção de que a montagem de um sistema industrial integrado era o único meio de alcançá-lo” (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 19). Como o processo havia sido iniciado com forte dependência

⁸⁰ Tradução livre da versão original: “The 1970s witnessed a groundswell of negative views on the performance of the state, not least in developing countries” (TOYE, 2003, p. 30).

⁸¹ Tradução livre da versão original: “government failure was worse than market failure” (TOYE, 2003, p. 31).

⁸² Tradução livre da versão original: “the debt crisis was seen by the neoliberals – who by then had come to control the governments of the major developed countries and the international financial institutions (IFIs: the International Monetary Fund and the World Bank) – as an opportunity to put the developing countries back on to the ‘correct’ path” (CHANG, 2003, p. 1).

⁸³ Tradução livre da versão original: “the debt crisis was seen by the neoliberals – who by then had come to control the governments of the major developed countries and the international financial institutions (IFIs: the International Monetary Fund and the World Bank) – as an opportunity to put the developing countries back on to the ‘correct’ path” (CHANG, 2003, p. 1).

com relação aos países ricos, eles conseguiriam mudar o rumo e os padrões da agenda de desenvolvimento, de acordo com os seus interesses.

Apesar de ter atingido um patamar de autoridade no desenvolvimento no fim do século XX, ganhado respaldo de instituições internacionais e o apoio dos países desenvolvidos capitalistas, o neoliberalismo foi gestado décadas antes. De acordo com Peet e Hartwick (2009) “originou-se em teorias político-econômicas formadas no final do século XIX e início do século XX, especialmente em debates acadêmicos entre economistas alemães e austríacos”⁸⁴ (p. 78). Um deles, Ludwig Von Mises (1881–1973), foi identificado por esses autores como o “verdadeiro fundador do neoliberalismo”⁸⁵ (PEET; HARTWICK, 2009, p. 79) seguido do seu estudante Friedrich Von Hayek (1899-1992), que aprofundou muitas das suas elaborações iniciais.

Dois marcos importantes da fundação da perspectiva neoliberal foram, primeiramente, o Colóquio Walter Lippman, realizado em agosto de 1938, em Paris, que representou a “primeira tentativa de criação de uma internacional neoliberal, que se prolongou em outros organismos” como a Comissão trilateral e o Fórum Econômico Mundial de Davos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 72). E o segundo, foi a Mont Pelerin Society, iniciada em 1947, que detinha Hayek como o seu mentor, e seguia a proposta de, anualmente, convocar a presença dos principais nomes do neoliberalismo (PEET; HARTWICK, 2009, p. 82), com intuito de desenvolver e promover suas ideias.

Von Hayek foi professor na Universidade de Chicago, instituição que também contou com Milton Friedman (1912-2006), outro nome de relevância para a construção e difusão das ideias neoliberais. Friedman foi ainda professor no Chile no período Pinochet, no entanto, afirma que não teve participação direta do governo ditatorial. Por outro lado, muitos estudantes chilenos que realizaram pós-graduação na Universidade de Chicago, aderiram aos conceitos da Escola de Chicago e retornaram ao Chile para servir ao governo, fazendo do país um verdadeiro laboratório das políticas neoliberais. Eles ficaram conhecidos como *Chicago Boys* (PEET; HARTWICK, 2009, p. 83). Nesse contexto de aplicação e propagação das ideias neoliberais, Friedman teve ainda grande influência no governo Ronald Reagan e na “reconstrução da

⁸⁴ Tradução livre da versão original: ““Neoliberalism originated in political-economic theories formed in the late 19th and early 20th centuries, especially in scholarly debates between German and Austrian economists” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 78).

⁸⁵ Tradução livre da versão original: “Perhaps the most brilliant of the second-generation Austrian economists was Ludwig von Mises (1881–1973), the true founder of neoliberalism” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 79).

política econômica dos EUA e internacional em uma direção neoliberal durante os anos 80⁸⁶” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 82)

O Neoliberalismo ganhou espaço no contexto de crise da década de 1980, com apoio de pensadores, políticos e instituições, como supramencionado. Contudo, ele foi concretamente inserido na agenda internacional por meio de uma cartilha de recomendações baseada em seus princípios. E aqui um outro nome torna-se importante, o do economista John Williamson que, em 1989, cunhou o termo “Consenso de Washington” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 84). Ele se referiu “às reformas políticas impostas quando os países devedores da América Latina foram chamados para ‘colocar suas casas em ordem’ e para ‘submeter-se a fortes condicionalidades’” basicamente era o que “a América Latina precisava, de acordo com Washington”⁸⁷ (PEET; HARTWICK, 2009, p. 84).

Esse receituário foi considerado uma prescrição padrão a ser aplicada na política econômica dos países em desenvolvimento, a partir de uma noção de que “*one size fits all*”⁸⁸ (TOYE, 2003, p. 31). Era um documento que já trazia os preceitos de uma reforma neoliberal, em que se tem “extensa privatização, desregulamentação radical, abertura total de bens e mercados de capitais e aperto da política macroeconômica”⁸⁹ (CHANG, 2003, p. 1). A base da doutrina sinalizava para uma “minimização do papel do Estado no desenvolvimento” e o foco em “ajustar os preços”⁹⁰, com políticas de ajustes e estabilização” (TOYE, 2003, p. 31). Os governos seriam incentivados a se desfazerem de suas indústrias estatais e liberalizarem os mercados de bens, de trabalho, financeiro, de capital e de comércio exterior (TOYE, 2003, p. 31).

O neoliberalismo pode ser entendido como uma doutrina, uma ideologia, uma série de políticas ou mesmo – em termos foucaultianos – como uma governamentalidade (DARDOT; LAVAL, 2017). Buscamos agora a compreensão do neoliberalismo enquanto uma teoria de

⁸⁶ Tradução livre da versão original: ““ Even so, Milton Friedman (1912–2006), a colleague of von Hayek’s at the University of Chicago, was more important as an immediate influence on Reagan and on the remaking of U.S. and international economic policy in a neoliberal direction during the 1980s. Friedman was the leading theorist of what is called the monetarist school of economic thought” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 82).

⁸⁷ Tradução Livre da versão original: “In 1989 Williamson (1990, 1997) coined the term “Washington Consensus” to refer to the policy reforms imposed when debtor countries in Latin America were called on to “set their houses in order” and “submit to strong conditionality” – what Latin America needed, according to Washington” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 84).

⁸⁸ Tradução livre da versão original: “it was taken as the neoliberals’ standard policy prescription, with the implication that ‘one size fits all’” (TOYE, 2003, p. 31).

⁸⁹ Tradução livre da versão original: ““ Neoliberals have stringly pushed for ‘reform’ programmes made up of extensive privatization, radical deregulation, total opening-up of goods and capital markets, and tightening of macroeconomic policy” (CHANG, 2003, p. 1).

⁹⁰ Tradução livre da versão original: “this doctrine animated a policy programme of minimizing the role of the state in development and of ‘getting prices right’” (TOYE, 2003, p. 31).

desenvolvimento, e quais são suas particularidades e definições. Para melhor delimitar o que é a perspectiva neoliberal de desenvolvimento, foram analisadas obras selecionadas de Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman e John Williamson, além das considerações de pesquisadores sobre essa perspectiva.

2.2.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?

Para compreender a perspectiva de desenvolvimento neoliberal, é necessário analisar a fundamentação de seus argumentos. Essa teoria parte de uma concepção individualista, inclusive como forma de se contrapor aos pensamentos coletivistas que cresciam ao longo do século XX. Os neoliberais compreendem, como definido por Hayek, que as vontades, desejos e a liberdade do indivíduo devem estar acima de tudo, isto é, os homens devem ser “livres para desenvolver os seus próprios dons e inclinações individuais”⁹¹(HAYEK, 2005, p. 42). Esse indivíduo não deve ser submetido à “supremacia de um único propósito ao qual toda a sociedade está permanentemente subordinada”⁹²(HAYEK, 2005, p. 50). E mais, não deve, portanto, ser subordinado a qualquer crença da própria existência do coletivo. Anos depois, Margaret Thatcher iria marcar essa clara diferença entre individualismo e a mínima crença no coletivo e na sociedade, ao afirmar a célebre frase: “*there is no such thing as a society*”⁹³. Contudo, de acordo com Chang (2003) “a retórica anti-coletivista dos neoliberais obscurece a existência de uma agenda política oculta contra certos grupos particulares”⁹⁴ (p. 34).

Essa visão conta ainda com outro elemento para compor as bases dos argumentos neoliberais: o imperativo da concorrência entre esses indivíduos. De acordo com Dardot e Larval (2016), ainda que não façam referências explícitas a isso, muitos aspectos das construções teóricas do evolucionismo biológico – ou darwinismo social – de Herbert Spencer. (DARDOT; LAVAL, 2016) inspiraram a teoria neoliberal. Ele traça um paralelo entre e a

⁹¹ Tradução livre da versão original: ““Individualism, in contrast to socialism and all other forms of totalitarianism, is based on the respect of Christianity for the individual man and the belief that it is desirable that men should be free to develop their own individual gifts and bent” (HAYEK, 2005, p. 42).

⁹² Tradução livre da versão original: ““Individual freedom cannot be reconciled with the supremacy of one single purpose to which the whole of society is permanently subordinated” (HAYEK, 2005, p. 50).

⁹³ Em entrevista no ano de 1987, Thatcher afirmou: “They are casting their problems at society. And, you know, there's no such thing as society. There are individual men and women and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look after themselves first. It is our duty to look after ourselves and then, also, to look after our neighbours”. Informação obtida no portal The Guardian. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/politics/2013/apr/08/margaret-thatcher-quotes>>. Acesso em: 09 de agosto de 2019.

⁹⁴ Tradução livre da versão original: “The anti-collectivist rhetoric of the neoliberals merely obscure the existence of a hidden political agenda against certain particular groups” (CHANG, 2003, p. 34).

evolução econômica e a evolução das espécies – apresentada por Charles Darwin, em 1859, na obra *A Origem das Espécies*. Essa análise representa uma deformação da teoria de Darwin, de acordo com Dardot e Laval, pois, em vez de se tratar da reprodução de determinadas características dos seres, Spencer pensava “prevalência na vida social pela luta pela sobrevivência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 52).

Partindo dos estudos de Malthus, Spencer teorizava que apenas uma parte dos indivíduos consegue ter acesso ao “banquete da natureza”. Assim sendo, eles devem competir livremente para isso. Pois dessa forma seriam selecionados apenas os melhores. E isso seria o “próprio princípio do progresso da humanidade” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 52). Ele propõe, assim, o deslocamento do “centro de gravidade do pensamento liberal, passando do modelo da divisão do trabalho para o da concorrência como necessidade vital” (DARDOT; LAVAL 2016, p. 53) O motor do progresso deixa de ser a especialização — em que cada indivíduo assume um papel na divisão do trabalho e as trocas são realizadas para o fortalecimento geral — e passa a ser a seleção, em que as trocas tornam-se uma “prova constante de confronto e sobrevivência”, resultando em uma eliminação seletiva dos mais fracos. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 53).

Portanto, o melhor modelo de ordem social seria aquele que permitiria a concorrência entre indivíduos racionais autointeressados, compreendendo que os resultados dessas livres relações seriam os melhores e garantidores do progresso. Assim, defende-se o sistema de mercado competitivo com seu mecanismo de preço. (PEET; HARTWICK, 2009, p. 99).

A grande reivindicação do neoliberalismo é que “o sistema de preços sincroniza o conhecimento individual em uma ordem econômica altamente competitiva, produzindo desenvolvimento como efeito”⁹⁵ (PEET; HARTWICK, 2009, p. 100). Afirmam que seguir o caminho da ordem de mercado, em contraposição à centralização estatal, é a maneira de “minimizar o poder exercido de um homem sobre outro homem”⁹⁶ (HAYEK, 2005, p. 41). Para Hayek, quando “o poder econômico é centralizado como um instrumento de poder político cria um grau de dependência escassamente diferente da escravidão”⁹⁷ (2005, p. 42).

⁹⁵ Tradução livre da versão original: “perhaps the strongest claim made by neoliberal theory is that the price system synchronizes individual knowledge into a higher competitive economic order, producing development, in effect” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 100).

⁹⁶ Tradução livre da versão original: “To decentralize power is to reduce the absolute amount of power, and the competitive system is the only system designed to minimize the power exercised by man over man” (HAYEK, 2005, p. 41).

⁹⁷ Tradução livre da versão original: “But when economic power is centralized as an instrument of political power it creates a degree of dependence scarcely distinguishable from slavery” (HAYEK, 2005, p. 42). “But when economic power is centralized as an instrument of political power it creates a degree of dependence scarcely distinguishable from slavery” (HAYEK, 2005, p. 42).

Assim, Hayek aponta que “um progresso conduzido já não seria progresso” (HAYEK, p. 265) e que “uma política de liberdade para o indivíduo é a única verdadeira política do progresso”⁹⁸ (HAYEK, 1985, p. 70). Portanto, para ele, “devemos criar condições favoráveis ao progresso ao invés de ‘planejar progresso’”⁹⁹ (HAYEK, 2005, p. 70). Quanto a isso, Milton Friedman também afirma que a rota mais efetiva para o desenvolvimento econômico e a única rota para o aumento do padrão de vida das massas, é o livre mercado sem planejamento central (FRIEDMAN, 1995, p. 11).

Após a compreensão de alguns fundamentos neoliberais — individualismo, o imperativo da concorrência e a crença no sistema de mercado competitivo como único que consegue harmonizar a ação de indivíduos racionais autocentrados de modo a garantir o progresso — podemos analisar de que forma isso nos levaria ao desenvolvimento e o que ele significa.

Para Von Mises, um país está se desenvolvendo quando “a quota per capita de capital investido está aumentado” (VON MISES, 2010, p. 354), o que é possibilitado pelo acúmulo de capital por meio da poupança, do aperfeiçoamento de métodos tecnológicos ou da expansão da produção sem alteração da tecnologia (VON MISES, 2010, p. 355-357). Para gerar a oferta, pode-se contar com acumulação doméstica ou investimentos externos. Mas, de acordo com Von Mises, os países em desenvolvimento não facilitam os dois processos: aumentam taxas para as empresas e são hostis ao capital estrangeiro (VON MISES, 2002, p. 87-88).

É com o aumento da oferta de capital que se observa o crescimento da renda total e do padrão de vida, pois investe-se mais por unidade da população (VON MISES, 2002, p. 81). Quando ela é menor — caso dos países em desenvolvimento —, se recebe menos pelo mesmo tipo de trabalho realizado em um país desenvolvido. (VON MISES, 2002, p. 79). Ainda de acordo com Von Mises, este é o caminho: “aumenta-se o capital, aumenta-se a produtividade marginal do trabalho e o efeito vai ser o aumento do salário real”¹⁰⁰ (VON MISES, 2002, p. 92)

Em termos de definição de desenvolvimento e a garantia de suas melhores condições, o que falta para as “nações em desenvolvimento serem tão prósperas quanto os Estados Unidos é apenas uma coisa: capital — e, claro, a liberdade para empregá-lo sob a disciplina do mercado

⁹⁸ Tradução livre da versão original: “The guiding principle in any attempt to create a world of free men must be this: a policy of freedom for the individual is the only truly progressive policy” (HAYEK, 2005, p. 70).

⁹⁹ Tradução livre da versão original: “We must create conditions favourable to progress rather than ‘planning progress’” (HAYEK, 2005, p. 70).

¹⁰⁰ Tradução livre da versão original: “As I said before, there is only one way a nation can achieve prosperity: if you increase capital, you increase the marginal productivity of labor, and the effect will be that real wages will rise” (VON MISES, 2002, p. 92).

e não a disciplina do governo”¹⁰¹ (VON MISES, 2002, p. 89). Elas precisam, assim, “acumular capital doméstico e tornar possível para o capital estrangeiro ir aos seus países”¹⁰² (VON MISES, 2002, p. 89). Portanto, os elementos que nos conduziria ao desenvolvimento é: a existência de capital a ser investido; um sistema que permita liberdade nessa alocação; o mecanismo de preço que nos daria as informações necessárias para isso; os agentes do progresso – empreendedores interessados em lucro, que devem ter condições de acumular capital e investir da melhor forma –; e relações concorrenciais entre indivíduos livres, cuja possibilidade de ganhar ou perder gera um ímpeto geral pela garantia da vitória.

Por trás das forças de competição e concorrência como meio de coordenar os esforços, há o resultado inerente à essa forma de conduta: a existência dos “perdedores” e a consequente desigualdade social. O modelo de desenvolvimento neoliberal não está condicionado à redução dessa desigualdade, na realidade, ela mesma é naturalizada como parte necessária do processo de produção de riquezas. Isto é, “neoliberais veem a acentuada desigualdade de recursos econômicos e direitos políticos não como subproduto infeliz do capitalismo, mas como uma característica funcional de seu sistema de mercado ideal”¹⁰³ (MIROWSKI, 2009, p. 438). Há, portanto, uma preocupação com a liberdade econômica, que não envolve a mesma atenção para as liberdades políticas e condições mais igualitárias na sociedade.

De acordo com Von Mises, “a desigualdade de renda e de riqueza é uma característica inerente à economia de mercado. Sua eliminação a destruiria completamente ” (VON MISES, 2010, p. 948). Ainda segundo Mises, “a humanidade hoje tem à sua disposição a riqueza anual total agora disponível para consumo” apenas “porque a desigualdade de riqueza é possível em nossa ordem social” e “porque estimula todo mundo a produzir tanto quanto pode e com menor custo”¹⁰⁴ (VON MISES, 2005, p. 12). Portanto, “se este incentivo fosse destruído, a produtividade seria tão reduzida que a porção que, em uma distribuição igual, seria atribuída a

¹⁰¹ Tradução livre da versão original: “What is lacking in order to make the developing countries as prosperous as the United States is only one thing: capital—and, of course, the freedom to employ it under the discipline of the market and not the discipline of the government” (VON MISES, 2002, p. 89).

¹⁰² Tradução livre da versão original: “These nations must accumulate domestic capital, and they must make it possible for foreign capital to come into their countries” (VON MISES, 2002, p. 89).

¹⁰³ Tradução livre da versão original: “Neoliberals see pronounced inequality of economic resources and political rights not as an unfortunate by-product of capitalism, but as a necessary functional characteristic of their ideal market system” (MIROWSKI, 2009, p. 438).

¹⁰⁴ Tradução livre da versão original: “only because inequality of wealth is possible in our social order, only because it stimulates everyone to produce as much as he can and at the lowest cost, does mankind today have at its disposal the total annual wealth now available for consumption” (VON MISES, 2005, p. 12).

cada indivíduo seria muito menos do que até os mais pobres recebem hoje ”¹⁰⁵(VON MISES, 2005, p. 12).

Se por um lado, há tais elogio ao papel da desigualdade – gerar os estímulos necessários para o aumento da produção e a perseguição por lucro – por outro, os defensores dessa perspectiva se colocam como críticos à condição da extrema pobreza. Para que o sistema funcione, pode haver um foco na garantia de condições mínimas de vida para os indivíduos que, por alguma circunstância, não estariam aptos a usufruir do dinamismo do mercado. Ambos posicionamentos são bastante compatíveis, visto que são substancialmente diferentes de uma luta pela ampla garantia de direitos e dignidade exigida pela justiça social.

Considerando essas noções de desigualdade e extrema pobreza, vale compreender os significados do subdesenvolvimento gerados nessas relações desiguais. O subdesenvolvimento nessa construção teórica será o baixo nível de capital per capita, perpetuado por uma estrutura institucional que centraliza as decisões, não dá boas condições para a criação de capital doméstico nem para o investimento estrangeiro, e não fomenta o quadro do mercado competitivo. Para esta perspectiva, são em economias em que o capitalismo não está sendo devidamente aplicado e vivenciado na sua forma de livre mercado e concorrência que a pobreza existe.

De acordo com Von Mises, com a revolução industrial, possibilitada pelo *laissez-faire*, o pobre se transformou em um assalariado e o aumento populacional representa “braços adicionais cujo emprego produzirá mais riqueza” (VON MISES, 2010, p. 944-945). Portanto, “numa economia de mercado não obstruído, existem pessoas com rendas mais altas e mais baixas. Não existem pessoas que, embora estejam dispostas a trabalhar, não consigam emprego por falta de espaço para elas no sistema social de produção” (VON MISES, 2010, p. 944). Para Von Mises, a existência de pessoas que estão à beira da inanição, incapazes de se manter, ou seja, os pobres ou miseráveis, “não foi causada pelo capitalismo, mas pela ausência de capitalismo” (VON MISES, 2010, p. 944)

Todo o exposto acima representa a concepção teórica do neoliberalismo que fundamenta as políticas que, de fato, foram implementadas mundo afora a partir da década de 1980. A mais reconhecida tradução dos fundamentos neoliberais para uma cartilha de políticas voltadas para

¹⁰⁵ Tradução livre da versão original: “Were this incentive to be destroyed, productivity would be so greatly reduced that the portion that an equal distribution would allot to each individual would be far less than what even the poorest receives today” (VON MISES, 2005, p. 12).

o “desenvolvimento” foi o chamado Consenso de Washington tratado na seção anterior. Em sua versão original, difundida na década de 1980, ela compreendia dez pontos: “disciplina fiscal; reorientação dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; taxas de câmbio unificadas e competitivas; liberalização comercial; abertura para investimento estrangeiro direto; privatização; desregulamentação e direito à propriedade protegidos” ¹⁰⁶ (RODRIK, 2006, p. 978)

De acordo com John Williamson (2005), o Consenso de Washington trouxe grandes mudanças ao pensamento de desenvolvimento: “reconhecimento da importância da disciplina macroeconômica, liberalização comercial ao invés de industrialização por substituição de importações, desenvolvimento de economia de mercado ao invés da confiança no papel líder do Estado”¹⁰⁷ (WILLIAMSON, 2005, p. 44).

Quando as reformas começaram a dar indícios de que não estavam contribuindo para o desenvolvimento dos países, reforçou-se um discurso de que elas, na realidade, não eram suficientes. Williamson considerava que esta primeira geração de reformas, embora fosse recomendada para os países buscando o desenvolvimento, não representavam uma agenda política completa e adequada para o desenvolvimento (WILLIAMSON, 2005, p. 44). Assim, já na década de 1990, o Consenso de Washington ganhou o acréscimo de outros dez pontos, com “ênfase pesada em reformas institucionais e algum reconhecimento de preocupações sociais”¹⁰⁸ (WILLIAMSON, 2005, p. 34). Estes foram:

governança corporativa; anticorrupção; leis trabalhistas flexíveis; acordos da Organização Mundial do Comércio; códigos e normas financeiras; abertura “prudente” da conta de capital; regimes de taxa de câmbio não intermediária; banco central independente/ metas de inflação; redes de segurança social e redução da extrema pobreza (targeted poverty reduction)¹⁰⁹ (RODRIK, 2006, p. 978)

¹⁰⁶ Tradução livre do texto original retirado de tabela “(1) Fiscal discipline; (2) Reorientation of public expenditures; (3) tax reforms; (4) financial liberalization; (5) unified and competitive exchange rates; (6) trade liberalization; (7) openness to DFI; (8) privatization; (9) deregulation; (10) secure property rights”

¹⁰⁷ Tradução livre da versão original: “The big changes in development thinking underlying the Washington consensus—recognition of the importance of macroeconomic discipline, trade liberalization rather than import-substituting industrialization, development of a market economy rather than reliance on a leading role for the state—were as valid in developing countries as they had long been in OECD countries” (WILLIAMSON, 2005, p. 44).

¹⁰⁸ Tradução livre da versão original: “The original 10 points were augmented with another 10, with a heavy emphasis on institutional reforms and some recognition of social concerns” (WILLIAMSON, 2005, p. 34).

¹⁰⁹ Tradução livre do texto original retirado de tabela “(11) Corporate governance; (12) Anti-corruption; (13) Flexible labor markets; (14) WTO agreements; (15) Financial codes and standards; (16) ‘Prudent’ capital-account opening; (17) Non-intermediate exchange rate regimes; (18) Independent central banks/inflation targeting; (19) Social Safety nets; (20) Targeted poverty reduction”.

Em suma, as políticas da teoria neoliberal de desenvolvimento vão ser compostas pelos seguintes pilares: indivíduos livres em relações regidas pelas forças de competição; uma economia de mercado com políticas de estabilização macroeconômica e reformas liberalizantes; instituições fortalecidas para possibilitar a eficácia desse sistema; uma produção organizada como empreendimento lucrativo, não como atividade social para satisfazer diretamente as necessidades da população (PEET; HARTWICK, 2009, p. 102); e políticas sociais para combate à pobreza focalizada, voltadas para garantir que os perdedores dessa competição sigam competindo e existindo. Afinal, a sua presença no jogo da economia concorrencial é necessária para que ela exista.

Considerando tudo isso, a pergunta que fica é: quem, afinal, são os indivíduos livres que tanto se beneficiam desse sistema? “O que significa liberdade nesse sistema ideológico?”:

Claramente os neoliberais não estão falando sobre trabalhadores em fábricas, nem mulheres nas famílias, nem camponeses nas plantações. Eles querem dizer, pelo indivíduo livre, o empreendedor, o capitalista, o chefe. E eles querem dizer, por liberdade, a oportunidade de ganhar dinheiro, que compra tudo (exceto felicidade). Esses teóricos são contra o Estado porque pode limitar a liberdade dos ricos para ganhar mais dinheiro, e pode redistribuir riqueza existente. Esses teóricos disfarçam seu apoio para pessoas ricas tornarem-se ainda mais ricas, usando os termos nobres de "liberdade" e "democracia"¹¹⁰ (PEET; HARTWICK, 2009, p. 100)

2.2.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?

Com a mudança do paradigma de um Estado promovedor do progresso — como na Teoria da Modernização — para um desenvolvimento garantido pelas dinâmicas do mercado competitivo, o Estado ganha novos papéis relevantes no processo. A “principal ambição do projeto neoliberal é redefinir o formato e as funções do Estado, e não destruí-lo”¹¹¹. (MIROWSKI, 2009, p. 436). A virada em relação ao liberalismo clássico, que surgiu com as elaborações neoliberais, é de que esse mercado competitivo não surge de forma espontânea, mas sim a partir de um intervencionismo, nesse caso, “um intervencionismo propriamente

¹¹⁰ Tradução livre da versão original: “Clearly the neoliberals are not talking about workers in factories, nor women in families, nor peasants on plantations. They mean, by the free individual, the entrepreneur, the capitalist, the boss. And they mean, by freedom, the opportunity to make money, which buys everything (except happiness). These theorists are against the state because it may limit the freedom of the rich to make more money, and it might redistribute existing wealth. These theorists disguise their support for rich people to become even richer, using the lofty terms of “freedom” and “democracy”” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 100).

¹¹¹ Tradução livre da versão original: “primary ambition of the neoliberal project is to redefine the shape and functions of the state, not to destroy it” (MIROWSKI, 2009, p. 436).

liberal” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 73). Dardot e Laval apontam ainda que, com essa novidade de pensar no mercado como uma ordem construída, há a permissão do estabelecimento de um “verdadeiro programa político (uma ‘agenda’) visando a seu estabelecimento e sua conservação permanente” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 82).

Assim, a relevância do Estado não desaparece, mas se altera da promoção do desenvolvimento para a intervenção de criação do mercado e garantia permanente de uma sociedade da concorrência. Como observado por Karl Polanyi, na obra *A grande transformação*, cuja teoria foi analisada por Dardot e Laval, o Estado passa a ser instrumento para garantir três formas de intervenção: ele cria o mercado concorrencial, ele constantemente intervém para garantir seu funcionamento e, ao mesmo tempo, realiza o movimento contraposto de reprimir certas dinâmicas da espontaneidade do mercado para oferecer o mínimo de proteção à sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 64), pensando em última instância no funcionamento do mercado. De acordo com Dardot e Laval, a melhor definição dessa perspectiva e do papel do Estado é de “intervencionismo destinado a moldar politicamente relações econômicas e sociais regidas pela concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 68).

Desse modo, ao contrário da doutrina liberal clássica, o neoliberalismo compreende a noção de que “a visão deles de boa sociedade triunfará se reconciliar-se com o fato que as condições para a sua existente devem ser construídas e não acontecerão ‘naturalmente’ na ausência de esforço político e organização”¹¹² (MIROWSKI, 2009, p. 434). Quanto a isso, Von Hayek afirmou que “o argumento liberal não advoga por deixar as coisas do jeito que estão; está em favor de fazer o melhor uso possível das forças de competição como meio de coordenar os esforços humanos”¹¹³ (HAYEK, 2005, p. 45). Para o autor, essa perspectiva compreende que “onde a competição possa ser criada” ela será a melhor forma de fazer isso”¹¹⁴ (HAYEK, 2005, p. 45). Portanto, a perspectiva neoliberal, conforme descrito por Hayek, é favorável ao “planejamento para a competição”¹¹⁵ (HAYEK, 2005, p. 46) mas segue contrária à ideia de que

¹¹² Tradução livre da versão original: “The starting point of neoliberalism is the admission, contrary to classical liberal doctrine, that *their vision of the good society will triumph only if it becomes reconciled to the fact that the conditions for its existence must be **constructed*** and will not come about “naturally” in the absence of concerted political effort and organization” (MIROWSKI, 2009, p. 434).

¹¹³ Tradução livre da versão original: “The liberal argument does not advocate leaving things just as they are; it favours making the best possible use of the forces of competition as a means of coordinating human efforts” (HAYEK, 2005, p. 45).

¹¹⁴ Tradução livre da versão original: “It is based on the conviction that, where effective competition can be created, it is a better way of guiding individual efforts than any other” (HAYEK, 2005, p. 45).

¹¹⁵ Tradução livre da versão original: “Planning and competition can be combined only by planning for competition” (HAYEK, 2005, p. 46).

devemos “conscientemente dirigir os recursos da sociedade conforme as visões particulares dos planejadores de quem deve ter o que”¹¹⁶ (HAYEK, 2005, p. 45).

Com relação ao quadro mínimo a ser mantido para que esse mercado concorrencial exista, há uma série de atribuições do Estado e, por isso, Friedman aponta “o liberal consistente não é um anarquista”¹¹⁷ (FRIEDMAN, 1982, p. 34). O governo mantém a lei e a ordem; define direitos de propriedade; possibilita a modificação de regras da economia; resolve disputas pela interpretação da lei; reforça contratos; combate monopólios técnicos; e suplementa a família na proteção de loucos ou crianças (FRIEDMAN, 1982, p. 34). Ainda de acordo com Friedman, nessa perspectiva de desenvolvimento, o governo deve: garantir a segurança de pessoas e propriedades; promover alguns serviços, como educação básica, estradas e sistema monetário; e, por fim, contribuir por meio de atividades que ajudem a difundir conhecimento de técnicas novas e aprimoradas (FRIEDMAN, 1995, p. 8).

Hayek, por sua vez, afirma que é “dever do governo usar seu poder para arrecadar fundos por meio da tributação, de modo a fornecer uma série de serviços que, por várias razões, ou o mercado não pode prestar; ou não pode prestar adequadamente” (HAYEK, 1985, p. 68-69). Von Mises acrescenta o papel do governo em “proteger os indivíduos dentro do país contra o ataque violento e fraudulento de gangsters” e de “defender o país contra inimigos externos”¹¹⁸ (VON MISES, 2002, p. 39).

Após citar as intervenções do Estado dentro de um modelo neoliberal, vale apontar o que não deve ser papel do Estado. Em uma sociedade complexa, com um sistema de livre mercado regido pela concorrência, na qual os recursos são escassos, o Estado não será eficiente em planejar o desenvolvimento e nem contribuirá para o progresso se interferir para promover a chamada “justiça social”.

Com relação ao primeiro aspecto, Milton Friedman afirma que “desenvolvimento econômico é um processo de mudar formas antigas de fazer as coisas, de se aventurar no desconhecido. Isso requer o máximo de flexibilidade de possibilidade de experimentação”¹¹⁹

¹¹⁶ Tradução livre da versão original: “The question is whether we should create conditions under which the knowledge and initiative of individuals are given the best scope so that they can plan most successfully; or whether we should direct and organize all economic activities according to a ‘blueprint’, that is, ‘consciously direct the resources of society to conform to the planners’ particular views of who should have what” (HAYEK, 2005, p. 45).

¹¹⁷ Tradução livre da versão original: “The consistente liberal is not an anarchist” (FRIEDMAN, 1982, p. 34).

¹¹⁸ Tradução livre da versão original: “Government ought to protect the individuals within the country against the violent and fraudulent attacks of gangsters, and it should defend the country against foreign enemies” (VON MISES, 2002, p. 39).

¹¹⁹ Tradução livre da versão original: “Economic development is a process of changing old ways of doing things, of venturing into the unknown. It requires a maximum of flexibility of possibility of experimentation” (FRIEDMAN, 1995, p. 8).

(FRIEDMAN, 1995, p. 8) Para ele, portanto, um programa planejado e centralizado de desenvolvimento, pode ser um obstáculo ao invés de uma ajuda. Isso porque, a essência desse modelo, é a “introdução de rigidez e inflexibilidade” e ainda envolve o “uso de força central e autoridade para garantir a sua decisão”¹²⁰ (FRIEDMAN, 1995, p. 8).

Além disso, Friedman aponta que “ninguém pode prever qual será o uso mais eficaz dos recursos produtivos de uma nação”¹²¹ (FRIEDMAN, 1995, p. 8), logo, o planejamento central invariavelmente tenderia a alocações ineficientes. Há, certamente, grande julgamento político e moral quanto ao que seria uma atividade produtiva ou improdutiva (DRIVER, 1980; BOSS, 1990 *apud* CHANG, 2003, p. 35) disfarçado pela neblina da suposta neutralidade do conceito de eficiência.

Portanto, os guardiões dessa perspectiva vão ser enfáticos em afirmar que planejamento central do Estado não é uma boa forma de promover desenvolvimento econômico e vão ser contrários ao intervencionismo, isto é, a “falha em proteger o funcionamento da economia de mercado e a interferência nos vários fenômenos de mercado, como preços, salários, juros e lucros”¹²² (VON MISES, 2002, p. 420).

Com relação à promoção da chamada Justiça Social, para Hayek, esse é um conceito vazio dentro de uma ordem de mercado. Ele aponta que a justiça social “passou a ser considerada um atributo que as ‘ações’ da sociedade, ou o ‘tratamento’ dado pela sociedade a indivíduos e grupos, deveriam possuir” (HAYEK, 1985, p. 97) Nesse ponto residiria “a causa da vacuidade do conceito: a reivindicação de 'justiça social' é dirigida não ao indivíduo, mas à sociedade” (HAYEK, 1985, p. 99). Hayek afirma que não é possível responsabilizar a sociedade, pois enquanto uma abstração construída como uma ordem espontânea da soma dos indivíduos, não teria como responder pela garantia do bem-estar e condições materiais de todos. Para Hayek, “um simples fato ou uma situação que ninguém é capaz de alterar podem ser bons ou maus, mas não justos ou injustos” (HAYEK, 1985, p. 56-57).

E mais, o que se espera dessa sociedade com a noção de justiça social é que os seus membros “se organizem de modo a possibilitar a distribuição de cotas do produto da sociedade aos diferentes indivíduos ou grupos” (HAYEK, 1985, p. 99), a partir de uma noção do que seria

¹²⁰ Tradução livre da versão original: “Yet the essence of centralizes program of economic development is that it introduces rigidity and inflexibility. It involves a central decision about what activities to undertake, and the use of central force and authority to enforce conformity with that decision” (FRIEDMAN, 1995, p. 8).

¹²¹ Tradução livre da versão original: “No one can predict in advance what will turn out to be the most effective use of a nation's productive resources” (FRIEDMAN, 1995, p. 8).

¹²² Tradução livre da versão original: “Interventionism means that the government not only fails to protect the smooth functioning of the market economy, but that it interferes with the various market phenomena; it interferes with prices, with wage rates, interest rates, and profits” (VON MISES, 2002, p. 420).

esse padrão de distribuição considerado justo (HAYEK, 1985, p. 99). A questão é que na ordem social liberal, o padrão de distribuição não é resultado de uma “alocação deliberada”. Essas cotas seriam resultado um quadro de relações espontâneas desses indivíduos “cujo efeito sobre pessoas específicas não foi nem pretendido nem previsto por ninguém quando do surgimento das instituições” (HAYEK, 1985, p. 100). Portanto, “os resultados particulares do processo social não podem ser justos ou injustos” (HAYEK, 1985, p. 58). Para Hayek a única culpa ou responsabilidade que temos nessa questão é a nossa aceitação do sistema de livre-escolhas. Mas que este é ainda o que permite os melhores resultados e a garantia do bem maior da liberdade.

Considerando isso, Hayek afirma que se houvesse uma tentativa de fazer redistribuição sem romper com a ordem de mercado, alguns grupos tornar-se-iam dependentes de tais ações do governo e seguiriam demandando e expandindo certas garantias. Dessa forma, “à medida que a crença na ‘justiça social’ governe a ação política, esse processo implicará necessariamente uma crescente aproximação a um sistema totalitário” (HAYEK, 1985, p. 104).

2.2.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?

A perspectiva de desenvolvimento neoliberal compreende que o sistema capitalista de livre mercado deve romper as barreiras nacionais e se expandir, por ser o caminho efetivo para promoção de um mundo com liberdade e prosperidade. Da mesma forma em que visualizam as relações domésticas pautadas pela competição e fechamento de contratos entre indivíduos livres, acreditam que esse racional é aplicado dentro de um quadro de economia global, e assim que ela se confecciona.

Quanto a isso, Von Mises (2005) afirma que “não há uma oposição entre política doméstica e externa”. Na realidade, “liberalismo é, desde o início, um conceito político que abraça o mundo, e as mesmas ideias que ele procurar realizar dentro de uma área limitada considera ser válido também para a esfera maior da política mundial”¹²³ (VON MISES, 2005, p. 76). Em seu discurso há a visão de uma sociedade global, cosmopolita, que busca a paz e a cooperação entre todos os seres humanos (VON MISES, 2005, p. 76), em especial, devido à defesa do livre comércio e da divisão internacional do trabalho (VON MISES, 2005, p. 78), o que deve requerer alguma previsibilidade e harmonia nas relações. Na realidade, o conceito que

¹²³ Tradução livre da versão original: “For the liberal, there is no opposition between domestic policy and foreign policy [...] For liberalism is, from the very outset, a world-embracing political concept, and the same ideas that it seeks to realize within a limited area it holds to be valid also for the larger sphere of world politics” (VON MISES, 2005, p. 76).

seria válido em ambas as esferas é, como expressado por Milton Friedman, a promoção de “mercados livres em todo o mundo e a máxima confiança de todos os países na livre iniciativa em um ambiente favorável à concorrência e à iniciativa individual”¹²⁴ (FRIEDMAN, 1995, p. 12).

Longe das relações cooperativas e harmônicas descritas por Mises, o que se observa é a competição e a exploração em escala global. Isso fica claro, inclusive, ao observar a análise de Von Mises sobre a colonização e dominação no continente africano e em considerável parte da Ásia. Primeiramente, Mises afirma ser um contraste com os ideais liberais e, portanto, deveria ser abolida (VON MISES, 2005, p. 94). Contudo, ele logo pondera que, se a colonização não tivesse ocorrido, poderíamos ainda estar discutindo se faria sentido trazer esses países para dentro do mercado global, mas já que ela já ocorreu e “forçou esses territórios para o quadro da comunidade econômica mundial, a questão agora é diferente”¹²⁵ (VON MISES, 2005, p. 95). Desde então, as relações não são mais pautadas em vantagens unilaterais, na realidade elas são mutuamente benéficas e “qualquer paralisação destas relações comerciais implicariam graves prejuízos econômicos para a Europa bem como para as colônias e iria deprimir fortemente o padrão de vida de grandes massas de pessoas”¹²⁶ (VON MISES, 2005, p. 95).

Já desde a década de 1980, quando o neoliberalismo surgiu consolidado com um pacote de reformas, gerou profundos efeitos na confecção dessa economia global, levando as nações a se integrarem ao sistema capitalista de mercado, com produção e exploração globalizada (VELASCO E CRUZ, 2007). De acordo com Velasco e Cruz, a narrativa neoliberal era a da histórica “edificante da liberação do mercado e da gradual imposição de sua influência racionalizante em toda a extensão do planeta” (2007. p. 23). Observou-se a organização da economia em escala global e a imposição de uma completa agenda neoliberal que, inclusive, justificava e defendia as movimentações econômicas, comandadas pelos países capitalistas desenvolvidos ocidentais, em especial, os Estados Unidos (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 24). Isso também se tornou viável ao contar com os avanços das tecnologias e de informação do final dos anos 1970 (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 24).

¹²⁴ Tradução livre da versão original: “o objetivo deve ser promover mercados livres em todo o mundo e a máxima confiança de todos os países na livre iniciativa em um ambiente favorável à concorrência e à iniciativa individual” (FRIEDMAN, 1995, p. 12).

¹²⁵ Tradução livre da versão original: “But since colonization has already forced all these territories into the framework of the world-wide economic community, the situation is quite different” (VON MISES, 2005, p. 95).

¹²⁶ Tradução livre da versão original: “Any stoppage in these trade relations would involve serious economic losses for Europeas well as for the colonies and would sharply depress the standard of living of great masses of people” (VON MISES, 2005, p. 95).

A princípio, as políticas da cartilha neoliberal, com relação à organização da economia em escala global, pregavam, para buscar uma globalização quase que irrestrita: “desvalorização de moedas (para tornar as exportações mais baratas), sistemas monetários convertíveis (conversões de moedas em dólares), e a remoção de restrições de Estado nos movimentos de mercadorias e capitais para dentro e fora dos países”¹²⁷ (PEET; HARTWICK, 2009, p. 86).

A globalização econômica aqui não se refere apenas às trocas comerciais, mas também à financeirização e ao processo de produção, rompendo os limites de fronteiras nacionais. As cadeias produtivas passaram a organizar cada etapa da produção em um lugar diferente do mundo, pensando na expansão dos lucros com a mão de obra e matéria-prima mais barata. Isso representa a exploração sobre outros territórios e populações, e tem sido feita por meio das próprias empresas transnacionais advindas dos países do norte global, que tem cada vez mais aumentado seu poder (BROHMAN, 1995, p. 134)

Argumentam, tal como Von Mises, em uma economia de livre mercado, capital e trabalho tendem a se mover para as áreas onde as condições são mais favoráveis para a produção (VON MISES, 2005, p. 98-99). Ainda de acordo com Mises, políticas protecionistas abolem a livre mobilidade de capital e acabam por impedir a produção de ser realizada “onde as condições naturais e sociais são mais favoráveis para isso”. O resultado é, ao contrário, o seu direcionamento para “onde as condições são piores”¹²⁸ (VON MISES, 2005, p. 102). Ao fim, o protecionismo representa “sempre uma redução na produtividade do trabalho humano”¹²⁹ (VON MISES, 2005, p. 102).

Todo esse movimento de globalização dos mercados, inclusive o financeiro e da produção, intensificaram as pressões competitivas sobre as empresas e sobre os países em desenvolvimento (VELASCO E CRUZ, 2007. p. 23). Isso somado ao contexto de juros crescentes e recessão da economia, eles não tiveram escolha senão “se submeter à lógica implacável da economia global” (VELASCO E CRUZ, 2007. p. 23). Tendo em vista que, de acordo com Velasco e Cruz, “ou tentavam satisfazer as exigências dos atores principais, e

¹²⁷ Tradução livre da versão original: “In the external arena, neoliberalism entailed the devaluation of currencies (to make exports cheaper), convertible monetary systems (free conversions of currencies into dollars), and the removal of state restrictions on commodity and capital movements into and out of countries— joining economies together through unrestricted globalization” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 86).

¹²⁸ Tradução livre da versão original: “But whatever may be the prerequisites for the development of international trade, protective tariffs can accomplish only one thing: to prevent production from being carried on where the natural and social conditions are most favorable for it and to cause it to be carried on instead where conditions are worse” (VON MISES, 2005, p. 102).

¹²⁹ Tradução livre da versão original: “The outcome of protectionism is, therefore, always a reduction in the productivity of human labor” (VON MISES, 2005, p. 102).

participavam do jogo, ou seguiam o caminho dos “Estados bandidos” e se autocondenavam ao ostracismo” (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 23).

Com relação à imposição da agenda neoliberal, vale compreender que a globalização dos mercados e da produção não são “emanações espontâneas do mercado”, mas, “em grande medida aparecem como resultados, desejados ou indesejados, de decisões políticas tomadas pelos protagonistas do sistema interestatal, antes de tudo pelos Estados Unidos” (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 24). Há, portanto, decisões políticas e de viés ideológico, que não devem ser naturalizadas na decisão de construção de uma economia de mercado global. Esse movimento envolve o viés etnocêntrico e ideológico dos quadros dominantes de desenvolvimento, modernização e neoliberalismo, que consideram os interesses das potências ocidentais e do capital global. Mas esses aspectos são obscurecidos por um suposto discurso científico objetivo das naturais tendências do mercado, da globalização, e das vantagens em termos de prosperidade para todo o mundo (BROHMAN, 1995, p. 135).

A agenda ideológica que compreende o neoliberalismo, a chamada Nova Direita, teoriza o desenvolvimento e a confecção de uma economia global, sem discutir as “desigualdades básicas nas estruturas econômicas e geopolíticas internacionais” (BROHMAN, 1995, p. 134). Seguindo os seus fundamentos, “depositam a responsabilidade do subdesenvolvimento do Terceiro Mundo no próprio sul”¹³⁰, em especial no que consideram “políticas mal concebidas, tais como gastos excessivos do Estado, a construção de barreiras ao comércio e falhas para liberalizar o mercado”¹³¹ (BROHMAN, 1995, p. 134). Não há, portanto, a consideração de uma estrutura global que cria essas desigualdades e o próprio desenvolvimento.

2.2.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?

A visão da perspectiva neoliberal de desenvolvimento quanto ao papel da Ajuda Externa deve ser analisada considerando diferentes camadas. Em primeiro lugar, considerando os aspectos econômicos e a defesa da liberdade nesse sentido, nomes como Milton Friedman serão contrários a esse instrumento, em especial devido ao foco no papel do Estado que é dado nessas transações. Em segundo lugar, considerando o uso político que foi feito desse instrumento, defensores do Neoliberalismo usaram a Ajuda para garantir as reformas do Consenso de

¹³⁰ Tradução livre da versão original: “[...] neoliberalism also turned attention away from basic inequalities in international economic and geopolitical structures [...]” (BROHMAN, 1995, p. 134).

¹³¹ Tradução livre da versão original: “[...] by placing the onus for Third World underdevelopment firmly on the South itself (especially on ill-conceived policies such as excessive state spending, the erection of trade barriers and the failure to liberalise markets)” (BROHMAN, 1995, p. 134).

Washington. Em terceiro lugar, considerando a mudança na agenda neoliberal de desenvolvimento, quando, na década de 1990 e anos 2000, o foco passou para o combate à extrema pobreza, a Ajuda tornou-se novamente um instrumento político central. A seguir comentaremos cada um desses pontos, sendo o terceiro mais explorado no quarto capítulo.

Com relação às contradições da ajuda com a base neoliberal, Milton Friedman afirma que há três proposições básicas que sustentariam a crença que Ajuda Externa é efetiva para promover desenvolvimento econômico: “Primeiro, que a chave para o desenvolvimento econômico é a disponibilidade de capital”¹³² (FRIEDMAN, 1995, p. 5). Quanto a isso, de acordo com o próprio Friedman, ainda que capital seja muito importante, “se outras condições para o desenvolvimento estiverem prontas, o capital estará disponível; se não estiverem, o capital disponibilizado muito provavelmente será desperdiçado”¹³³ (FRIEDMAN, 1995, p. 8).

A segunda e terceira proposição que sustentaria a Ajuda são, respectivamente, que “os países subdesenvolvidos são muito pobres para prover capital para eles mesmos”¹³⁴ (FRIEDMAN, 1995, p. 5 e que “o planejamento e o controle econômico centralizado e abrangente pelo governo é um requisito essencial para o desenvolvimento econômico”¹³⁵ (FRIEDMAN, 1995, p. 5). As três proposições que são, para Friedman, “na melhor das hipóteses, meias-verdades enganosas”¹³⁶ (FRIEDMAN, 1995, p. 5), eram usadas pelos próprios teóricos da modernização para justificar a necessidade de ajuda. A grande diferença aqui será o papel do Estado nesse regime de ajuda e é onde os neoliberais serão mais enfáticos nas críticas.

De acordo com Friedman, a forma como a Ajuda Externa para o Desenvolvimento é administrada, “consistia predominantemente em doações ou empréstimos ou provisão de recursos ou material diretamente aos governos de países recipientes para projetos específicos considerados como contribuintes para o desenvolvimento da economia”, o resultado, era o fortalecimento do papel do governo na “atividade econômica geral em relação ao setor privado”¹³⁷ (FRIEDMAN, 1995, p. 4). Dessa forma, o capital – via Ajuda Externa – se torna

¹³² Tradução livre da versão original: “first, that the key to economic development is the availability of capital” (FRIEDMAN, 1995, p. 5).

¹³³ Tradução livre da versão original: “if other conditions for economic development are ripe, capital will be readily available; if they are not, capital made available is very likely to be wasted” (FRIEDMAN, 1995, p. 8)

¹³⁴ Tradução livre da versão original: “second that underdeveloped countries are too poor to provide the capital for themselves” (FRIEDMAN, 1995, p. 5).

¹³⁵ Tradução livre da versão original: “third that centralized and comprehensive economic planning and control by government is an essential requisite to economic development” (FRIEDMAN, 1995, p. 5).

¹³⁶ Tradução livre da versão original: “All three propositions are at best misleading half-truths. (FRIEDMAN, 1995, p. 5).

¹³⁷ Tradução livre da versão original: “has consisted predominantly of grants or loans or provision of personnel or material directly to the governments of recipient countries for specified projects regarded as contributing to

disponível no país, contudo, como estará localizado nas mãos do setor público para decidir a direção do investimento, haverá um aumento na quantidade de capital alocado de forma ineficiente e, portanto, desperdiçados (FRIEDMAN, 1995, p. 6).

Hayek aponta que alguns países desenvolvidos ocidentais estavam defendendo a Ajuda como forma de “atrair para a sua órbita o maior número possível de países em desenvolvimento” (HAYEK, 1985, p. 126-127). Contudo, para Friedman, ainda que “a ajuda econômica externa possa nos ganhar aliados temporários, a longo prazo isso quase certamente retardará o desenvolvimento econômico e promoverá o triunfo do comunismo”¹³⁸ (FRIEDMAN, 1995, p. 2). O argumento de Friedman, de que ajuda tenderia mais a direcionar os países para o comunismo, consiste no fato de que ela, de forma implícita, aceita a premissa central da ideologia comunista (FRIEDMAN, 1995, p. 11): “que o Estado deve exercer controle e a direção das atividades econômicas de seus cidadãos”¹³⁹ (FRIEDMAN, 1995, p. 11), enquanto a premissa do liberalismo ocidental é, ao contrário, a de “que homens livres operando em um mercado livre podem promover seus próprios objetivos sem a necessidade de um estado todo-poderoso”¹⁴⁰ (FRIEDMAN, 1995, p. 11).

Pensando nessa premissa liberal, o que Friedman compreende que deveria ser feito é, em vez de enviar ajuda, promover o desenvolvimento econômico mediante os meios que ele entende serem “condizentes com própria Tradição Americana”, quais sejam: “o fortalecimento das economias domésticas do livre mercado nas nações menos desenvolvidas, a remoção de obstáculos ao comércio internacional privado e a promoção de um clima favorável ao investimento internacional privado”¹⁴¹ (FRIEDMAN, 1995, p. 2).

Contudo, a partir da década de 1980, no contexto de crise e de imposição da cartilha do Consenso de Washington, o que aconteceu foi a tentativa de disseminar esses supramencionados meios mais condizentes com a “tradição americana” e o pensamento

economic development. It has thereby tended to strengthen the role of the government sector in general economic activity relative to the private sector” (FRIEDMAN, 1995, p. 4).

¹³⁸ Tradução livre da versão original: “though foreign economic aid may win us some temporary allies, in the long run it will almost surely retard economic development and promote the triumph of communism” (FRIEDMAN, 1995, p. 2).

¹³⁹ Tradução livre da versão original: “A central premise of the communist ideology is that the state must exercise comprehensive control and direction over the economic activities of its citizens” (FRIEDMAN, 1995, p. 11).

¹⁴⁰ Tradução livre da versão original: “a central premise of Western liberalism is that free men operating in a free market can promote their own objectives without the necessity for an all-powerful state” (FRIEDMAN, 1995, p. 11).

¹⁴¹ Tradução livre da versão original: “strengthening of free Market domestic economies in the less-developed nations, the removal of obstacles to private international trade, and the fostering of a climate favorable to private international investment” (FRIEDMAN, 1995, p. 2).

neoliberal, contando com o uso da própria ajuda condicionada à aplicação das reformas. Ou seja, o neoliberalismo fez uso concreto desse instrumento para conseguir aplicar suas diretrizes nos países em desenvolvimento, como afirmado por Brohman “para grande parte do Sul, a submissão a um pacote de ajuste estrutural tornou-se uma condição para receber empréstimos externos ou outra assistência financeira [...]”¹⁴² (BROHMAN, 1995, p. 135).

Ha Joon Chang também analisou esse uso da ajuda e afirmou: “como resultado, condições estritas destinadas a remodelar os países em desenvolvimento na imagem neoliberal foram vinculadas à ajuda bilateral do governo dos países desenvolvidos e aos empréstimos concessionais feitos pelas IFIs”¹⁴³ (2003, p. 1). O próprio Williamson (2005) afirmou que os dez pontos do Consenso, com sua versão estendida com mais dez, eram requisitos de elegibilidade para o *Millennium Challenge Account*, que foi “a principal tentativa do governo Bush de ajudar os países de baixa renda”¹⁴⁴ (p. 34).

Por fim, ainda com relação a como a Ajuda se enquadra na perspectiva neoliberal de desenvolvimento, na década de 1990 e nos anos 2000, observou-se uma mudança na agenda internacional de desenvolvimento. O neoliberalismo somado às discussões de desenvolvimento humano, se veste de uma face mais “humana” e passa a focar no combate à extrema pobreza, sem perder de vista a defesa indispensável da economia de mercado.

A Ajuda dentro dessa perspectiva se torna um instrumento central para garantir domínio sobre outros territórios, enquanto se prega a maior liberdade econômica e espaço para o capital, agora transnacional circular. É um movimento que reduz liberdades políticas, enquanto se prega maior liberdade econômica. Tendo em vista essas discussões, daremos prosseguimento a elas no último capítulo, quando analisaremos, inclusive, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, nos quais a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento consta como meio de implementação.

2.3. Modernização e Neoliberalismo: Tão diferentes e tão iguais

¹⁴² Tradução livre da versão original: “For much of the South, submission to a structural adjustment package has become a condition for receiving external loans or other financial assistance [...]” (BROHMAN, 1995, p. 135).

¹⁴³ Tradução livre da versão original: “As a result, stringent conditions intended to remould the developing countries in the neoliberal image have been attached to the bilateral aid from the developed countries government and to the concessional loans made by the IFIs” (CHANG, 2003, p. 1).

¹⁴⁴ Tradução livre da versão original: “This is also the flavor of the eligibility requirements for the Millennium Challenge Account, which is the main attempt by the Bush administration to help low-income countries” (WILLIAMSON, 2005, p. 34).

Neste capítulo analisamos as perspectivas dominantes de desenvolvimento desde o pós-guerra, isto é, a Teoria da Modernização e o Neoliberalismo. Foi possível observar duas questões em que as suas visões de desenvolvimento são fundamentalmente diferentes: o papel do Estado e a relevância da industrialização na definição do desenvolvimento. O Estado deixa de liderar o processo de desenvolvimento para agir em prol do sistema de mercado da livre concorrência.

Já no que diz respeito à estrutura produtiva, não há uma negação por parte dos teóricos neoliberais da importância da industrialização. Von Mises a considera, inclusive, como pré-requisito para maior igualdade econômica (VON MISES, 2002, p. 90). Ainda assim, ela não ocupa um lugar definidor do desenvolvimento. É o capital que define e a sua obtenção é a “única forma possível de aumentar industrialização” (VON MISES, 2002, p. 90).

Tais elementos que destacam as diferenças entre essas perspectivas são, de fato, essenciais e demarcam uma distância nas concepções. Por outro lado, alguns aspectos também fundamentais as aproximam e demonstram que um fio condutor permaneceu nessa passagem de paradigma dominante. A Teoria da Modernização e o Neoliberalismo – perspectivas que, juntas, compõem o *mainstream* da teoria de desenvolvimento desde meados do século passado – são “enraizadas nas experiências históricas e sociais de algumas sociedades industrializadas ocidentais”¹⁴⁵ (BROHMAN, 1995, p. 121)

Dessa forma, mantêm a ligação ideológica com os interesses de algumas nações, como os EUA, na própria “expansão do capitalismo global para as áreas do Terceiro Mundo”¹⁴⁶ (BROHMAN, 1995, p. 134). Em decorrência disso, é claro em ambas o “uso de conceitos universais que excluem a contextualidade da realidade social, a confiança em suposições irrealistas, a negligência das relações e estruturas sociais, [e] a não consideração de significados e valores”¹⁴⁷ (BROHMAN, 1995, p. 124-125). Vale salientar que esses aspectos estão presentes nos argumentos que fundamentam a manutenção do regime internacional de ajuda e a expansão dos valores de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, conforme analisaremos no capítulo 4.

¹⁴⁵ Tradução livre da versão original: “[...]t entirely rooted in the historical and social experiences of a few Western industrialised societies” (BROHMAN, 1995, p. 121).

¹⁴⁶ Tradução livre da versão original: “Like modernisation theory, neoliberalism has also been ideologically linked to the interests of the USA and other advanced industrial countries in the expansion of global capitalism into Third World áreas” (BROHMAN, 1995, p. 134).

¹⁴⁷ Tradução livre da versão original: “[...] use of universal concepts that exclude the contextuality of social reality, reliance on unrealistic assumptions, neglect of social relations and structures, failure to consider meanings and values” (BROHMAN, 1995, p. 124-125).

CAPÍTULO 3 – DESENVOLVIMENTO EM DISPUTA E A AJUDA COMO OBSTÁCULO: A CRÍTICA ESTRUTURALISTA E A SAÍDA LIBERAL

Ao longo deste capítulo discutiremos duas teorias que não assumiram um lugar de domínio no debate sobre desenvolvimento, mas foram relevantes para as discussões em toda segunda metade do século XX: Liberalismo Econômico e Estruturalismo Desenvolvimentista. Situadas em pontos distintos de um espectro político ideológico, compreendem o desenvolvimento e o subdesenvolvimento de forma diferente, porém, convergem no posicionamento que a Ajuda não é instrumento para o desenvolvimento. Diferentemente das perspectivas discutidas no capítulo 2 e toda a discussão decorrente disso, que será expandida no capítulo 4, neste analisaremos teorias de desenvolvimento que fundamentam críticas a Ajuda e que a consideram obstáculo para o desenvolvimento.

A proposta é reforçar o argumento e a discussão central desta dissertação, qual seja: a ideia de desenvolvimento, a visão sobre subdesenvolvimento e o instrumento de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, ainda que sejam hoje revestidos de neutralidade, partem de um lugar e de uma visão de mundo. E a depender da teoria que fundamenta, os conceitos e a valoração deles serão diferentes. Quando falamos de desenvolvimento, temos que indagar antes: de que desenvolvimento estamos falando? O que significa dizer que todos os países buscam desenvolvimento e almejam se libertar do subdesenvolvimento? Esses questionamentos são essenciais para polemizar supostos consensos técnicos estabelecidos, que, por sua vez, escondem interesses políticos e posicionamentos ideológicos.

Primeiramente analisaremos o Liberalismo Econômico, buscando iluminar uma outra perspectiva de desenvolvimento e traçar as suas diferenças mais claras com o Neoliberalismo, explicitado no capítulo anterior. Nos fundamentos que versam sobre a liberdade econômica, eles em muito se assemelham. Mas nos aspectos políticos, as diferenças se destacam. Logo depois, voltaremos o olhar para o estruturalismo, com sua visão mais crítica das compreensões dominantes quanto ao subdesenvolvimento.

Da mesma forma como foi realizado no capítulo 2, buscaremos responder às seguintes perguntas, de acordo com as duas perspectivas: (1) O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?; (2) Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?; (3) Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?; (4) A ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?

3.1. Liberalismo Econômico

Essa matriz foi consolidada em um contexto de transformações políticas, econômicas e filosóficas do século XVIII. O iluminismo, grande marco desse período, abriu espaço para o avanço nas investigações científicas, para a crença em direitos naturais dos indivíduos e para o questionamento dos regimes absolutistas. Em meio a tudo isso, observou-se a insurgência de movimentos que clamavam por maior valoração dos indivíduos e sua liberdade política. (HERNÁNDEZ, 2007). Nesse período vivenciou-se, ainda, um evento que marcaria profundamente os rumos da humanidade: a Revolução Industrial.

Foi nesse contexto de configuração do capitalismo industrial, da defesa de supostos direitos naturais do indivíduo – em especial à propriedade – e da luta burguesa contra regimes centralizadores, que surgiu o Liberalismo Econômico. Uma perspectiva que tem como referência o processo histórico de países europeus, e que focou na luta por direitos civis, liberdades políticas e livre comércio – aspectos que atendiam aos ideais da classe burguesa recém-consolidada.

Sua linhagem teórica é advinda de Adam Smith e David Ricardo, economistas britânicos que refletiram sobre a produção industrial, o acúmulo de riquezas e o comércio exterior. No imediato pós-guerra, quando as “teorias do desenvolvimento” floresceram conforme o processo de descolonização e a criação de novos Estados-nação, os seguintes nomes podem ser alinhados com essa matriz: G. Haberler, Peter Bauer, Jacob Viner. Para responder às indagações deste capítulo, foram analisadas, dentre as obras dos autores indicados do pós-guerra, os textos centrais que foram importantes para definir os seus fundamentos. Além disso, para compreender o papel da ajuda, analisamos autores contemporâneos que tratam do instrumento a partir dessa perspectiva, são eles: Dambisa Moyo e William Easterly.

3.1.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?

O Liberalismo Econômico Clássico parte da concepção individualista e da crença de direitos naturais desses indivíduos à vida, liberdade e propriedade. Avesso a qualquer sistema concentrador de poder, essa perspectiva defende, acima de tudo, uma ordem em que os indivíduos podem perseguir seus próprios interesses e, ao fim, estarão atendendo ao bem de todos. Esse sistema seria o livre mercado, defendido por Adam Smith e David Ricardo como modelo para o desenvolvimento econômico (HERNÁNDEZ, 2007).

A concepção central é denominada de *laissez-faire*, ou “deixar fazer”. Isto é, o Estado deveria apenas garantir um quadro mínimo de proteção, em especial à propriedade, e o mercado geraria uma ordem espontânea que traria os melhores resultados para todos. De acordo com a perspectiva, por meio desse modelo pautado na liberdade dos indivíduos de investir e comercializar, os recursos são direcionados para o caminho de alocação mais eficaz, que resultará em um aumento da produtividade, do capital e, conseqüentemente, da renda.

E com isso, temos o aspecto definidor de desenvolvimento econômico para Gottfried Haberler, qual seja “crescimento da renda real per capita” (HABERLER, 1959, p. 5). Alinhado com essa perspectiva, Jacob Viner se refere ao desenvolvimento econômico como um “crescimento econômico com o qual está associado ou o crescimento do nível de renda per capita ou a manutenção de níveis já altos de renda”¹⁴⁸ (VINER, 1952, p. 129).

O subdesenvolvimento, portanto, seria a ausência de certos mecanismos e características que impedem o acúmulo de capital e a manutenção de níveis satisfatórios de renda. É possível, então, identificar, de acordo com essa perspectiva, quais são os obstáculos a serem enfrentados para que haja o aumento da renda per capita e o crescimento em países subdesenvolvidos.

O primeiro desses obstáculos, de acordo com Jacob Viner, são as funções de produção de baixa produtividade, que estariam relacionadas com fatores da geografia física e capital humano (VINER, 1952, p. 129). Quanto à geografia, deve-se avaliar a qualidade dos recursos naturais considerados como fatores de produção. Jacob Viner aqui destaca as características do solo, recursos florestais, topografia, recursos minerais, energia hídrica, precipitação, temperatura. Além disso, Viner aponta a influência da localização do país e a sua proximidade com mercados externos ou fontes de suprimentos (VINER, 1952, p. 130). Apesar de destacar a relevância de todos esses fatores para as funções de produção e o desenvolvimento, Viner afirma que esse desafio não precisa ser fatal, “pode ser superado com alta qualidade de recursos humano”¹⁴⁹ (VINER, 1952, p. 130).

Assim, quanto ao capital humano, Viner se refere à importância da “‘qualidade’ da população trabalhadora, incluindo a base da mão de obra industrial e agrícola, a elite

¹⁴⁸ Tradução livre da versão original: “I proceed to an attempt at a schematic presentation of the obstacles to economic development, with the reminder that i use the term to signify not merely economic growth, but economic growth with which is associated either rising per capita levels of income or the maintenance of existing high levels of income” (VINER, 1952, p. 129).

¹⁴⁹ Tradução livre da versão original: “An unfavorable physical environment can be a major obstacle to economic development. That it need not be a fatal obstacle, however, that is can be overcome by high quality in its human resources” (VINER, 1952, p. 130).

empreendedora e gerencial, e os engenheiros e técnicos qualificados”¹⁵⁰. (VINER, 1952, p. 131). Para a alta produtividade do fator trabalho, Viner aponta que a massa da população precisa ser “alfabetizada, saudável e suficientemente bem alimentada para ser forte e enérgica”¹⁵¹ (VINER, 1952, p. 131).

O segundo obstáculo para o desenvolvimento, de acordo com Viner, é a escassez de capital (VINER, 1952, p. 132), em especial porque “a acumulação doméstica de capital em um país pobre está fadada a ser lenta”¹⁵² (VINER, 1952, p. 133). Viner afirma “que à medida que a renda média aumenta com o tempo, o valor absoluto da poupança anual per capita também aumentará”¹⁵³ (VINER, 1952, p. 133). Mas que a taxa de poupança depende de muitos fatores além do tamanho da renda (VINER, 1952, p. 135).

Neste ponto, Viner indica instrumentos domésticos e internacionais para aumentar o ritmo da acumulação de capital. Internamente ele fala da possibilidade de usar a inflação para desviar recursos para aplicações mais produtivas. Por outro lado, ele mesmo pondera que isso pode gerar efeitos negativos ao operar “arbitrariamente para distorcer a direção do investimento”¹⁵⁴ (VINER, 1952, p. 136). Quanto aos instrumentos externos para aumentar o ritmo da acumulação de capital, Viner discute as opções de empréstimos a taxas de juros moderadas para os casos de “países onde a função de produtividade marginal do capital é alta e elástica” e, portanto, “a escassez de capital pode ser um freio importante no desenvolvimento econômico”¹⁵⁵ (VINER, 1952, p. 137).

Contudo, ele conclui que “o capital estrangeiro, na ausência de grandes mudanças no cenário internacional, fará apenas uma contribuição marginal às necessidades de capital da maioria dos países subdesenvolvidos” (VINER, 1952, p. 140). E que, portanto, torna-se urgente para o desenvolvimento, o fomento de condições internas “que encorajem a poupança e o uso

¹⁵⁰ Tradução livre da versão original: “Of great importance also is the ‘quality’ of the working population, including the rank-and-file of industrial and agricultural labor, the entrepreneurial and managerial elite, and the skilled engineers and technicians” (VINER, 1952, p. 131).

¹⁵¹ Tradução livre da versão original: “The first requirements for high labor productivity under modern conditions are that the masses of the population shall be literate, healthy, and sufficiently well fed to be strong and energetic” (VINER, 1952, p. 131).

¹⁵² Tradução livre da versão original: “The domestic accumulation of capital in a poor country is bound to be slow” (VINER, 1952, p. 133).

¹⁵³ Tradução livre da versão original: “What Can be Said with more confidence, however, is that as average income rises through time, the absolute amount of annual savings per capita will also rise” (VINER, 1952, p. 133).

¹⁵⁴ Tradução livre da versão original: “inflation, however, also operates arbitrarily to distort the direction of investment [...]” (VINER, 1952, p. 136).

¹⁵⁵ Tradução livre da versão original: “In countries where the marginal productivity function of capital is high and elastic, capital scarcity can be a major brake on economic development, and its pace can be greatly speeded if capital can be borrowed abroad at moderate rates of interests” (VINER, 1952, p. 137).

prudente dos recursos no desenvolvimento de instalações produtivas, materiais e humanas”¹⁵⁶ (VINER, 1952, p. 140).

O terceiro obstáculo para o desenvolvimento econômico consiste nas condições do comércio exterior (VINER, 1952, p. 141). De acordo com Gottfried Haberler, “o comércio internacional teve imensa influência no desenvolvimento dos países que, nos séculos XIX e XX, encontravam-se em fase menos desenvolvida, e, terá ainda papel relevante no futuro, se lhe permitir operar com liberdade” (1959, p. 10). Assim, ainda segundo Haberler, uma diretriz essencialmente liberal para a política mercantil é a que melhor corresponde a um processo de desenvolvimento econômico, muito embora seja possível aceitar “intervenções periódicas, transitórias e restritas como medida de correção” (1959, p. 10).

Para esse paradigma, o comércio nos moldes de livre mercado “faz crescer a capacidade produtiva” e “a renda nacional, a partir de determinadas funções de produção, possibilitando o aumento de economias e de investimentos” (HABERLER, 1959, p. 23). E isso é resultado dos seguintes pontos gerados pelo comércio:

- 1) - Facilita a importação de bens de capital de todos os tipos que são necessários ao desenvolvimento econômico; 2) - Desempenha a função de veículo para a transmissão de ideias, dos conhecimentos tecnológicos, de adestramentos, de serviços de gerência e habilidade empresarial; 3) - Desempenha, também, a função de veículo para os movimentos internacionais de capital; 4) A liberdade de comércio constitui o mais eficiente instrumento de política antimonopolista; em outros termos, o comércio favorece um sistema de competição sadia (HABERLER, 1959, p. 23).

É ainda devido à possibilidade de comercializar livremente, que os países não precisam produzir tudo o que consomem, o que leva os liberais clássicos a apostarem na especialização em certos produtos, como caminho para aumentar a produtividade. A divisão internacional do trabalho, isto é, cada país assumindo a função de se especializar e prover diferentes mercadorias, precisava ser construída a partir da consideração das chamadas vantagens comparativas, apresentada por David Ricardo:

É tão importante para o bem da humanidade que nossas satisfações sejam aumentadas pela melhor distribuição do trabalho – produzindo cada país aquelas mercadorias que, por sua situação, seu clima e por outras vantagens

¹⁵⁶ Tradução livre da versão original: “I am regretfully forced to the conclusion that foreign capital, in the absence of major changes in the international scene, will make but a marginal contribution to the capital needs of most underdeveloped countries. This renders all the more urgent the fostering of such internal conditions by these countries as will encourage domestic saving and the prudent use of the proceeds in the development of productive facilities, material and human” (VINER, 1952, p. 140).

naturais ou artificiais, encontra-se adaptado, trocando-as por mercadorias de outros países[...]” (RICARDO, 1996, p. 96).

Nesse sentido, alguns países acabavam por assumir o lugar de produtores de manufaturas e outros de matéria-prima – com clara diferença no valor agregado dessas categorias. Essa dinâmica segue até os dias de hoje, com novos tipos de produtos e indústrias mais avançadas em tecnologia entrando na equação. E cada vez mais os países ricos desenvolvidos assumem a especialização em produtos de alta tecnologia, enquanto os países em desenvolvimento se confinam na produção de matéria-prima ou em manufaturados. Ainda assim, defensores do liberalismo econômico afirmam que todos ganham nessas relações de troca, mesmo considerando as diferenças em valores agregados. Haberler, inclusive, aponta que a “liberdade de comércio é extremamente proveitosa ao desenvolvimento econômico, principalmente para as nações menos desenvolvidas” (HABERLER, 1959, p. 23).

Esses autores, portanto, rejeitam a tese da deterioração dos termos de troca e a noção de que o comércio internacional pode ser prejudicial aos países da periferia, especializados na exportação de matéria-prima. Jacob Viner utiliza dois argumentos centrais para refutar essa perspectiva: a problemática dos preços e a tecnologia.

Quanto aos preços dos produtos primários e a sua flutuação, ele aponta que, de fato, há maiores quedas durante uma depressão, em comparação aos preços de importação. Por outro lado, “durante os booms, os produtos primários crescem mais em preço do que as manufaturas” (VINER, 1952, p. 142). Assim, para Viner, decorre disso que os lucros dos anos favoráveis podem ser equilibrados com os do período de crise, contando com boa gestão fiscal e monetária (VINER, 1952, p. 142). Haberler, por sua vez, ainda acrescenta que é difícil verificar a deterioração nos termos de troca, tendo em vista que a queda nos preços dos produtos primários pode ocorrer devido à redução nos custos de produção – o que em tese não geraria “consequências desastrosas para o bem-estar do país” (HABERLER, 1959, p. 31).

No que se refere à tecnologia, o autor afirma que os produtos primários também têm bastante espaço para o progresso tecnológico. E mais, essa tendência de que países tecnologicamente avançados são mais industriais do que agrícolas, ela só é observada como consequência e não como causa (VINER, 1952, p. 144). Logo, de acordo com Viner, para os países com vantagem comparativa na agricultura, a melhor solução não é “industrialização subsidiada em detrimento da agricultura”, mas sim “educação e treinamento para uma

agricultura modernizada”.¹⁵⁷ (VINER, 1952, p. 145). No comércio internacional, aqueles países que resolvem investir em manufatura, mas ainda detêm apenas métodos obsoletos, vão ter dificuldade de venda no mercado competitivo. Já um país exportador de produtos primários não passa por isso da mesma forma (VINER, 1952, p. 145).

Observa-se que, para os liberais, a industrialização não é um aspecto necessário para o desenvolvimento. Para Jacob Viner “o grau de industrialização pode ser e muitas vezes é uma consequência e não uma causa do nível de prosperidade”¹⁵⁸ (VINER, 1952, p. 124). Com esse discurso, os liberais buscam salientar que os países hoje em desenvolvimento ou subdesenvolvidos não devem fugir das supostas vantagens comparativas e buscar se inserir na produção de produtos industrializados de alto valor agregado e avançados em tecnologia. Para essa perspectiva, os países devem seguir as vantagens comparativas, reduzir as barreiras ao comércio e se confinar, portanto, ao estabelecido na divisão internacional do trabalho, que seria supostamente “mutuamente lucrativa”¹⁵⁹ (VINER, 1952, p. 147).

O quarto obstáculo para o desenvolvimento, de acordo com Viner, refere-se à rápida taxa de crescimento da população (VINER, 1952, p. 147). A questão central é que, para curar a taxa excessiva de aumento populacional, faz-se necessária a obtenção de altos níveis de renda per capita e educação. Contudo, a barreira mais importante para isso é justamente o aumento da população. Viner reconhece esse paradoxo mas, no que diz respeito a ele, afirma de forma desencorajadora que “não há remédios fáceis e certos para o problema da superpopulação”¹⁶⁰ (VINER, 1952, p. 148).

Para que todos esses obstáculos sejam enfrentados e as condições para o desenvolvimento sejam atingidas, Jacob Viner aponta que deve haver comprometimento de todos os países para lidar com o mais sério problema econômico: “o problema de muito mais da metade da população mundial vivendo em condições de pobreza aguda”¹⁶¹ (VINER, 1952,

¹⁵⁷ Tradução livre da versão original: “The more backward a country is in its procedures, however, the greater is the field for technological progress. A country with the most modern process can advance further only by new inventions and discoveries. A country which is backward technologically can make great advances merely by borrowing from the already existing stock of knowledge. For countries which have a comparative advantage in agriculture despite their failure to use advanced techniques, it is not a subsidized industrialization at the expense of agriculture which if the appropriate remedy, but education and training for a modernized agriculture. This will require capital, and capital is scarce, but industrialization will generally require even more capital per worker, or per unit of product” (VINER, 1952, p. 145).

¹⁵⁸ Tradução livre da versão original: “The degree of industrialization may be and often is a consequence rather than a cause of the level of prosperity” (VINER, 1952, p. 124).

¹⁵⁹ Tradução

¹⁶⁰ Tradução livre da versão original: “What is most discouraging is that there are no easy and certain remedies for the overpopulation problem” (VINER, 1952, p. 148).

¹⁶¹ Tradução livre da versão original: “The problem of much over half the world's population living under condition of acute poverty”.

p. 149). Considerando isso, Viner acredita que as principais contribuições que os países desenvolvidos podem dar para os menos avançados são as seguintes: “promoção da redução geral das barreiras comerciais, o livre movimento internacional do capital em termos razoáveis, a facilitação da difusão geral do estoque mundial de conhecimento técnico e habilidades”¹⁶² (VINER, 1952, p. 149).

Contudo, Viner enfatiza que ainda que seja necessário o apoio dos países desenvolvidos, há de haver um esforço da parte dos países subdesenvolvidos. Isso porque ainda que se conte com a ajuda máxima de todos esses fatores externos:

o problema não começará a ter uma solução praticável, a menos que os países subdesenvolvidos dediquem seus próprios recursos, recursos humanos e financeiros, a um ataque sólido, em larga escala e persistente às causas internas da pobreza em massa¹⁶³ (VINER, 1952, p. 150).

Esse argumento em certa medida abre margens para a culpabilização dos governos locais na permanência do subdesenvolvimento em diversos países.

Por fim, um último aspecto a ser apontado sobre a perspectiva liberal é que ela não considera o problema das desigualdades sociais em sua compreensão do desenvolvimento. Há, ao contrário, uma apreciação das tais assimetrias, como resultado natural de uma contínua competição entre indivíduos de capacidades distintas em um quadro de livre mercado. Para Bauer, se as pessoas não são igualmente “motivadas ou dotadas em suas atitudes e atributos, isso explica as substanciais diferenças econômicas entre elas em sociedades abertas”¹⁶⁴ (BAUER, 1976, p. 10). Portanto, qualquer ação política voltada para minimizar tais diferenças de renda “implicaria uma coação tão extensa que a sociedade deixaria de ser aberta e livre”¹⁶⁵

¹⁶² Tradução livre da versão original: “The promotion of general reduction in trade barriers, the freer international movement of capital on reasonable terms, the facilitation of the general diffusion of the world’s stock of technical knowledge and skills, these are the major contributions which the more favorably situated countries of the world can make to those less advanced and less prosperous” (VINER, 1952, p. 149).

¹⁶³ Tradução livre versão original: “Given, however, the utmost help from these external factors which there is any reasonable ground to expect, the problem will not even begin to have a practicable solution unless the underdeveloped countries dedicate their own resources, human physical, and financial, to a sound, large-scale, and persistent attack on those basic internal causes of mass poverty which i have tried to identify and whose nature and method of operation i have tried to explain” (VINER, 1952, p. 150).

¹⁶⁴ Tradução livre da versão original: “Of course people are not equally motivated or endowed in their economic attitudes and attributes, and this explains substantial economic differences between them in open societies” (BAUER, 1976, p. 10).

¹⁶⁵ Tradução livre da versão original: “Why, in free and open societies such as those of Western countries, are some people better off than others – not necessarily wiser, nicer, happier or more virtuous, but better off? The precise causes of differences in income and wealth are complex and various, and people will always disagree on how they apply to particular societies, groups or individuals. But in substance such differences result from people’s widely differing aptitudes and motivations, and also to some extent from chance circumstances. Some people are gifted, hard-working, ambitious and enterprising, or had far-sighted parents, and they are therefore

(BAUER, 1976, p. 8). Considerando isso, é mais provável que a busca por igualdade econômica prejudique o padrão de vida dos pobres ao invés de melhorar, isso porque pode: politizar a vida, restringir a acumulação e a implantação do capital, obstruir a mobilidade social e econômica em todos os níveis e inibir empreendimentos¹⁶⁶ (BAUER, 1976, p. 24).

3.1.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?

O lugar do Estado Nacional no processo de desenvolvimento econômico para a perspectiva liberal é mínimo. Não há muitas menções a amplas funções do Estado nessa agenda. As forças do mercado e as virtudes do livre comércio é que detêm esse espaço.

Peter Bauer, por exemplo, critica a necessidade de planejamento abrangente para o avanço econômico de países pobres (BAUER, 1976, p. 69). De acordo com Bauer, não foi considerado necessário nem no desenvolvimento dos países hoje desenvolvidos, nem no progresso mais recente de muitos países subdesenvolvidos (BAUER, 1976, p. 72). O centro de sua crítica é que, mesmo com o planejamento, o “Estado não pode criar novos recursos produtivos [...]”¹⁶⁷ e, portanto, os planos contam apenas com “recursos desviados do resto da economia”¹⁶⁸ (BAUER, 1976, p. 73). Para Bauer, esse procedimento ignora as decisões de pessoas privadas, que poderiam estar aplicando esses recursos em outros “usos produtivos públicos ou privados”¹⁶⁹ (BAUER, 1976, p. 73).

Corroborando esse argumento, Jacob Viner afirma que tais planos do governo não contribuem para o desenvolvimento e:

têm como meta o desvio de economias providas do financiamento do investimento privado rotineiro ao financiamento de programas espetaculares e grandiosos de

more likely to become well-off. In an open and free society, political actions which deliberately aimed to minimize, or even remove, economic differences (i.e. differences in income and wealth) would entail such extensive coercion that the society would cease to be open and free” (BAUER, 1976, p. 8).

¹⁶⁶ Tradução livre da versão original: “In sum, the pursuit of economic equality is more likely to harm than to benefit the living standards of the very poor by politicizing life, by restricting the accumulation and effective deployment of capital, by obstructing social and economic mobility at all levels, and by inhibiting enterprise in many different ways” (BAUER, 1976, p. 24).

¹⁶⁷ Tradução livre da versão original: “The state cannot create new additional productive resources” (BAUER, 1976, p. 73).

¹⁶⁸ Tradução livre da versão original: “The politicians and civil servants who direct its policy dispose only of resources diverted from the rest of the economy” (BAUER, 1976, p. 73).

¹⁶⁹ Tradução livre da versão original: “[...] since the resources used by the planners must have been diverted from other productive public or private uses” (BAUER, 1976 p. 73).

investimento público que não estão sujeitos a testes de contabilidade de lucros e perdas¹⁷⁰ (VINER, 1952, p. 137).

Além da crítica à eficiência do investimento planejado de forma centralizada, há a perspectiva de que passar esse controle do desenvolvimento para a mão do Estado, fomentaria uma tendência à concentração de poder (BAUER, 1976, p. 72) – contra a qual os liberais são tão enfáticos.

Evitando isso, o Estado deve permanecer no lugar da “não intervenção” na economia e no processo de desenvolvimento, assumindo o papel de servir a ordem de mercado. Isto é, garantir a criação de “um ambiente favorável à poupança e ao investimento privado” (VINER, 1952, p. 137). Isso deve ser realizado a partir do fornecimento de um “bom exemplo em suas próprias finanças domésticas”; do estabelecimento de uma “atmosfera de segurança política e legal para o investimento privado; e do fornecimento de uma administração eficiente e honesta das funções ordinárias do governo”¹⁷¹ (VINER, 1952, p. 137).

Em comparação com o exposto na teoria neoliberal, há uma base comum de redução do papel do Estado como protagonista do desenvolvimento e a sua submissão ao mercado e ao capital. Por outro lado, há uma diferença central: no liberalismo econômico, tem-se a compreensão da ordem de mercado como natural – *laissez-faire*, deixai fazer. Nesse sentido, o papel do Estado nessa versão clássica, compreende a garantia dos direitos de propriedade e de um quadro institucional mínimo em termos jurídicos e de segurança, para que os indivíduos possam selar seus contratos e transacionar livremente no mercado.

3.1.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?

O Liberalismo Econômico foi construído no contexto da expansão do capitalismo industrial. Como já tratado anteriormente, com o crescimento da produção, houve a necessidade de garantir novos mercados e demandas para os produtos europeus. Atrelado a isso, a tese das vantagens comparativas, e a consequente especialização e divisão internacional, possibilitam

¹⁷⁰ Tradução livre da versão original: “which have as their goals the diversion of provide savings from the financing of routine private investment to the financing of spectacular and grandiose programs of public investment not subject to the tests of profit-and-loss accounting” (VINER, 1952, p. 137).

¹⁷¹ Tradução livre da versão original: “It is always incumbent on government in private enterprises countries to create a favorable setting for saving and for private investment not only by providing a good example in its own financial housekeeping, but also by establishing an atmosphere of political and legal security for private investment, and by providing efficient and honest administration of the ordinary functions of government” (VINER, 1952, p. 137).

às nações como a Inglaterra, a posição de especialistas nos produtos de maior valor agregado na época – manufaturas – e garantiriam os seus fornecedores de matéria-prima.

O comércio internacional durante o capitalismo industrial, com produção fundamentalmente nacional, foi o movimento que cruzou fronteiras. A economia global, a partir dos quadros do pensamento liberal, é constituída como um ambiente de livres transações, tal qual o mercado nacional, no qual os Estados competem entre si pelas vantagens econômicas para a construção das condições de seu desenvolvimento.

O que, contudo, os liberais deliberadamente obscurecem é que na prática, não estávamos nos referindo às nações em condições iguais, interagindo e realizando trocas comerciais para complementar o que não era produzido domesticamente. Na realidade, na medida em que as nações ricas precisavam de mercados para expandir seu lucro e necessitavam garantir matéria-prima, passaram a explorar outros territórios das mais diversas formas. A consequência disso, indubitavelmente, foi a conformação de um quadro permanente de desigualdade entre países.

Bauer (1976), contudo, compreende que a desigualdade internacional, assim como a desigualdade social no âmbito nacional, é um reflexo natural e esperado de sociedades livres. Ele afirma que “todos os países desenvolvidos começaram como subdesenvolvidos”¹⁷² (BAUER, 1976, p. 53) e seguiram seu caminho de desenvolvimento nesse quadro da economia global. Considerando os seus diferentes atributos e capacidades, foram gerados resultados econômicos distintos no processo, o que produziu as desigualdades internacionais, ou as “diferenças”, como relativiza Bauer.

Contudo, de acordo com o autor, há uma crença na “igualdade básica universal das capacidades econômicas e motivação das pessoas”, que gera questionamentos quanto a tais desigualdades e fortalece um ideal de responsabilidade ocidental pela pobreza no Terceiro Mundo¹⁷³ (BAUER, 1976, p. 74). Bauer, por sua vez, sustenta a ausência de qualquer culpa ou prática de exploração do ocidente no seu contato com o Terceiro mundo, nas relações coloniais, nas relações comerciais e na relação financeira de dívida externa.

Primeiro, Bauer afirma que “longe do ocidente ter causado a pobreza no terceiro mundo, o contato com o ocidente tem sido o principal agente de seu progresso material”¹⁷⁴ (BAUER,

¹⁷² Tradução livre da versão original: “quite obviously all developed countries began as underdeveloped” (BAUER, 1976, p. 53).

¹⁷³ Tradução livre da versão original: “The ideal of Western responsibility for Third World poverty has also been promoted by the belief in a universal basic equality of people’s economic capacities and motivations” (BAUER, 1976, p. 74).

¹⁷⁴ Tradução livre da versão original: “Far from the West having caused the poverty in the Third World, contact with the West has been the principal agent of material progress there” (BAUER, 1976, p. 70).

1976, p. 70). Se isso não fosse verdade, “os países do Terceiro Mundo estariam mais pobres agora do que eles estavam antes do contato com o Ocidente. Mas na realidade no geral eles estão bem melhor”¹⁷⁵(BAUER, 1976, p. 69). Esse argumento de Bauer é um tanto quanto falacioso, pois ignora que, ainda que seja verdade que os países subdesenvolvidos hoje estão melhores do que o que estavam no século XIX, isso não quer dizer que eles estão melhores do que o que estariam se esse contato não tivesse ocorrido.

Segundo, ele mantém esse argumento mesmo com relação ao colonialismo. E afirma que “o que quer que se pense com relação ao colonialismo, não pode ser responsabilizado pela pobreza do Terceiro Mundo” (BAUER, 1976, p. 75), bem como a prosperidade do ocidente não pode ser compreendida como resultado do colonialismo.¹⁷⁶ (BAUER, 1976, p. 75).

No que concerne à exploração nas relações comerciais desiguais e a responsabilidade do ocidente em trocas que impõem condições desfavoráveis aos países de terceiro mundo, Bauer busca argumentar o contrário. Ele sustenta que a divisão internacional do trabalho favorece a todos os envolvidos que seguirem suas vantagens comparativas. E aponta que ainda que em algum dado momento os termos do comércio sejam desfavoráveis para um dos lados, “isso apenas significaria que a população não vai se beneficiar do comércio exterior tanto quanto aproveitariam se os termos fossem mais favoráveis”, mas que ainda assim vão se beneficiar “da ampliação das oportunidades que o comércio externo representa”¹⁷⁷ (BAUER, 1976, p. 76). Para Haberler, “esses conceitos foram no passado e continuam ainda a ser os princípios básicos da promoção do bem-estar econômico e da elevação do nível da renda nacional dos países que participam do sistema do intercâmbio universal” (HABERLER, 1959, p. 11).

3.1.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?

Considerando as bases da perspectiva liberal e autores contemporâneos que estudam o desenvolvimento a partir desse fundamento teórico, podemos considerar que a Ajuda não é um instrumento para o desenvolvimento.

¹⁷⁵ Tradução livre da versão original: “If this were true, Third World countries would now be poorer than they were before Western contacts. In fact, they are generally much better off” (BAUER, 1976, p. 69).

¹⁷⁶ Tradução livre da versão original: “Whatever one thinks of colonialism, it cannot be held responsible for the Third World poverty [...] Nor is the prosperity of the West the result of colonialism” (BAUER, 1976, p. 75).

¹⁷⁷ Tradução livre da versão original: “Even if the terms of trade were unfavourable on some criterion or other, this would only mean that people do not benefit from foreign trade as much as they would if the terms of trade were more favourable. People benefit from the widening of opportunities which external trade represents” (BAUER, 1976, p. 76).

William Easterly publicou, em 2006, a obra *The White Man's Burden: why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much ill and so little good*, na qual ele aponta que há duas grandes tragédias que afetam a vida dos povos mais pobres. A primeira delas é a extrema pobreza (EASTERLY, 2006, p. 3). A questão é que como solução dessa primeira tragédia, os atores envolvidos têm recomendado AOD. E é disso que decorre a segunda tragédia, isto é, a disparidade entre o que já foi investido em Ajuda Oficial para o Desenvolvimento e quais os reais resultados já obtidos (EASTERLY, 2006, p. 4).

De acordo com Easterly, os programas de ajuda têm sido guiados a partir de grandes planos baseado em idealismos e repletos de altas expectativas (2006, p. 5). Ademais, esses planos estariam pautados em pressupostos questionáveis, quase como “lendas” que também fundamentaram a Ajuda Externa nos anos 1950 (EASTERLY, 2006, p. 37), como a ideia de que os “países pobres estão presos em uma armadilha da pobreza e não conseguirão sair dessa situação sem um grande empurrão financiado pela ajuda” (EASTERLY, 2006, p. 38, tradução livre) – nitidamente o argumento da Teoria da Modernização.

Para o economista, temos que mudar essa abordagem, pois o “o plano certo é não ter plano” (EASTERLY, 2006, p. 5, tradução livre). O combate à pobreza deveria deixar de seguir a mentalidade dos “*Planners*” e passar a ser liderado pelos agentes de mudança com mentalidade de “*Seachers*”. Esses atuam como no mercado das empresas privadas e a sua abordagem é mais eficaz e eficiente por trabalharem os elementos de *feedback* e *accountability* (EASTERLY, 2006, p. 15).

Para Easterl, a liberdade individual é o que funciona para atingir o desenvolvimento¹⁷⁸. Nesse sentido, os indivíduos pobres “não precisam esperar passivamente para que os países ocidentais os salvem”, na realidade eles mesmos são seus melhores “seachers” (EASTERLY, 2006, p. 27, tradução livre). O que os países desenvolvidos e os indivíduos podem fazer é ajudar esforços locais, pois “apenas desenvolvimento local baseado no dinamismo dos indivíduos e empresas em um livre mercado” conseguirão acabar com a pobreza (EASTERLY, 2006, p. 368, tradução livre).

Dambisa Moyo argumenta de forma ainda mais crítica à Ajuda. Em 2009, lançou a obra *Dead Aid – Why Aid is not working and how there is a better way for Africa*, na qual ela expõe que a Ajuda na realidade está funcionando como um obstáculo ao desenvolvimento. Moyo afirma que vivenciamos uma cultura de Ajuda (MOYO, 2009, p. XVIII), que persiste por meio

¹⁷⁸ Palestra ministrada na Cato Institute Hayekian Insights on Economic Development. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1FsdTqinae4>>. Acesso em: 02 de maio de 2017.

da disseminação do “imperativo moral que temos que dar mais para os que têm menos”¹⁷⁹(MOYO, 2009, p. XVIII). O discurso se estende para o compromisso incutido nos “ricos de que eles devem amparar os pobres e que isso deve ser feito através da Ajuda”¹⁸⁰. (MOYO, 2009, p. XVIII).

A partir dessa concepção, Moyo questiona se a Ajuda tem de fato funcionado para atingir os objetivos de garantir crescimento econômico sustentado e alívio da pobreza (2009, p. 150). E sua resposta é clara: mesmo depois de “1 trilhão de dólares de Ajuda ao Desenvolvimento enviados ao longo das últimas décadas”, “os receptores de ajuda se encontram piores; muito piores”¹⁸¹ (MOYO, 2009, p. XIX).

Portanto, Dambisa Moyo considera que “a noção de que a ajuda pode aliviar pobreza sistêmica, e que tem feito isso, é um mito”¹⁸² (2009, p. XIX) e que, na realidade, a “ajuda tem sido, e continua sendo, um absoluto desastre político, econômico e humanitário para a maior parte do mundo em desenvolvimento”¹⁸³(MOYO, 2009, p. XIX). Para ela, esse instrumento mantém um ciclo vicioso de corrupção sistêmica, conflitos civis, cultura de dependência e repressão de investimentos e crescimento (MOYO, 2009, p. 49).

Além disso, ela argumenta que a Ajuda é prejudicial em termos macroeconômicos: têm efeitos inflacionários, devido ao rápido aumento na procura de bens sem uma correspondência na oferta (MOYO, 2009, p. 61); estrangula o setor exportador, pois pode levar à valorização da moeda local em um contexto de câmbio flutuante (MOYO, 2009, p. 62); enfrenta o gargalo da falta de capacidade de absorção produtiva dos altos valores, os direcionando para o consumo e gerando um excesso de moeda na economia (MOYO, 2009, p. 65); por fim, Moyo afirma que estudos apontam correlação entre o aumento do fluxo de ajuda e a diminuição dos níveis de poupança (2009, p. 61).

O ciclo vicioso criado e mantido pelo fornecimento de ajuda, conforme descrito por Moyo, pode ser resumidamente observado na Figura 3. Todos os pontos retornam para a necessidade de mais Ajuda.

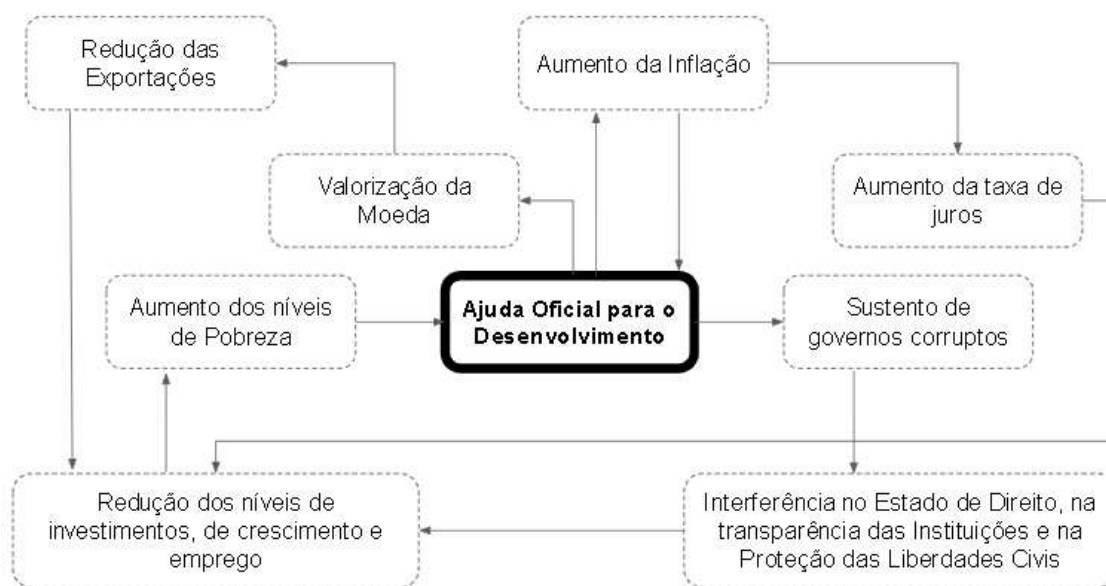
¹⁷⁹ Tradução livre da versão original: “we have a moral imperative to give more to those who have less” (MOYO, 2009, p. XVIII).

¹⁸⁰ Tradução livre da versão original: “the rich should help the poor, and the form of this help should be aid” (MOYO, 2009, p. XVIII).

¹⁸¹ Tradução livre da versão original: “[...] US\$ 1 trillion in development assistance over the last several decades [...] across the globe the recipients of this aid are worse off; much worse off” (MOYO, 2009, p. XIX).

¹⁸² Tradução livre da versão original: “The notion that aid can alleviate systemic poverty, and has done so, is a myth” (MOYO, 2009, p. XIX).

¹⁸³ Tradução livre da versão original: “aid has been, and continues to be, an unmitigated political, economic, and humanitarian disaster for most parts of the developing world” (MOYO, 2009, p. XIX).

Figura 3 – Ciclo Vicioso da Ajuda

Fonte: Elaboração Própria¹⁸⁴.

Considerando esses problemas, a economista apresenta soluções alternativas para financiar o desenvolvimento de forma livre da Ajuda. Para ela, deve-se confiar nos mecanismos do mercado, pois somente a ideologia econômica “fundamentada na movimentação de capitais e na competição tem sido bem-sucedida em tirar o maior número de pessoas da pobreza, no tempo mais rápido” (MOYO, 2009, p. 145, tradução livre). Moyo defende, portanto como formas de financiamento: mercado de capitais (2009, p. 78); investimento estrangeiro direto (2009, p. 99); comércio internacional e local (2009, p. 115); esquemas de empréstimos bancários, como programas de microfinanças (2009, p. 127); remessas de moradores do exterior para familiares no país de origem (2009, 133) e poupança doméstica (2009, p. 139).

3.2. Estruturalismo Desenvolvimentista

Como o nome já expressa, essa perspectiva considera em suas análises estruturas que influenciam as dinâmicas entre os Estados e que vão além de sua existência unitária. O subdesenvolvido não será explicado, portanto, olhando apenas para o país pobre. E o desenvolvimento necessitará de transformações em estrutura produtiva para que de fato ocorra.

¹⁸⁴ Com base em informações obtidas em Moyo (2009). Essa figura foi teve sua primeira versão no meu trabalho de conclusão de curso: “A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas teóricas” UFPB, 2016.

Os preceitos fundamentais dessa abordagem podem ser identificados, longinquamente, nas obras de Alexander Hamilton e Friedrich List, em oposição à economia “cosmopolítica” de Adam Smith e David Ricardo.

Já no imediato pós-guerra, uma série de economistas desenvolveu essa matriz na direção de “teorias do desenvolvimento”, como Ragnar Nurkse e Gunnar Myrdal, na Europa, e Raúl Prebisch, Celso Furtado e os Cepalinos, na América Latina. Para responder às indagações centrais deste subcapítulo, foram analisadas, dentre as obras dos autores indicados do pós-guerra, os textos que foram fundamentais para definir a perspectiva. Além disso, analisamos autores que analisam a Ajuda a partir dos fundamentos dessa perspectiva. Entre eles, os economistas Erik Reinert e Ha-Joon Chang.

3.2.1. O que é desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento?

Em termos gerais, Celso Furtado afirma que “o desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe a alcançar” (FURTADO, 2014, p. 103). Assim, a sua definição não se limita à elevação da produtividade do fator trabalho ou do acúmulo de capital. Envolve a adaptação das estruturas sociais e possui um sentido, “é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade (FURTADO, 2014, p. 103).

Disso, Furtado propõe que o ponto de partida para estudar o desenvolvimento não deveria ser a taxa de investimento, a relação produto-capital ou a dimensão do mercado, mas sim “o horizonte de aspirações da coletividade em questão” (FURTADO, 2014, p. 103). Essa definição enfrenta o claro desafio de como definir esse objetivo coletivo e quais são as possibilidades políticas de sua aplicação (FURTADO, 2014, p. 103-104).

A análise do modelo atual nos leva a indagar se o rumo do desenvolvimento nos países hoje subdesenvolvidos está sendo guiado por esse interesse da coletividade ou se está preso em outro quadro que impossibilita essa autodeterminação do caminho? Isto é, no sistema presente, “em benefício de quem se faz o desenvolvimento?” (FURTADO, 2014, p. 103).

Para chegar às respostas, Furtado entende que o primeiro grande marco desse processo de desenvolvimento foi o surgimento do núcleo industrial, na Europa do século XVIII. Aquela Revolução causou uma ruptura na economia global e ditou os rumos do desenvolvimento econômico de quase todas as áreas do globo (FURTADO, 1963, p. 178). Em um processo que levou a economia industrial europeia a necessitar de diversas linhas de expansão, suscitou que

essas nações também se dirigissem a regiões já ocupadas, estruturadas com sistemas de natureza pré-capitalista (FURTADO, 1963, p. 180).

Com esse contato guiado por ímpetos expansivos e exploratórios, o desenvolvimento dessas áreas não foi pensado, em seu início, a partir de um projeto de autotransformação da sociedade. Na realidade, essa relação levou à construção de estruturas híbridas nesses países: “uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, manter-se dentro da estrutura preexistente” (FURTADO, 1963, p. 180). De acordo com Furtado, “esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo” (FURTADO, 1963, p. 180). E mais, ele define as economias subdesenvolvidas da seguinte forma: são “formações sociais assinaladas por grande heterogeneidade tecnológica, marcadas desigualdades na produtividade do trabalho entre áreas rurais e urbanas, uma proporção relativamente estável da população vivendo ao nível de subsistência, crescente subemprego urbano” (FURTADO, 1996, p. 77) e elevado grau de dependência “do processo de formação de capital, com respeito ao intercâmbio externo” (FURTADO, 1963, p. 206).

E disso decorre a concepção mais importante para compreender a diferença entre os estruturalistas e a Teoria da Modernização, Neoliberalismo e Liberalismo. Para os estruturalistas, “o subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 1963, p. 180). Furtado afirma que disso, “infere-se que o subdesenvolvimento não pode ser estudado como uma ‘fase’ do processo de desenvolvimento, fase que tenderia a ser superada sempre que atuassem conjuntamente certos fatores. ” (FURTADO, 2014, p. 88).

Ao contrário, o subdesenvolvimento é uma criação do desenvolvimento, isto é, uma consequência “do impacto, em grande número de sociedades, de processos técnicos e de formas de divisão do trabalho irradiados do pequeno número de sociedades que se haviam inseridos na revolução industrial em sua fase inicial [...]” (FURTADO, 2014, p. 88). Para que os países hoje desenvolvidos alcançassem o seu modelo de desenvolvimento nos quadros do capitalismo – desde a sua fase industrial até hoje sua fase financeira – houve, como efeito, a criação do subdesenvolvimento.

Contrariando aqui diretamente as etapas de desenvolvimento de Rostow, bem como a concepção de Bauer de que todos os países já foram subdesenvolvidos e que, portanto, dada as condições corretas, todos poderiam se desenvolver. O modelo dessas perspectivas ignora “a especificidade do fenômeno do subdesenvolvimento” e tratam a economia subdesenvolvida

como “atrasada” e de “país jovem”, que deve passar pelas “fases necessárias” (FURTADO, 1996, p. 20). Essas perspectivas buscam difundir a ideia de que o desenvolvimento econômico, nos moldes praticados pelos países hoje desenvolvidos, pode ser universalizado, com seu respectivo padrão de consumo (FURTADO, 1996, p. 14).

De acordo com Furtado, essa ideia constitui o mito do desenvolvimento. Isso porque “o custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-los levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização [...]” (FURTADO, 1996, p. 75). A perspectiva de que o desenvolvimento econômico pode ser desfrutado por todos, portanto, não é realizável, o que o leva a afirmar “que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista” (FURTADO, 1996, p. 75).

Esse mito foi e tem sido utilizado para:

[...] mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo (FURTADO, 1996, p. 75).

Isto é, em nome desse mito, de que todos podem e devem conseguir atingir o desenvolvimento no modelo dos países do centro, fez com que os países subdesenvolvidos seguissem esforços injustificados para alcançar o inalcançável. Afinal, para que tal desenvolvimento se mantenha, sempre terá que haver a ponta periférica da estrutura, logo, é inerente a esse modelo o restrito acesso a ele.

As áreas subdesenvolvidas, anteriormente caracterizadas, ao buscarem o desenvolvimento dentro do modelo dominante, vão apenas conseguir trilhar o caminho de um desenvolvimento dependente (FURTADO, 1996, p. 87). De acordo com a definição de Furtado, “o desenvolvimento de uma economia dependente é o reflexo do progresso tecnológico nos polos dinâmicos da economia mundial” (FURTADO, 2014, p. 108). Nesse caso, a tecnologia não desempenha um papel central, e, portanto, o “elemento dinâmico não é irradiação do progresso tecnológico, e sim a deslocação da curva da demanda”. (FURTADO, 2014, p. 108). Isto é, no desenvolvimento dependente, o processo segue a seguinte sequência: “modificações na composição da demanda → acumulação de capital → progresso tecnológico” (FURTADO, 2014, p. 106).

O desenvolvimento autônomo, em contraste, é definido pela seguinte sequência de fatores de impulsão: “progresso tecnológico → acumulação de capital → modificações

estruturais decorrentes de alteração no perfil da demanda” (FURTADO, 2014, p. 106). Nesses casos, o dos países “pólos do desenvolvimento mundial”, o progresso tecnológico assume o seu lugar central – como enfatizado por essa perspectiva – e permite “que a acumulação [alcance] elevados níveis e que as alterações no perfil da demanda [abram] caminho a significativas elevações de produtividade” (FURTADO, 2014, p. 105).

O caso do desenvolvimento dependente é observado nas “economias especializadas na exportação de uns poucos produtos primários” (FURTADO, 2014, p. 106). O que nos leva ao tema da grande importância da industrialização para os estruturalistas. De acordo com o Prebisch, a industrialização “não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas” (PREBISCH, 1949, p. 72).

Além disso, a industrialização, em comparação com a produção primária, sofre menos os efeitos das flutuações de preços dos ciclos econômicos. De acordo com Prebisch, a relação de preços move-se de forma adversa à periferia, devido a essa tendência de deterioração dos termos de troca, que afeta a garantia do bem-estar, renda e desenvolvimento nacional. Isso não ocorreria se os preços declinassem “de acordo com a redução de custos provocada pelo aumento da produtividade” (PREBISCH, 1949, p. 82).

Essa questão é confirmada por Myrdal. Ele afirma que o comércio internacional teve o efeito positivo nos países subdesenvolvidos de fomentar a produção primária, que emprega mão de obra não qualificada e constitui a maior parte das exportações desses países. Contudo, há o problema dessa especialização, de que nesses produtos “enfrentam em inúmeras ocasiões demandas inelásticas no mercado de exportação e, muitas vezes, uma tendência ascensional de demanda, não muito rápida, e flutuações excessivas de preço” (MYRDAL, 1972, p. 88).

Uma forma de conter o problema relacionado às flutuações de preços e à deterioração dos termos de troca é se houver a “capacidade de defender os preços da produção primária nas fases cíclicas minguantes” (PREBISCH, 1949, p. 123). De acordo com Prebisch, esse seria um “campo muito propício para a colaboração econômica internacional” (PREBISCH, 1949, p. 123). Mas em vez disso, reforçam-se sistemas de assistência para compensar os males gerados nesses países – como a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento.

Apesar da importância da industrialização para o desenvolvimento dentro da perspectiva estruturalista, Celso Furtado considera que nesse quadro do capitalismo dependente, a industrialização realizada na periferia carrega algumas características qualitativamente diferentes das que passaram os países do centro do sistema. No centro, o dinamismo “decorre

do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massa” (FURTADO, 1996, p. 44). Já o capitalismo periférico “engendra o mimetismo cultural e requer permanentemente concentração de renda a fim de que as minorias possam reproduzir formas de consumo dos países cêntricos” (FURTADO, 1996, p. 44). Quanto a isso, Furtado observou que o excedente da produção na periferia estava sendo apropriado para difundir, para uma pequena parcela da população, esses “os padrões de consumo que estavam surgindo no centro do sistema econômico mundial em formação” (FURTADO, 1996, p. 79).

Furtado chama de “modernização”, “esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticado (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos” (FURTADO, 1996, p. 81). O resultado é que “no capitalismo periférico a industrialização vem provocando crescente concentração” (FURTADO, 1996, p. 44), o que gera maior “distanciamento das formas de vida de uma minoria privilegiada com respeito à massa da população” (FURTADO, 1996, p. 68).

3.2.2. Qual o lugar do Estado Nacional nesse processo?

Considerando todas as tendências explicitadas anteriormente, que condenam os países subdesenvolvidos a uma condição de dependência, o papel do Estado nessa perspectiva é central para garantir que consigam transpor as amarras desse sistema exploratório e da estrutura produtiva internacional com uma Divisão Internacional do Trabalho desigual.

Nesse sentido, o principal papel do Estado nacional para essa perspectiva é o planejamento do desenvolvimento. De acordo com Myrdal, “compreende-se que o planejamento econômico estatal e as interferências do Estado em grande escala para realizar o planejamento sejam necessários [...]” (1972, p. 226).

Esta concepção também é reforçada por Nurkse, ao afirmar que a principal lição que pode ser tirada do Programa Europeu de Reconstrução é a importância de planos e políticas definidas para o desenvolvimento. Só dessa maneira é possível assegurar “que seja dada a máxima prioridade à formação de capital na distribuição geral dos recursos disponíveis, tanto doméstico como externos” (1957, p. 109).

A partir desse planejamento e da capacidade do Estado de executá-lo, algumas funções mais específicas podem ser delineadas. Primeiramente, a aplicação de ondas de investimento, como “um ataque frontal”, em um grande número de indústrias. Dessa forma podem ser “removidas ou aliviadas as dificuldades de mercado impostas aos incentivos individuais para

investir, por meio de expansão dinâmica do mercado, através de investimentos efetuados numa série de diferentes indústrias” (NURKSE, 1957, p. 17)

Em segundo lugar e, relacionado com os pontos anteriores, a função do Estado de desenvolver novas indústrias e proteger as indústrias nascentes. Isso já havia sido observado desde o século XIX, com Alexander Hamilton, Daniel Raymond e Friedrich List (CHANG, 2004). De acordo com Ha Joon Chang, List foi um dos economistas que apresentou o argumento da indústria nascente e o papel do Estado de impor tarifas protecionistas (CHANG, 2004, p. 14). List foi contemporâneo de David Ricardo e analisou as políticas comerciais e industriais da Inglaterra em sua obra *The National System of Political Economy* (CHANG, 2004, p. 14). A diferença, contudo, é que em vez de concluir que o livre comércio foi o que garantiu o desenvolvimento, ele demonstra, de acordo com Ha Joon Chang que a Inglaterra foi “o primeiro país a aperfeiçoar a arte de promover a indústria nascente” (2004, p. 14)

Em terceiro lugar, o Estado tem como função, nesse processo, a utilização de mecanismos fiscais para financiar “o desenvolvimento econômico nas regiões mais pobres de determinado país” (NURKSE, 1957, p. 88) Como a manutenção da despesa per capita do governo com obras e bem-estar público no mesmo patamar para todas as regiões, ao passo em que se estabelece imposto proporcional a renda. O resultado disso é a tendência a “efetuar transferência de recursos, dentro de determinado país, das regiões mais ricas para as mais pobres” (NURKSE, 1957, p. 88).

Uma quarta função específica do Estado são os investimentos públicos que favorecem ao desenvolvimento. Nurkse aponta que isso pode também ser utilizado para que não haja deficiência na demanda de capital num país subdesenvolvido. Isto é, “certamente deve ser possível fazer com que se efetive em termos de negócios privados a demanda social do capital ou, então, fazê-lo funcionar através de investimentos públicos” (NURKSE, 1957, p. 36).

Por fim, vale destacar a análise de Gunnar Myrdal, que compara o papel do Estado em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Myrdal afirma que “nos países desenvolvidos, as desigualdades regionais foram atenuadas e, em alguns dos mais ricos e mais adiantados, quase liquidadas, pela difusão do desenvolvimento e pela interferência política por parte do Estado” (1972, p. 102). Já em países subdesenvolvidos há um “Estado menos capaz de contrabalançar, mediante deliberadas interferências políticas, os ‘efeitos regressivos’ do jogo das forças do mercado, orientados para desigualdades” (MYRDAL, 1972, p. 102). Essa afirmação reforça o papel do Estado no seu planejamento e interferência política para guiar o processo de desenvolvimento e contrabalançar as tendências desiguais das lógicas do livre mercado.

3.2.3. Como isso se enquadra na confecção de uma economia global?

A perspectiva estruturalista compreende, em termos gerais, a economia global como uma estrutura composta pelo centro e pela periferia, sendo ambos os eixos partes de um mesmo sistema que é caracterizado por essa desigualdade. Os efeitos das interações internacionais sejam políticas, econômicas ou especificamente comerciais, são sentidas de formas distintas nesses polos.

Como afirmado por Furtado, “as relações que se estabelecem entre esses dois tipos de sociedades envolvem formas de dependência que tendem a autoperpetuar-se” (FURTADO, 2014, p. 88). Um instrumento que serviu a esse fim foi a própria divisão internacional do trabalho, “que reservava para os centros dominantes as atividades produtivas em que se concentrava o progresso tecnológico” (FURTADO, 2014, p. 88). Essa dinâmica ainda segue, mas a dependência também passou a ser resultado do “controle exercido por grupos das economias dominantes sobre as atividades que, nas economias dependentes, mais [assimilam] novas técnicas” (FURTADO, 2014, p. 88).

De acordo com Raul Prebisch, a premissa na qual se baseia a defesa dos benefícios da DIT é a de que “o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda” (PREBISCH, 1949, p. 71). Decorrente disso, argumenta-se que os países de produção primária conseguem sua parte por meio do intercâmbio internacional e não precisam se industrializar. E mais, afirmam ainda que se essas nações buscassem a industrialização, teriam menor eficiência devido à falta de vantagens comparativas o que os faria perder os benefícios do comércio (PREBISCH, 1949, p. 71).

Contudo, de acordo com Prebisch, essa premissa, na qual o argumento se baseia, só seria verdadeira se, por coletividade, se entendesse somente os grandes países industrializados. Contudo, considerando que a noção de coletividade também envolve a periferia da economia mundial, ela incorre em um grave erro: “os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países” (PREBISCH, 1949, p. 72). Assim sendo, Prebisch expõe que existe um claro desequilíbrio entre as partes, e que isso já “destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho”. (PREBISCH, 1949, p. 72)

Logo, diferentemente do que pregavam os teóricos da modernização, neoliberais e os liberais, os estruturalistas compreendem que a DIT não terá efeitos benéficos para todos os envolvidos no comércio internacional. De acordo com Furtado, o instrumento da DIT oculta a extrema “disparidade na difusão do progresso nas técnicas de produção” (FURTADO, 1996, p. 79) entre as atividades de especialidade do centro em relação ao da periferia. E mais, encobre o fato “de que o novo excedente criado na periferia não se conectava com o processo de formação de capital” (FURTADO, 1996, p. 79). Os efeitos positivos e negativos afetarão de forma diferente centro e periferia, devido ao caráter dependente do último grupo e de sua especialização em produtos de baixo valor agregado e sem concentração de progresso tecnológico nessa divisão.

Assim, para pensar a questão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, é necessário trazer a discussão sobre essas estruturas desiguais e suas relações de dependência. De acordo com Myrdal, quando esses fatos surgem em um contexto de tensão política internacional, “há claramente uma tendência a desviar a discussão para outros aspectos dos problemas dos países subdesenvolvidos, não relacionados com as desigualdades econômicas internacionais” (1972, p. 225). Isto é, segue-se tentando explicar o subdesenvolvimento olhando para dentro do país em questão, e se desloca da estrutura da economia global na qual ele está inserido. Afinal, foi essa estrutura que contribuiu para a sua condição e que o coloca em relação de dependência e desigualdade com outro polo.

3.2.4. A Ajuda é instrumento para esse desenvolvimento?

Para responder a essa questão de acordo com a perspectiva, utilizaremos a análise do autor contemporâneo Erik Reinert. Ainda que não tenha sido identificada uma menção direta de Reinert sobre os autores anteriormente citados, compreendemos que seus argumentos sobre a ajuda e o desenvolvimento estão conectados com toda a discussão de aspectos sistêmicos e da estrutura produtiva.

Erik Reinert, em sua obra *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*, publicada em 2007, afirma que há um movimento de “ao invés de atacar as origens da pobreza por dentro através do sistema de produção – sobre o que desenvolvimento econômico

costumava ser – estão [apenas] resolvendo os sintomas trazendo dinheiro de fora”¹⁸⁵ (REINERT, 2007, p. 240)

Nesse sentido, ele indica que a Ajuda não é um instrumento para desenvolvimento econômico, mas sim para a “economia paliativa”¹⁸⁶. Isto é, está voltada para apenas “amenizar as dores da miséria econômica”¹⁸⁷, em vez de representar uma mudança na estrutura produtiva (REINERT, 2007, p. 240). Além disso, passa a existir um cronismo baseado na Ajuda, ou seja, cria-se “um sistema de incentivo que retira atenção da criação nacional de valor e aprofunda em dependência externa”¹⁸⁸ (REINERT, 2007, p. 256)

Esse caminho é reforçado pelo paradigma dominante neoliberal, que “tende a ver o desenvolvimento como um processo amplamente dirigido pela acumulação de investimentos em capital físico e humano”¹⁸⁹ (REINERT, 2007, p. 247). Nesse quadro, o “capital por si só levará para o desenvolvimento, independente da estrutura econômica onde o investimento seja feito”¹⁹⁰ (REINERT, 2007, p. 248). Contudo, considerando as bases da perspectiva explicitadas anteriormente, esse argumento ignora as “diferenças qualitativas entre as atividades econômicas”¹⁹¹ (REINERT, 2007, p. 247). De acordo com Reinert, “as atividades econômicas têm janelas de oportunidades muito diferentes como portadoras de crescimento econômico”¹⁹² (2007, p. 248).

Ao, deliberadamente, não “compreender o sistema produtivo mundial que, por sua própria natureza, produz um desenvolvimento econômico desigual”¹⁹³ (REINERT, 2007, p. 206) e focar somente em capital, o regime de desenvolvimento e o instrumento da Ajuda mantêm os países pobres na especialização em atividades com rendimentos decrescentes (REINERT, 2007, p. 240). Na realidade, para atingir o desenvolvimento são necessárias

¹⁸⁵ Tradução livre da versão original: “instead of attacking the sources of poverty from the inside through the production system - which is what development economics used to be about - the symptoms are addressed by throwing money at them from the outside” (REINERT, 2007, p. 240).

¹⁸⁶ Tradução livre da expressão “palliative economics” (REINERT, 2007, p. 240).

¹⁸⁷ Tradução livre da versão original: “easing the pains of economic misery” (REINERT, 2007, p. 240).

¹⁸⁸ Tradução livre da versão original: “an incentive system that moves attention away from creating national values and deeper into foreign dependency” (REINERT, 2007, p. 256).

¹⁸⁹ Tradução livre da versão original: “standard economics tends to see development as a process largely driven by accumulation of investments in physical and human capital” (REINERT, 2007, p. 247).

¹⁹⁰ Tradução livre da versão original: “[...] as capital per se will lead to economic development, regardless of the economic structure within which investment is made” (REINERT, 2007, p. 248).

¹⁹¹ Tradução livre da versão original: “today's development policies is generally unable to recognize qualitative differences between economic activities” (REINERT, 2007, p. 247).

¹⁹² Tradução livre da versão original: “economic activities have very different windows of opportunity as carriers of economic growth” (REINERT, 2007, p. 248).

¹⁹³ Tradução livre da versão original: “its fundamental failure to understand the world productive system which, by its very nature produces uneven economic development” (REINERT, 2007, p. 206).

atividades de rendimentos crescentes, ou seja, indústria e serviços de conhecimento intensivo (REINERT, 2007, p. 246), além de grande diversidade econômica, (REINERT, 2007, p. 246), concorrência imperfeita dinâmica e efeitos de sinergia (REINERT, 2007, p. 260).

Assim, o paradigma dominante mantém a Ajuda em uma lógica que reforça às desigualdades através de relações que não trabalham para as mudanças estruturais nos países subdesenvolvidos. Erik Reinert aponta ainda que, os programas de desenvolvimento e o instrumento da Ajuda contribuem para a manutenção de um “*welfare colonialism*”, isto é, um sistema no qual os países ricos seguem exercendo poder sobre os países pobres. A Ajuda torna-se instrumento de controle e poder, na medida em que o país doador pode utilizá-la como barganha para garantir seus interesses, visto que estará sempre na posição de cortar o fluxo de recursos (REINERT, 2007, p. 264).

Outro aspecto importante dessa perspectiva é observado nos trabalhos do Ha-Joon Chang. De acordo com Chang, os países hoje desenvolvidos se utilizam de instrumentos como a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento também para “induzir os países mais pobres a adotar determinadas políticas ao apresentá-las como condição para a Ajuda Externa” (CHANG, 2008, p. 27). Essas “boas políticas e instituições” impostas, por sua vez, estão fundamentadas nos ideais do Consenso de Washington. O grande problema é que, de acordo com Erik Reinert e Ha-Joon Chang, elas podem estar, na realidade, impedindo o desenvolvimento.

Ao contrário, do que seus defensores buscam argumentar, a história demonstra que os países desenvolvidos não se utilizaram dessas ferramentas que hoje eles afirmam ser a chave para o desenvolvimento. Chang, inclusive, apresenta o argumento de List, anteriormente mencionado, para respaldar suas análises. E afirma que esses países “não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p. 13). Contudo, os instrumentos que eles verdadeiramente usaram para o seu desenvolvimento, são condenados pelo Consenso de Washington e pela economia ortodoxa (REINERT, 2008, p. 11).

Em sua análise, Chang utiliza a analogia da escada, de Friedrich List. Conforme trecho a seguir:

É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude chutar a escada pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. Não é outro o segredo da doutrina cosmopolita de Adam Smith e das tendências cosmopolitas de seu grande contemporâneo William Pitt, assim como de todos os seus sucessores no governo britânico. Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação, tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que chutar a escada pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre-comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha

trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade (LIST, 1885, p. 295-6, *apud* CHANG, 2004, p. 16-17).

Assim, a escada significa as políticas e instituições que possibilitam a subida em direção ao topo, onde se alcançaria o desenvolvimento. Com isso, Chang afirma que os países hoje desenvolvidos usaram uma escada para alcançar a sua atual condição, e logo chutaram essa mesma escada para que os países subdesenvolvidos não pudessem fazer o mesmo uso (CHANG, 2004, p. 2004). Nesse sentido, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento acaba por cumprir o papel de continuar garantindo que esses países não terão acesso à escada real e seguirão às imposições dos supostos melhores caminhos para o desenvolvimento.

Vale salientar, contudo, que pontuamos a perspectiva crítica do estruturalismo com relação a Ajuda nos moldes da AOD com formato mais paliativo. Essa ponderação deve ser feita, pois nos fundamentos do estruturalismo, em especial da CEPAL, é possível captar a defesa de alguma modalidade de ajuda externa como capital necessário para promover a mudança estrutural na periferia. De acordo com Raúl Prebisch (1949),

a produtividade desses países é muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, em virtude dessa baixa produtividade. Para romper esse círculo vicioso, sem deprimir exageradamente o atual consumo das massas, em geral muito baixo, é necessária a ajuda transitória do capital estrangeiro (PREBISCH, 1949, p.109).

Certamente o esperado papel da ajuda externa para o estruturalismo no século passado, não é o que se observa na prática da AOD na contemporaneidade. Isso se deve aos interesses políticos e perspectivas dominantes que norteiam essa prática, bem como transformação do próprio capitalismo, cuja fase global estimula fluxos de ajuda que não se focam na estrutura produtiva industrial dos países subdesenvolvidos. Considerando esses aspectos, foi possível apresentar a crítica a esse instrumento a partir dos fundamentos dessa perspectiva.

3.3. Ajuda e desenvolvimento: para quê e para quem?

A proposta deste capítulo foi apresentar outras duas perspectivas de desenvolvimento e a forma como ambas concebem a Ajuda. A ideia central aqui é que análise do papel da Ajuda deva ser norteadada pela teoria do desenvolvimento em si, e não deva ser tratada como algo neutro, que necessariamente será parte das estratégias dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Aqui observamos que tanto o Liberalismo quanto o Estruturalismo, ainda que de pontos distintos, são críticos ao instrumento. O Liberalismo manteve sua crítica de que a Ajuda implica

uma excessiva participação e fortalecimento do Estado, em detrimento da confiança nas dinâmicas de livre mercado como a forma efetiva de levar os países ao desenvolvimento. Levando em consideração o aspecto da liberdade econômica, esse fundamento também poderia ser visto no Neoliberalismo. Contudo, os defensores do Neoliberalismo, em seu lugar de domínio e de imposição de uma agenda, fazem uso político desse instrumento, para garantir o atendimento de seus interesses.

O Estruturalismo, por outro lado, critica a Ajuda como um instrumento que é utilizado a partir de um entendimento de desenvolvimento que é falho, qual seja: a crença que o subdesenvolvimento é uma etapa anterior e que o acúmulo de capital é a chave para criar as condições para a próxima fase. Para o Estruturalismo, faz-se necessário considerar a estrutura produtiva e o sistema global que perpetua relações desiguais e cria o subdesenvolvimento. Nesse sentido, a Ajuda tem tido o papel reverso, isto é, tem sido utilizada para uma economia paliativa – atacando apenas os sintomas –, e como instrumento de poder dos países ricos, confinando os subdesenvolvidos em um novo sistema colonial – *welfare colonialism*.

Portanto, em vez de indagar se a Ajuda é instrumento para o desenvolvimento, como costuma ser observado, deve-se questionar para qual desenvolvimento a ajuda é utilizada. Considerando isso, a análise do último capítulo estará focada nesta questão: qual perspectiva de desenvolvimento que fundamenta os discursos em defesa de mais Ajuda Oficial para o Desenvolvimento na agenda do novo milênio?

CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO NO NOVO MILÊNIO – A AJUDA É INSTRUMENTO PARA QUAL DESENVOLVIMENTO?

Ao longo dos últimos capítulos discutimos a não neutralidade da Ajuda para o Desenvolvimento e a subsequente imprescindibilidade de analisar esse instrumento a partir do entendimento do próprio modelo de desenvolvimento proposto. Isto é, em vez de embarcarmos em uma discussão isolada se a ajuda é eficaz para o desenvolvimento, precisamos explicitar que perspectiva de desenvolvimento ampara sua prática e quais a crítica.

Nesse sentido, analisamos quatro perspectivas de desenvolvimento: as que ocuparam lugar de domínio no debate até os anos 1970 e partir dos anos 1980, respectivamente Teoria da Modernização e Neoliberalismo; e duas perspectivas que foram centrais no debate nesse período, Liberalismo e Estruturalismo Desenvolvimentista. Todas compreendem o papel e a eficácia da Ajuda de forma diferente, desde sua evidente necessidade, até a constatação de que se configura como um obstáculo para o desenvolvimento

Neste capítulo, a intenção é olhar para o século XXI, quando a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento ganhou uma nova reafirmação política e se tornou meio de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, anos depois, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Queremos, portanto, analisar que perspectiva de desenvolvimento fundamenta a agenda do novo milênio e a sua defesa da Ajuda como instrumento.

Partiremos da década de 1990 para pontuar as transformações nas estratégias e discursos neoliberais no campo do desenvolvimento, incorporando uma “cara humana”, como tratado na literatura. Depois, seguiremos para apresentação de Jeffrey Sachs e de que forma ele passou do economista dos choques neoliberais para a missão de acabar com a extrema pobreza, se tornando inclusive o nome por trás dos ODM e ODS. Com isso, buscaremos analisar a perspectiva de desenvolvimento defendida por Sachs e qual o papel da ajuda nesse modelo.

4.1. Anos 90 – Neoliberalismo com uma “cara humana”?

A doutrina neoliberal foi se conformando como dominante no último quarto do século XX (CHANG, 2003, p. 1), marcada pelo aprofundamento do fenômeno da globalização econômica e da expansão do capital financeiro. De acordo com Dani Rodrik, economista que ocupou grande espaço no debate, “financeirização e globalização tornaram-se as manifestações

mais evidentes do neoliberalismo na atualidade no mundo” (2017, p. 2). Esse quadro seguia influenciando os modelos de desenvolvimento dos países que, em alguns casos, eram tornados “recipientes passivos do processo de globalização”¹⁹⁴ (KHOR, 2003, p. 523).

De acordo com Chang, nos anos 1990, as reformas neoliberais foram implementadas ainda mais amplamente e duramente, o que agravou a condição de dependência dos países em desenvolvimento (CHANG, 2003, p. 2). Muitos fatores contribuíram para isso. Entre eles, podemos citar, primeiro, o contexto de fim da Guerra Fria, que fez com que muitos Estados estivessem dispostos a “implementar as versões mais extremas dos programas de reformas neoliberais”¹⁹⁵ (CHANG, 2003, p. 2). Em segundo lugar, a criação da Organização Mundial de Comércio e o seu regime internacional pautado na liberalização, que dificultou “a habilidade dos países em desenvolvimento de desviar da agenda neoliberal”¹⁹⁶ (CHANG, 2003, p. 2). Por fim, o *boom* econômico dos EUA – “casa do neoliberalismo” – no fim dos anos 1990, que “permitiu que os neoliberais impulsionassem sua agenda, que não havia alternativa ao capitalismo de livre mercado estilo americano [...]” (CHANG, 2003, p. 2).

Apesar de logo garantir lugar de domínio no debate internacional, essa perspectiva, em especial o pacote oferecido no Consenso de Washington, não logrou alcançar os objetivos propostos de crescimento – o que gerou uma série de críticas e questionamentos sobre os limites do modelo. A narrativa passou a se adaptar e ganhar novos contornos, como podemos identificar no texto do Joseph Stiglitz, outro reconhecido economista: “o problema não são apenas os Estados predatórios, mas também Estados falhando em prover infraestrutura institucional requeridas para a economia de mercado”¹⁹⁷ (2001, p. 18). Isto é, o Estado voltava à cena, mas agora com funções específicas: a de garantir o funcionamento do mercado e de dar o mínimo de assistência social àqueles que poderiam não sobreviver sob o comando do mercado.

Considerando isso, foi lançada a versão ampliada do Consenso, que reconhecia a importâncias das políticas de estabilização e ajuste macroeconômico, mas incluía a imprescindibilidade da implementação das instituições “corretas” e o foco em reduzir a extrema pobreza. De acordo com Stiglitz, o Consenso de Washington “defendia o uso de um pequeno

¹⁹⁴ Tradução livre da versão original: “Its effects are most severely felt in the developing countries, for most of them are too small or weak to be active proponents, and are therefore passive recipients of the globalization process” (KHOR, 2003, p. 523).

¹⁹⁵ Tradução livre da versão original: “Second, the fall of Communism opened up a vast area of the world that was willing to implement the most extreme versions of neoliberal reform programmes” (CHANG, 2003, p. 2).

¹⁹⁶ Tradução livre da versão original: “. Third, the launch of the World Trade Organization (WTO) in 1995 has further restricted the ability of the developing countries to deviate from the neoliberal agenda” (CHANG, 2003, p. 2).

¹⁹⁷ Tradução livre da versão original: “The problem is not just predatory states but also states failing to provide the institutional infrastructure required for a market economy” (STIGLITZ, 2001, p. 18).

conjunto de instrumentos (incluindo estabilidade macroeconômica, liberalização comercial e privatização) para atingir um objetivo relativamente restrito (crescimento econômico) ”¹⁹⁸ (1998, p. 30). Já na conjuntura do pós-Consenso, ampliou-se o entendimento de quais instrumentos que promovem o bom funcionamento dos mercados e de quais objetivos de desenvolvimento devem ser perseguidos – “para incluir outros como desenvolvimento sustentável, desenvolvimento igualitário e desenvolvimento democrático”¹⁹⁹ (STIGLITZ, 1998, p. 1).

Foi dessa forma que, na década de 1990, os neoliberais empregaram maior ênfase a defesa de políticas sociais focalizadas – um dos pilares do neoliberalismo que agora seria estendido para a periferia. Focou-se na garantia de condições mínima de vida para os extremamente pobres, em detrimento de justiça social e das amplas garantias de direitos, para assegurar condições sociais e políticas para o neoliberalismo. Um dos aspectos é que isso permitiria “a formação de capital humano socialmente desejável, que de outro modo não ocorreria, e assim tornaria a economia mais produtiva”²⁰⁰ (TOYE, 2003, p. 34).

Essa nova agenda para a periferia que estava sendo construída, permaneceu, de acordo com Peet e Hartwick (2009) “limitada em sua capacidade de transformação” e com o “léxico de dentro do sistema”, tal como a expressão e objetivo de “alívio à pobreza”²⁰¹ (p. 94). Isto é, deslocando a concepção da pobreza de toda a estrutura do sistema que a gera deliberadamente, focando apenas em olhar para os meros sintomas de suas versões mais extremas.

Já com a virada do milênio, essa agenda ganhou outras camadas e foi levada à discussão no âmbito da Organização das Nações Unidas, contando com outros atores como Banco Mundial, FMI e grupo de países ricos (PEET; HARTWICK, 2009, p. 94). Nesse momento, “os termos- chave no novo neoliberalismo liberal são ‘Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ODM’ e o alívio da dívida”²⁰² e um importante nome é o do economista do desenvolvimento

¹⁹⁸ Tradução livre da versão original: “The Washington consensus advocated use of a small set of instruments (including macroeconomic stability, liberalized trade, and privatization) to achieve a relatively narrow goal (economic growth)” (STIGLITZ, 1998, p. 30).

¹⁹⁹ Tradução livre da versão original: “[...] we have broadened the objectives of development to include other goals, such as sustainable development, egalitarian development, and democratic development. An important part of development today is seeking complementary strategies that advance these goals simultaneously” (STIGLITZ, 1998, p. 1).

²⁰⁰ Tradução livre da versão original: “It was argued (once again) that better health and education services for the poor would permit the formation of socially-desirable human capital that would not otherwise take place, and thus make the economy more productive” (TOYE, 2003, p. 34).

²⁰¹ Tradução livre da versão original: “were quite limited in their transformational capacity and their “within the system” lexicon” (“targeted poverty alleviation” [...]) (PEET; HARTWICK, 2009, p. 94).

²⁰² Tradução livre da versão original: “The key terms in the new liberal neoliberalism are “Millennium Development Goals” (MDGs) and “debt relief” (PEET; HARTWICK, 2009, p. 94).

Jeffrey D. Sachs (PEET; HARTWICK, 2009, p. 94). É sobre Sachs e os objetivos do milênio que falaremos agora.

4.2. Jeffrey Sachs e os Objetivos do Milênio

Jeffrey D. Sachs é um personagem emblemático no que se refere às transformações na perspectiva dominante de desenvolvimento desde os anos 1990. Isso porque ele acompanhou o movimento da perspectiva neoliberal e, pessoalmente, ocupou o lugar de economista dos choques em diversos países no fim da década de 1980. Além disso, na virada do milênio, Sachs tornou-se, também, o guardião da missão de acabar com a extrema pobreza.

Fez sua formação em economia e Ph.D em macroeconomia internacional na Universidade de Harvard, instituição na qual assumiu o posto de professor em 1983 (MUNK, 2013). Logo em 1985, contudo, iniciava uma sequência de trabalhos no governo de países em crise econômica. Entre eles, a Bolívia, onde Sachs foi convidado para atuar como conselheiro do presidente Victor Paz. Lá, desenhou um plano radical de austeridade, nos moldes neoliberais, contando com disciplina fiscal e monetária para combater a hiperinflação (MUNK, 2013, p. 11-12). Em 1989 foi a vez de Sachs ser chamado para “salvar” a economia polonesa e levá-la para uma economia de mercado e, assim, desenhou com David Lipton o “Plano Sachs de estabilização” (MUNK, 2013, p. 12)

Sachs foi um verdadeiro agente do Consenso de Washington e ficou conhecido internacionalmente como o “brilhante, controverso macroeconomista de Harvard que prescreveu disciplina fiscal e monetária radical, as assim chamadas terapias de choque, para países emergindo do comunismo”²⁰³ (MUNK, 2013, p. 15). Esse movimento garantiu a ele o apelido de Dr. Choque (MUNK, 2013, p. 1) e o alçou a uma posição de verdadeira celebridade, com aparições na mídia. Contudo, os seus feitos não eram uma unanimidade e, recorrentemente, era criticado (MUNK, 2013, p. 15).

Já no começo dos anos 1990, foi convocado para realizar o seu trabalho na Rússia de Boris Yeltsin e aplicou a mesma cartilha com os pilares de privatização, liberalização e estabilização. O resultado, contudo, é que a crise na economia russa só se aprofundou (MUNK, 2013, p. 17). Nina Munk relata a resposta de Sachs ao ser questionado sobre esse caso: “Eu considero a Rússia uma falha do Ocidente? Sim. Definitivamente. Eu considero isso uma falha

²⁰³ Tradução livre da versão original: “the brilliant, controversial macroeconomist from Harvard who’d prescribed radical fiscal and monetary discipline, so-called shock therapy, to countries emerging from communism” (MUNK, 2013, p. 1).

peçoal? Não. Eu acho isso inteiramente absurdo”²⁰⁴(MUNK, 2013, p. 18). Posteriormente ele completou que, apesar de ter sido duramente criticado, não era o conselheiro, não tinha poder e suas ideias não foram aplicadas (MUNK, 2013, p. 18). Isto é, os erros supostamente vieram por não terem escutado seus conselhos e executado a sua proposta de reforma (MUNK, 2013, p. 18).

Assim como a narrativa neoliberal incorporou outros aspectos, para além do olhar da macroeconomia, Jeffrey Sachs também mudou o discurso, por volta de 1995 – data de sua primeira viagem à África Subsaariana. Ele relata que foi em visita ao Zâmbia que ele teve contato com uma realidade distante da sua vida e, de acordo com Munk (2013), se questionou: “[...] o que está acontecendo aqui? Eu não tinha percebido que estávamos deixando tantos milhões de pessoas morrerem todos os anos. Eu não tinha ideia”²⁰⁵ (MUNK, 2013, p. 18).

Com isso, passou a questionar a eficácia da cartilha neoliberal – focada em ajustes macroeconômicos e liberalizações – como instrumento que serviria para todos os países. Sachs manteve-se seguro que fazia sentido para países como Polônia, mas afirma, segundo Munk (2013), que “não é a resposta se o seu país é a Tanzânia, onde a população sofre de malária holoendêmica, esquistossomose e tudo mais que se pode imaginar”²⁰⁶ (MUNK, 2013, p. 19).

Após isso, Sachs tomou para si a “missão” de encontrar a solução para a extrema pobreza, focando seus estudos em saúde global e desenvolvimento (MUNK, 2013, p. 29). Logo passou a coordenar uma comissão para realização de um relatório, que veio a ser publicado pela Organização Mundial de Saúde em 2001: *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development* (MUNK, 2013, p. 30). Ainda de acordo com Nina Munk (2013), “o relatório do Sachs conseguiu transformar uma catástrofe de saúde em uma proposta de negócios: salvar vidas pode oferecer um enorme retorno aos investidores”²⁰⁷(MUNK, 2013, p. 30)

Ao longo desse trabalho na Comissão, Sachs manteve contato com o então secretário geral da ONU, Kofi Annan. Foi em um desses encontros, em 2001, que ele indagou como ele poderia apoiar na “tarefa de ajudar a liderar o mundo para o cumprimento dos anseios do novo

²⁰⁴ Tradução livre da versão original: “Do i Consider Russia a failure of the West? Yes, definitely. Do I consider it a personal failure? No! I find that absolutely preposterous!” (MUNK, 2013, p. 18).

²⁰⁵ Tradução livre da versão original: ““what the hell is going on here? I hadn’t realized that we were leaving so many millions of people die every year. I had no idea” (SACHS apud MUNK, 2013, p. 18).

²⁰⁶ Tradução livre da versão original: “But it’s not the answer if you happen to be Tanzania, where you’re suffering holoendemic malaria, schistosomiasis, and everything else you can imagine” (SACHS, apud MUNK, 2013, p. 19).

²⁰⁷ Tradução livre da versão original: “Sachs’s report managed to transform a health catastrophe into a business proposition: saving lives can offer huge return to investors” (MUNK, 2013, p. 30).

milênio”²⁰⁸ (SACHS, 2005, p. 222). Kofi Annan, por sua vez, ofereceu a Sachs o papel de assessor especial para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, para “para dar a ele e ao sistema ONU conselhos de quais ações tomar para atingir os objetivos”²⁰⁹ (SACHS, 2005, p. 222). Para isso, Sachs ficou responsável por lançar o *UN Millenium Project*, voltado para traçar esse plano de ação. (SACHS, 2005, p. 222)

Em meio a essa nova frente de atuação, Jeffrey Sachs foi convidado por George Rupp, então presidente da Universidade de Columbia, para dirigir o *Columbia's Earth Institute*, que visava à conexão de departamentos científicos em prol do trabalho conjunto sobre desafios ambientais, de saúde pública e desenvolvimento (SACHS, 2005, p. 223). O instituto assumiu um lugar de importância na produção de pesquisa para *UN Millennium Project*.

Nessa fase, Sachs já vociferava o discurso de que nossa geração pode acabar com a extrema pobreza, mas que precisamos nos esforçar conjuntamente. Convenceu o empreendedor e filantropista Gerry Lenfest a doar \$5 milhões de dólares, por meio de sua fundação, para o *Millenium Villages Project*. A proposta consistia em alocar em algumas vilas da África Subsaariana 120 dólares por pessoa por ano, durante 5 anos, para aplicar os planos de Sachs e do *Earth Institute*, alinhado com os fundamentos dos ODM (MUNK, 2013, p. 37). A primeira vila do milênio foi em Sauri, no Quênia, onde os trabalhos iniciaram em 2005.

Logo no ano seguinte, Sachs conseguiu uma doação ainda maior, de George Soros, por meio da *Open Society Foundations*, no valor de \$50 milhões de dólares (SACHS, 2005, p. 40). Esse valor, somado a outras doações menores, o levou a quantia de \$120 milhões, para aplicar o projeto em vilas da Etiópia, Uganda, Quênia, Tanzânia, Malawi, Ruanda, Nigéria, Gana, Mali e Senegal (SACHS, 2005, p. 41).

O programa contava com intervenções como “sementes e fertilizantes de alto rendimento, mosquiteiros, melhores escolas, melhores serviços de saúde e saneamento, poços, geradores diesel, entre outras”²¹⁰ (MUNK, 2013, p. 37). Jeffrey Sachs defendia o sucesso do modelo e acreditava que, com o aumento nos níveis de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, seria possível estabelecer Vilas do Milênio ao longo de todo o continente africano (MUNK, 2013, p. 39).

²⁰⁸ Tradução livre da versão original: “task of helping to lead the world in fulfillment of the hopes if the new millennium” (SACHS, 2005, p. 222).

²⁰⁹ Tradução livre da versão original: “give him and the UN system advice on what actions to take to meet those goals” (SACHS, 2005, p. 222).

²¹⁰ Tradução livre da versão original: “high-yield seeds and fertilizer, mosquito nets, better schools, improved health care and sanitation, bore wells and protected springs diesel generators, and so forth” (MUNK, 2013, p. 37).

Em anos mais recentes, Sachs segue com seu papel importante na construção da agenda de desenvolvimento. No contexto pós-2015, foi convidado por Ban Ki Moon, então Secretário Geral da ONU, para lançar a *Sustainable Development Solutions Network (SDSN)*. A proposta era construir uma rede global voltada para a solução de problemas de desenvolvimento sustentável, que apresentaria a base dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (SACHS, 2015, p. 485).

Considerando a relevância da perspectiva de Jeffrey Sachs na constituição dos ODM e ODS, que têm ocupado o centro da agenda, nos deteremos agora na análise de sua compreensão do desenvolvimento. Os exemplos de intervenções pensadas nas vilas nos parecem indicar uma perspectiva que está lidando com sintomas ao invés das causas do subdesenvolvimento. Afinal, qual modelo de desenvolvimento de Jeffrey Sachs, que torna justificada a defesa do aumento considerável nos níveis de AOD?

4.2.1. Ajuda Oficial para o Desenvolvimento e o rompimento da armadilha da pobreza

O foco da construção teórica de Sachs está em respaldar o que ele considera a missão viável e necessária de nossa geração: acabar com a extrema pobreza, cuja definição, de acordo com o economista é:

[quando as pessoas] não conseguem atingir as suas necessidades básicas para a sobrevivência. Elas são cronicamente famintas, incapazes de ter acesso à assistência médica, tem carência de água potável e saneamento, e não podem pagar educação para algum ou todos os seus filhos, e talvez não possuem um abrigo [...] e nem artigos básicos de vestimenta como sapatos ²¹¹(SACHS, 2005, p. 20)

Em 2005, ano de publicação do seu livro, *The End Poverty*, o Banco Mundial calculou que essa era a condição de mais de 1 bilhão de pessoas, seguindo a linha da pobreza internacional de 1 dólar por dia (SACHS, 2005). Já em 2015 o número de pessoas na extrema pobreza foi de 736 milhões, dessa vez seguindo a versão atualizada do padrão, qual seja, US\$ 1,90, considerando paridade do poder de compra de 2011 (WORLD BANK, 2018, p. 19).

Avaliando a redução histórica do número de pessoas abaixo da linha da pobreza, o volume de riqueza mundial e a expansão do conhecimento, Sachs assumia que era possível acabar com a extrema pobreza até o ano de 2025 (SACHS, 2005, p. 3). Para o economista,

²¹¹ Tradução livre da versão original: “Extreme poverty means that households cannot meet basic needs for survival. They are chronically hungry, unable to access health care, lack the amenities of safe drinking water and sanitation, cannot afford education for some or all of the children, and perhaps lack rudimentary shelter [...] and basic articles of clothing such as shoes” (SACHS, 2005, p. 20).

“todas as partes do mundo têm a chance de ingressar em uma era de prosperidade sem precedentes, baseada na tecnologia científica global e nos mercados”²¹² (SACHS, 2005, p. 2).

Para que isso aconteça, essa parcela supramencionada da população, em extrema pobreza, precisa acessar a escada de desenvolvimento (SACHS, 2005, p. 18). Jeffrey Sachs utiliza uma escada como metáfora para o desenvolvimento, assim como Ha Joon Chang, inspirado em Friedrich List. Contudo, em sua representação, ela é o próprio caminho do progresso e cada degrau significa a elevação do bem-estar econômico (SACHS, 2005, p. 18).

O grande desafio, para Sachs, é o acesso à escada, pois, após quebrar as dinâmicas e amarras que as impedem de chegar ao primeiro degrau, as condições necessárias são criadas para que usufruam do mercado e garantam a continuidade da subida. Para Sachs, “não é adequado nos determos discorrendo para os que estão morrendo que eles deveriam ter se saído melhor em sua vida”²¹³ (2005, p. 2). O nosso papel agora deveria ser “ajudá-los a subir na escada do desenvolvimento, pelo menos para acessarem o primeiro degrau, do qual eles podem então subir por conta própria”²¹⁴ (SACHS, 2005, p. 2).

Seguindo o seu argumento, esse movimento de subida à escada já foi vivenciado pelos países hoje desenvolvidos. Ele afirma que, por volta de 1820, “todas as partes do mundo tinham pontos de partida aproximadamente comparáveis”, na realidade, “todos muito pobres de acordo com os padrões de hoje”²¹⁵ (SACHS, 2005, p. 29). O que Sachs conclui disso é que, portanto, a desigualdade econômica que temos hoje “reflete o fato que algumas partes do mundo atingiram crescimento econômico moderno enquanto outras não”²¹⁶ (SACHS, 2005, p. 29).

Algumas nações europeias que alcançaram tal crescimento ainda no século XIX, seguiram continuamente em processo de dominação de outros países – por meio de relações exploratórias de um sistema de colonização. Ainda que Jeffrey Sachs reconheça esse fato, a sua análise despreza aspectos centrais da história e esvazia o seu sentido. Para ele não é possível afirmar que “os ricos ficaram ricos porque os pobres ficaram pobres”, isto é, ele não concorda

²¹² Tradução livre da versão original: “You will see that all parts of the world have the chance to join an age of unprecedented prosperity building on global science technology, and markets” (SACHS, 2005, p. 2).

²¹³ Tradução livre da versão original: “It is no good to lecture the dying that they should have done better with their lot in life” (SACHS, 2005, p. 2).

²¹⁴ Tradução livre da versão original: “Rather, it is our task to help them onto the ladder of development, at least to gain a foothold on the bottom rung from which they can then proceed to climb on their own” (SACHS, 2005, p. 2).

²¹⁵ Tradução livre da versão original: “Since all parts of the world had a roughly comparable starting point in 1820 (all very poor by current standards [...])” (SACHS, 2005, p. 29).

²¹⁶ Tradução livre da versão original: “Today's vast income inequalities illuminate two centuries of highly uneven patterns of economic growth” (SACHS, 2005, p. 29).

com o argumento que na era colonial os europeus extraíram riquezas das regiões mais pobres e enriqueceram (SACHS, 2005, p. 31).

Segundo Sachs, essa explicação “só seria plausível se o produto mundial bruto tivesse permanecido constante, com uma parcela crescente indo para as regiões mais poderosas e uma parcela em declínio indo para as regiões mais pobres. Mas não foi isso que aconteceu”²¹⁷ (SACHS, 2005, p. 31). Ele segue e afirma que, ao contrário, o “produto subiu quase cinquenta vezes” e “que todas as regiões do mundo experimentaram algum crescimento econômico”²¹⁸ (SACHS, 2005, p. 31). Conclui, portanto, que “o fator-chave dos tempos modernos não é a transferência de renda de uma região para outra, à força ou outra forma, mas sim o aumento geral da renda mundial, mas [com] taxa de crescimento diferente em diferentes regiões”²¹⁹ (SACHS, 2005, p. 31).

É necessário, portanto, entender como o economista compreende o crescimento e desenvolvimento econômico e que aspectos e dinâmicas têm sido obstáculo para isso, de acordo com a sua perspectiva. Partindo da situação de uma família pobre, produtora de milho, ele explica que para que a renda aumente, é preciso que haja alguns dos seguintes fatores: poupança e investimento; relações comerciais; avanços tecnológicos; e a chegada de um ‘boom’ de recursos (SACHS, 2005, p. 52-53). Contudo, ao contrário, partes empobrecidas do mundo não conseguem vivenciar isso e têm sua renda reduzida devido à carência de poupança e investimento; falta de comércio; reversão tecnológica; declínio nos recursos naturais; choques adversos à produtividade; e o próprio crescimento populacional (SACHS, 2005, p. 54-55).

Para Jeffrey Sachs, o que está impedindo essas sociedades de terem aumento da renda e de iniciarem a sua subida para o progresso é a chamada armadilha da pobreza. Ou seja, a perpetuação da pobreza devido à própria pobreza pré-existente (SACHS, 2005, p. 56). O que ocorre é que, se por um lado precisam de mais capital – humano, natural, público, de conhecimento, infraestrutura e negócios –, por outro “quando estão completamente destituídos, precisam de toda a sua renda, ou mais, apenas para sobreviver. Não há margem de lucro acima

²¹⁷ Tradução livre da versão original: “This interpretation of events would be plausible if gross world product had remained roughly constant, with a rising share going to the powerful regions and a declining share going to the poorer regions. However that is not at all what happened” (SACHS, 2005, p. 31).

²¹⁸ Tradução livre da versão original: “Gross world product product rose nearly fiftyfold. Every region of the world experienced some economic growth [...]” (SACHS, 2005, p. 31).

²¹⁹ Tradução livre da versão original: “The key fact of modern times is not the transfer of income from one region to another, by force or otherwise, but rather the overall increase in world income, but a different rate in different regions” (SACHS, 2005, p. 31).

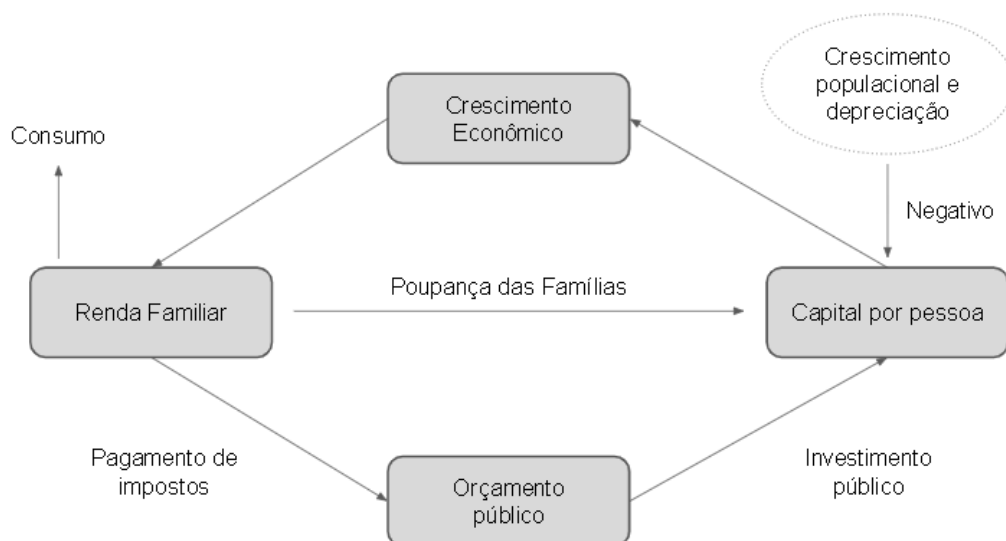
da sobrevivência que possa ser investida no futuro”²²⁰ (SACHS, 2005, p. 56) e geração após geração a taxa de capital por pessoa tende a reduzir (SACHS, 2005, p. 245). Isso é agravado por problemas relacionados à geografia física, falhas na governança, barreira cultural, questões geopolíticas, falta de inovação e armadilha fiscal e demográfica.

Para analisar todos esses aspectos, Sachs propõe o seu método de economia clínica, com a realização de um diagnóstico diferencial. Assim como na medicina, ele detém um *checklist*, em que ele realiza um mapeamento da pobreza, envolvendo os demais aspectos supracitados, para identificar o que está ocorrendo naquele país ou comunidade e qual deve ser o tratamento. No caso de Sauri, uma das Vilas do Milênio, após a análise e diagnóstico, constituíram o que seriam “as cinco grandes intervenções de desenvolvimento”: insumos agrícolas, investimentos em saúde básica, investimentos em educação, serviços de energia, transporte e comunicações (SACHS, 2005, p. 233).

Em defesa de seu método, ele afirma que, diferentemente das terapias do FMI, ele considera os contextos e realidades locais, o que gera diferentes diagnósticos e soluções (SACHS, 2005, p. 79). Contudo, o que Sachs faz não é abrir para novas possibilidades de compreender o desenvolvimento, mas sim mirar em um mesmo ponto de chegada e entender o que, supostamente, as impede de chegar ali. Além disso, em seu método, de forma coerente com sua visão de desenvolvimento, não há considerações das causas estruturais da pobreza e desigualdade. É um *checklist* mais voltado para os sintomas.

Ainda assim, com esse método ele busca identificar as condições que impedem o mecanismo de acumulação de capital que, por consequência, impossibilita a poupança privada, o pagamento de impostos para o orçamento público, o investimento e, portanto, o crescimento. Toda essa argumentação prévia vai servir de base para Jeffrey Sachs justificar a importância da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Para compreender isso, vamos observar a próxima sequência de figuras.

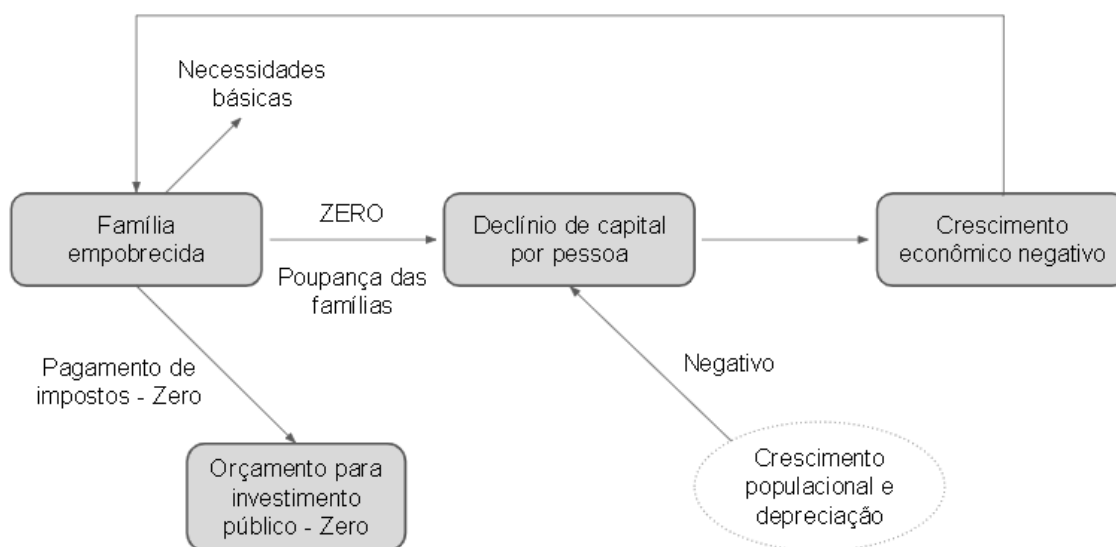
²²⁰ Tradução livre da versão original: “when they are utterly destitute, they need their entire income, or more, just to survive. There is no margin of income above survival that can be invested for the future” (SACHS, 2005, p. 56).

Figura 4 – Mecanismo de Acumulação de Capital

Fonte: Sachs (2005)²²¹.

Primeiramente, a Figura 4, representa o mecanismo de acumulação de capital em funcionamento. A renda das famílias é suficiente para atender ao consumo, pagar impostos e poupar. Devido a isso, elas garantem o atendimento de suas necessidades e aquecem o mercado com seu consumo, o governo consegue ter um orçamento para investimentos públicos e há um aumento do nível de capital por pessoa. Mesmo com o aumento populacional e a depreciação do capital, esse valor ainda se eleva. Isso permite a existência de crescimento econômico, que por sua vez expande a renda e dá novo impulso a tal ciclo.

²²¹ Imagem original publicada por Jeffrey Sachs (2005, p. 248). A formatação aqui presente é de autoria própria e a tradução é livre. Essa figura teve sua primeira versão adaptada inserida no meu trabalho de conclusão de curso: “A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas teóricas” UFPB, 2016.

Figura 5 – A Armadilha da Pobreza

Fonte: Sachs (2005)²²².

Já no caso da família presa na armadilha da pobreza, como podemos observar na Figura 5, a renda só é suficiente para atender as necessidades mais básicas, o que as impossibilita de poupar e de pagar impostos. Assim, sem poupança e sem orçamento público para investimentos, gera-se um declínio de capital por pessoa. O crescimento populacional e depreciação agravam ainda mais a situação. A consequência disso é que o crescimento econômico é negativo, a renda reduzida e as famílias seguem presas nessa condição.

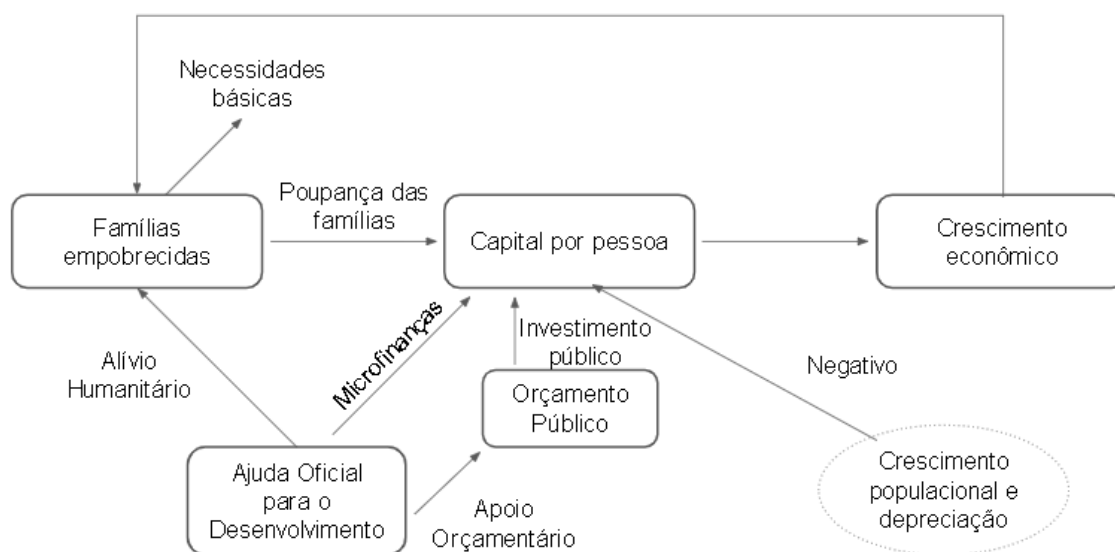
Sachs, portanto, centra a sua explicação na carência do capital e argumenta que, ainda que as comunidades presas nessa condição estejam prontas para agir, “elas são muito pobres para resolver os seus problemas sozinhas”²²³ (SACHS, 2005, p. 242). Isto é, “lhes falta a quantidade mínima de capital necessária para colocar o pé na escada, e portanto precisam de um impulso até o primeiro degrau”²²⁴ (SACHS, 2005, p. 244).

E é justamente na necessidade desse impulso que se encaixa a importância da Ajuda na teoria de desenvolvimento de Jeffrey Sachs, conforme podemos observar na Figura 6.

²²² Imagem original publicada por Jeffrey Sachs (2005, p. 248). A formatação aqui presente é de autoria própria e a tradução é livre. Essa figura teve sua primeira versão adaptada inserida no meu trabalho de conclusão de curso: “A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas teóricas” UFPB, 2016.

²²³ Tradução livre da versão original: “They are too poor to solve their problems on their own” (SACHS, 2005, p. 242).

²²⁴ Tradução livre da versão original: “they lack the minimum amount of capital necessary to get a foothold, and therefore need a boost up to the first rung” (SACHS, 2005, p. 244).

Figura 6 – A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento

Fonte: Sachs (2005)²²⁵.

Ajuda Oficial para o Desenvolvimento se torna a forma de apoio externo para possibilitar o funcionamento dos mecanismos de acumulação, o crescimento econômico e aumento da renda (SACHS, 2005, p. 246). Para isso, a AOD deve ser direcionada para três canais, conforme Figura 6. Em primeiro lugar, pequena parte deve ser enviada para a família, focando no alívio humanitário e na garantia das necessidades básicas (SACHS, 2005, p. 246). Em segundo lugar, uma parcela maior deve ser enviada como apoio orçamentário para o governo, de maneira a lhes permitir realizar investimentos públicos (SACHS, 2005, p. 246). Por fim, outra parte deve atender aos negócios privados, por meio das microfinanças ou modalidades correlatas (SACHS, 2005, p. 246).

De acordo com Sachs, se isso for feito e a Ajuda for repassada em uma quantidade e duração suficiente, “o estoque de capital vai aumentar o bastante para elevar a renda da família acima da subsistência”²²⁶ (SACHS, 2005, p. 246). Quando isso ocorrer, a armadilha da pobreza haverá sido rompida e a dinâmica de acumulação de capital poderá funcionar, conforme a Figura (SACHS, 2005, p. 246).

²²⁵ Imagem original publicada por Jeffrey Sachs (2005, p. 249). A formatação aqui presente é de autoria própria e a tradução é livre. Essa figura teve sua primeira versão adaptada inserida no meu trabalho de conclusão de curso: “A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas teóricas” UFPB, 2016.

²²⁶ Tradução livre da versão original: “[...] the capital stock rises sufficiently to lift household above subsistence” (SACHS, 2005, p. 246).

O país e sua população, então, terão chegado no primeiro degrau da escada e o “crescimento econômico tornar-se-á auto sustentado, contando com o apoio das poupanças domésticas e investimentos públicos realizados devido a tributação das famílias”²²⁷ (SACHS, 2005, p. 246). Esses novos investimentos e a trajetória de progresso, os levarão a uma subida nos demais degraus da escada do desenvolvimento, “desse modo desfrutando de crescimento autossustentável que eventualmente levará ao fim da extrema pobreza”²²⁸ (SACHS, 2015, p. 171). Devido a isso, Jeffrey Sachs afirma que “Ajuda Externa não é assistência social, mas sim na verdade um investimento que rompe a armadilha da pobreza de uma vez por todas”²²⁹ (SACHS, 2005, p. 246).

Para o economista, os valores que seriam suficientes para tal realização “provavelmente serão pequenos comparados a qualquer medida relevante – renda, impostos, custo de demora adicional e os benefícios de agir”²³⁰ (SACHS, 2005, p. 288). Concretamente, ele afirma ser o equivalente aos 0,7% do PNB dos países de renda alta, já acordados no Consenso de Monterrey (SACHS, 2005, p. 288). Portanto, para Sachs, basta que “o compromisso político dos signatários seja traduzido em ação governamental”²³¹ (SACHS, 2005, p. 339).

Jeffrey Sachs aponta que, por vezes, alguns doadores buscam se apoiar em justificativas diversas para não transferir os valores necessários de Ajuda. Entre elas estaria a corrupção dos governos locais. Sachs, contudo, argumenta que há sim esforço por parte dos receptores, e se a corrupção está presente por lá, também está nos países ricos. O que deveria ser feito, portanto, não era parar o fluxo de Ajuda, mas sim apoiar esses países na melhoria de sua administração pública. (SACHS, 2005, p. 237).

Pensando em garantir a melhor aplicação dos valores da Ajuda, evitando problemas de capacidade de absorção e desvio para fins que não resolvem as questões centrais, Sachs afirma que os países receptores de Ajuda precisam desenhar um ‘*Poverty Reduction Strategy*’, coerente com os Objetivos do Milênio (SACHS, 2005, p. 273). E, para isso, precisam conter cinco elementos: diagnóstico diferencial, o plano de investimento, o plano financeiro, o plano do

²²⁷ Tradução livre da versão original: “Growth becomes self-sustaining through household savings and public investments supported by taxation of households” (SACHS, 2005, p. 246).

²²⁸ Tradução livre da versão original: “[...] thereby enjoying self-sustaining growth that eventually will lead to the end of extreme poverty” (SACHS, 2015, p. 171).

²²⁹ Tradução livre da versão original: ““In this sense, foreign assistance is not a welfare handout, but is actually an investment that breaks the poverty trap once and for all” (SACHS, 2005, p. 246).

²³⁰ Tradução livre da versão original: “The truth is that the cost now is likely to be small compared to any relevant measure — income, taxes, the costs of further delay, and the benefits from acting” (SACHS, 2005, p. 288).

²³¹ Tradução livre da versão original: “[...] policy commitments of the signatories should translate into government action” (SACHS, 2005, p. 339).

doador e o plano de gestão pública (SACHS, 2005, p. 273-274). A ideia de tais planos é de que se tenha claro os valores e os principais investimentos necessários, para que se possa explicitar a necessidade de Ajuda.

Ainda assim, Sachs destaca que há um argumento recorrente de que não faz sentido dar mais ajuda, pois ela não tem resolvido o problema, como Dambisa Moyo, citada no capítulo anterior. A saída do economista para esse fato é defender que não funcionou porque não teve ajuda o suficiente. Ele afirma: “não é surpresa que haja tão pouco a mostrar quanto a ajuda à África, porque na verdade tem havido tão pouca ajuda para a África”²³² (SACHS, 2005, p. 310). Para Sachs, não atingimos o nível de ajuda necessário para dar um impulso, via injeção de capital, que permita a quebra da armadilha da pobreza

4.3. Ajuda para qual desenvolvimento? Entre a modernização e o Neoliberalismo

O modelo de desenvolvimento que hoje fundamenta a prática da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento vislumbra um caminho a ser seguido, a partir de um ponto de partida de onde, supostamente, todos os países iniciaram. A chegada, por sua vez, é a uma sociedade desenvolvida, regida por uma economia global de mercado. Para o processo, o que é imprescindível é o acúmulo de capital e o crescimento do PIB. Compreende-se que, devido ao crescimento da riqueza mundial, é possível acabar com a extrema pobreza na nossa geração. E a chave para isso, entre outros aspectos, é o uso da Ajuda como impulsionadora para permitir a quebra da armadilha da pobreza e o funcionamento dos mecanismos de acúmulo de capital.

Isso reforça como “estratégia principal para eliminar pobreza o aumento do crescimento do PIB global. [Baseado nessa] ideia que os rendimentos do crescimento gradualmente seguirão para melhorar a vida das pessoas mais pobres do mundo”²³³ (HICKEL, 2017, p. 56). Contudo, não é por acaso que, no mundo, temos a convivência de bilionários com o seu luxo e extremamente pobres com a sua fome. A existência dos primeiros, deve-se à criação dos segundos. E essa perspectiva deliberadamente não analisa a relação entre esses dois fenômenos e o sistema que a transpassa.

Ao falar dos problemas do continente africano, por exemplo, Sachs afirmou que “eles não são causados pela exploração por parte dos investidores globais, mas sim pelo seu

²³² Tradução livre da versão original: “It is no surprise that there is so little to show for the aid to Africa, because there has in fact been so little aid to Africa!” (SACHS, 2005, p. 310).

²³³ Tradução livre da versão original: “Right now, the main strategy for eliminating poverty is to increase global GDP growth. The idea is that the yields of growth will gradually trickle down to improve the lives of the world's poorest people” (HICKEL, 2017, p. 56).

isolamento econômico, o seu *status* como um continente amplamente ignorado pelas forças da globalização”²³⁴ (SACHS, 2005, p. 356). Isto é, para ele, a questão não é que o sistema regido por relações de exploração produz riqueza e pobreza, mas sim o fato de que parte do mundo ainda não está inserido nas dinâmicas de mercado aproveitando as virtudes desse sistema.

Essa perspectiva se baseia ainda no que Jason Hickel chamou de “narrativa da boa notícia”²³⁵ (HICKEL, 2017, p. 35). Ao vociferar que, ao longo dos anos, tivemos uma redução do número de indivíduos abaixo da linha da pobreza – ainda que haja controvérsia com relação aos cálculos e mudanças na linha – e que a riqueza tem aumentado, leva-se todos a “acreditarem que o sistema econômico mundial está no caminho certo”²³⁶ (HICKEL, 2017, p. 35). É um “instrumento político muito potente”²³⁷ (HICKEL, 2017, p. 25) para reforçar o discurso de que com esforço local, transferência de Ajuda por parte dos países ricos e apoio das instituições internacionais para o cumprimento dos objetivos, teremos um mundo sem extrema pobreza e com todos os países subindo a escada do desenvolvimento.

De acordo com Jason Hickel, contudo, a questão não é que os “países pobres não estão tendo dificuldades em se colocarem na escada; mas sim que eles têm sido ativamente impedidos de fazer isso”²³⁸ (HICKEL, 2017, p. 23). Assim, o caminho para, de fato, erradicar a pobreza, é lidar com o sistema que a produz. Hickel afirma que se quisermos fazer isso “sem destruir nossa capacidade de habitar este planeta, precisaremos adotar um modelo econômico diferente – que forneça uma distribuição mais justa e racional de nossa riqueza”²³⁹ (HICKEL, 2017, p. 58).

Já a perspectiva defendida por Jeffrey Sachs, que fundamenta a agenda de desenvolvimento do século XXI e o uso da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento como seu meio de implementação, reforça a permanência de um modelo que não é novo. Consiste em uma combinação de aspectos das duas teorias que ocuparam lugar dominante no debate de desenvolvimento desde o pós-guerra, como expresso no capítulo 2: Teoria da Modernização e

²³⁴ Tradução livre da versão original: “Africa's problem, i have noted repeatedly, are not caused by exploitation by global investors but rather by its economic isolation, its status as a continent largely bypassed by the forces of globalization” (SACHS, 2005, p. 356).

²³⁵ Tradução livre da versão original: “The good news narrative” (HICKEL, 2017, p. 35).

²³⁶ Tradução livre da versão original: “Enjoins us to believe that the global economic system is on the right track” (HICKEL, 2017, p. 35).

²³⁷ Tradução livre da versão original: “also serves as a potent political tool” (HICKEL, 2017, p. 35).

²³⁸ Tradução livre da versão original: “The problem is not that poor countries are having difficulty hoisting themselves up the development ladder; the problem is that they are being actively prevented from doing so” (HICKEL, 2017, p. 23).

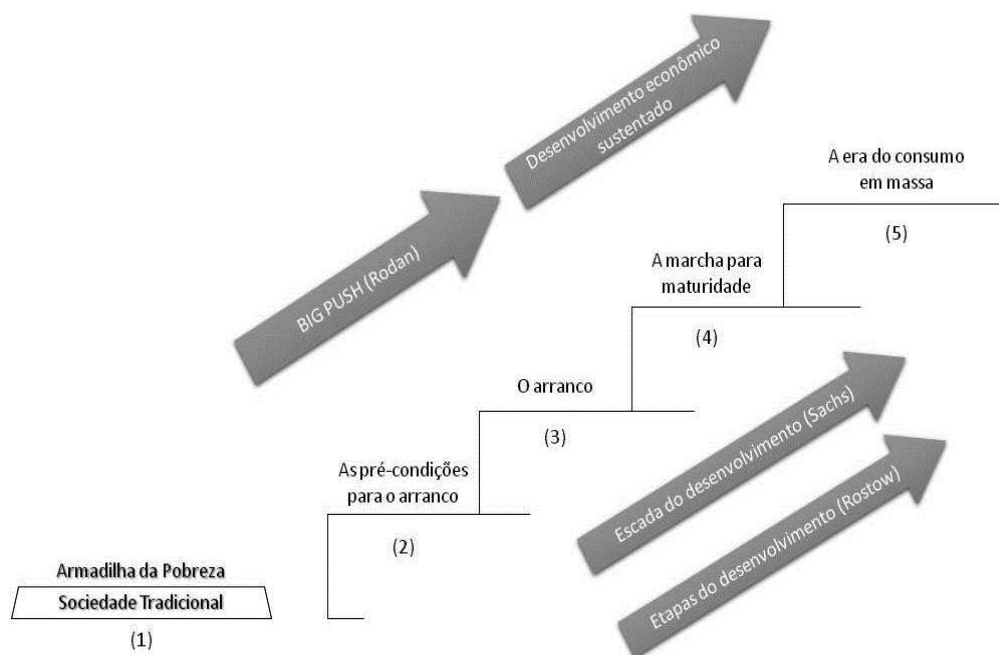
²³⁹ Tradução livre da versão original: “If we want to have any hope of eradicating poverty without destroying our ability to inhabit this planet, we will need to adopt a completely different economic model — one that provides for a much fairer and more rational distribution of our wealth. Our future depends on it” (HICKEL, 2017, p. 58).

Neoliberalismo. Ainda que essas teorias tenham elementos centrais que são fundamentalmente incoerentes entre si, a perspectiva de Sachs conectou elementos importantes, construindo uma versão neoliberal da Teoria da Modernização.

Sobre o primeiro aspecto, podemos iniciar pontuando a narrativa pautada em uma missão dos “mais avançados” que precisam, em certa medida, apoiar e mostrar o caminho para os outros. Os teóricos da modernização apoiavam um discurso de que era precisa modernizar as sociedades atrasadas, e que os países que já haviam vivenciado progresso poderiam ajudar o dito Terceiro Mundo nesse processo. Na construção de Sachs e nos próprios fundamentos da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, de modo muito semelhante, é o desafio de nossa geração acabar com a extrema pobreza, e isso será feito por meio da Ajuda dos países ricos.

Esse discurso, por sua vez, se alia a um modelo universalizante de sociedade. Em ambos os casos, na perspectiva de Sachs e na Teoria da Modernização, observamos uma clara determinação do que seria o ponto de chegada, a partir de um reflexo dos países ricos ocidentais, e a decorrente pretensão de ditar o caminho mais correto para tal.

Jeffrey Sachs chama esse caminho de Escada do Desenvolvimento e Rostow, de Etapas do Desenvolvimento. Na Figura 7, poderemos observar sua relação:

Figura 7 – As Etapas e a Escada do Desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria²⁴⁰.

Além de ter a chegada esperada, essas perspectivas seguem a concepção de que todos partiram do mesmo ponto. O subdesenvolvimento, portanto, é considerado uma etapa anterior do desenvolvimento e essas sociedades são consideradas “atrasadas”. Por isso, defende-se que, com as condições adequadas todos os países poderiam superá-lo e prosseguir nas etapas ou escada do desenvolvimento.

Ainda quanto ao subdesenvolvimento, podemos observar na Figura 7 que essa é a situação das sociedades tradicionais ou as presas na armadilha da pobreza, que se encontram fora da escada de desenvolvimento. Para caracterizar essa fase, Sachs, bem como os teóricos da modernização seguem um caminho muito semelhante, descrito por Reginaldo Moraes:

Toma-se um modelo de sociedade o caminho que se percorreu para chegar a ele. Relaciona-se uma série de fatores que parecem explicar a ‘modernização’ ou o ‘desenvolvimento’. Compara-se com a sociedade subdesenvolvida, localizando-se, a partir daí, os fatores ausentes e os obstáculos, a eles atribuindo a causa do não-desenvolvimento (MORAES, 2006, p. 88).

No caso de Sachs, ele detém o já citado *checklist* para diagnóstico dos fatores que estão impedindo as nações a seguirem o caminho da escada que constitui o modelo de sociedade por

²⁴⁰ Imagem utilizada no Trabalho de Conclusão de Curso “A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas teóricas” UFPB 2016 e no artigo “Jeffrey Sachs e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento: uma releitura da Teoria da Modernização” Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018, p. 169-192.

ele defendido (SACHS, 2005). Já Rostow (1978), etapa após etapa, descreve os elementos que precisam estar presentes, a partir do reflexo do percurso de outros países. O grande problema aqui é que, de acordo com Moraes: “o procedimento corre o risco de reduzir e até eliminar a possibilidade de visualizar outros destinos e modelos – ou outros caminhos para chegar a eles” (MORAES, 2006, p. 88).

Mesmo após o processo de identificação dos impeditivos para os avanços, os países presos na armadilha da pobreza, ou na condição de sociedade atrasada, teriam de enfrentar a dificuldade de aumentar o nível de capital e investimentos, o que impede o crescimento e os mantém na pobreza. Assim, tanto na Teoria da Modernização, quanto na perspectiva de Jeffrey Sachs, um aspecto central para seguir para as próximas etapas é a disponibilidade de capital de modo a romper com a armadilha e iniciar a geração dos investimentos necessários.

Considerando que esses países não conseguem por conta própria garantir capital e investimentos, ambas as perspectivas defendem a necessidade de Ajuda para o Desenvolvimento. Ela seria uma injeção de capital externo que representaria um “grande empurrão”, nos termos de Rosenstein Rodan, e um impulso para entrar na escada, de acordo com Sachs, conforme também é apresentado na Figura 7.

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento se torna uma chave importante em ambas as perspectivas teóricas, a partir de como elas compreendem o processo. Vislumbrando o desenvolvimento como um caminho em que todos partiram do mesmo início e criaram as condições para avançar, a Ajuda serve como essa garantia de um grande volume de capital para atender aos elementos que faltam para que esses países sigam o mesmo caminho. E isso é possível devido à riqueza acumulada dos países ricos e do conhecimento que detêm sobre essa escada ou etapas.

Como já tratamos anteriormente, nas duas perspectivas não há uma discussão sobre o papel do próprio modelo de desenvolvimento e a sua constituição global como criadores da pobreza extrema que tanto buscam combater. Olhando o subdesenvolvimento como uma etapa anterior ao desenvolvimento, há a contínua insinuação de que, sim, é possível que todos cheguem lá, e que se não chegaram é porque não foram capazes de realizar as mesmas transformações. Por isso, o papel do mundo desenvolvimento é, agora, olhar para isso e dar o “grande empurrão” que falta.

Ainda que muitos dos principais fundamentos da Teoria da Modernização estejam presentes na perspectiva de Sachs, há uma diferença central no modelo econômico, tanto no caminho quanto no ponto de chegada. “Rostow e outros teóricos da modernização escreveram

em um contexto de auge do Estado de bem-estar social, onde o Estado forte é que atuava como fomentador da modernização e havia um grande foco na estrutura produtiva” (MENEZES; CATÃO, 2018, p. 189). Nessa perspectiva, os investimentos iniciais deveriam focar na mudança da estrutura produtiva. A industrialização era central para garantir a passagem para as próximas etapas do desenvolvimento, rompendo com a condição de funções de produção limitadas da sociedade tradicional.

Já Jeffrey Sachs iniciou a sua atuação como economista na década de 1980, quando o modelo de sociedade estadunidense preconizado pela Teoria da Modernização estava em crise. Iniciava-se a defesa, por parte dos EUA e demais nações ricas, do modelo neoliberal, se afirmando em um contexto de globalização econômica e de dominação do capitalismo financeiro e transnacionais. Em um primeiro momento, Sachs foi a representação da Cartilha do Consenso de Washington e logo se direcionou para o chamado neoliberalismo de “cara mais humana”, com atenção ao combate à pobreza focalizada e assistência, sem romper com a confiança na ordem de mercado e nas virtudes da globalização.

Do ponto de vista econômico, portanto, os fundamentos neoliberais são centrais em sua concepção. A mudança na estrutura produtiva e a industrialização como chaves para o progresso perdem lugar para a garantia da acumulação de capital e a confiança nos mecanismos de livre mercado como forma de garantirem o caminho do desenvolvimento. Para Sachs, os investimentos que representam a subida no primeiro degrau da escada são:

[...] investimentos em educação básica, saúde, infraestrutura e agricultura [que] podem possibilitar que uma família, ou uma região mais pobre, ganhe renda adicional e riqueza suficiente para financiar o próximo estágio de desenvolvimento²⁴¹ (SACHS, 2015, p. 171).

A partir disso, “quando as pré-condições de infraestrutura básica [...] e capital humano [...] estão postas, mercados são mecanismos poderosos o suficiente para o desenvolvimento”²⁴² (SACHS, 2005, p. 3). O Estado não se mantém como a mesma força de garantidor do desenvolvimento, mas sim provedor de saúde, educação e infraestrutura básica, contando com a ajuda da Ajuda Externa (SACHS, 2005, p. 3).

²⁴¹ Tradução livre da versão original: “By that I mean that key investments in basic education, health, infrastructure, and farming can enable a poor household, or indeed a poor region, to earn enough added income and garner enough wealth to be able to finance the next stage of development” (SACHS, 2015, p. 171).

²⁴² Tradução livre da versão original: “When the preconditions of basic infrastructure (roads, power, and ports) and human capital (health and education) are in place, markets are powerful engines of development” (SACHS, 2005, p. 3).

Portanto, poderíamos compreender a perspectiva de desenvolvimento defendida por Sachs, que fundamentou em grande medida os ODM e a reafirmação política da AOD, como uma nova versão da modernização, agora com um modelo neoliberal de sociedade. Assim, enquanto a primeira geração preconizava um Estado forte que deveria liderar esse caminho para o desenvolvimento e a modernização, os novos teóricos da modernização passaram a pregar que esse deveria ser um processo dirigido pelas forças do livre mercado (GILMAN, 2003, p. 271). Por outro lado, permaneceu a defesa de regras universais de desenvolvimento econômico, a elevação de valores ocidentais à posição normativa e o desrespeito pelo conhecimento nativo (*indigenous*) e pela participação popular²⁴³ (GILMAN, 2003, p. 272).

Ter clareza sobre essa perspectiva de desenvolvimento é relevante para compreender o que fundamenta a prática da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento na agenda de desenvolvimento do século XXI. A AOD ocupa lugar de meio de implementação dos ODM e o seu grande defensor, Sachs, fez parte da concepção dos objetivos. Nos pilares do ODM, não se observam aspectos que discutem e lidam com causas da pobreza ou sequer uma discussão sobre o modelo econômico. Podemos lembrar, como já apresentado no primeiro capítulo, alguns dos seus objetivos: acabar com a fome e a miséria; combater a AIDS e outras doenças; reduzir mortalidade; entre outros. É uma agenda compatível com essa perspectiva, possui elementos da missão modernizadora, mas com modelo de sociedade de mercado e neoliberal.

Para Erik Reinert, “os ODM estão desconfortavelmente perto de combinar a visão de pobreza baseada no consumo com a ideia de estabelecer reservas onde as necessidades básicas dos pobres são atendidas, enquanto o resto do mundo continua com seus negócios”²⁴⁴ (REINERT, 2008, p. 265). Além disso, ele afirma que

[...] do ponto de vista da teoria econômica os ODM podem ser compreendidos como um sistema onde nações produzindo com retornos crescentes (nações industrializadas) pagam compensação anual para nações produzindo em retornos constantes ou decrescentes (produtores de matéria-prima) por suas perdas²⁴⁵ (REINERT, 2008, p. 265).

²⁴³ Tradução livre da versão original: “Both share a disregard for indigenous knowledge and popular participation; both favor universal rules of economic development, developed originally to confront the domestic problems of the rich nations; and both elevate Western values and history to a normative position” (GILMAN, 2003, p. 272).

²⁴⁴ Tradução livre da versão original: “The MDGs are uncomfortably close to combining the consumption-based view of poverty with the idea of establishing reservations where the basic needs of the poor are taken care of, while of rest of the world get on with their business” (REINERT, 2008, p. 265).

²⁴⁵ Tradução livre da versão original: “From the point of view of economic theory, the MDGs can be seen as a system where nations producing under increasing returns (industrialized nations) pay annual compensation to nations producing under constant or diminishing returns (raw material producers) for their losses” (REINERT, 2008, p. 265).

Já com o passar da primeira década do novo milênio, houve mudanças no contexto da política internacional e na correlação de força entre os países. Passou a ser observável o fortalecimento do grupo de nações em desenvolvimento, com o seu maior papel em arranjos como o G20, em organizações como UNCTAD ou na criação de blocos como BRICS. Esses atores passam a assumir maior protagonismo nos fóruns internacionais, defendendo a democratização das instituições e o atendimento das demandas do sul global.

As discussões passaram a envolver temas tais como o de estrutura produtiva e das desigualdades no modelo econômico. Assim, a nova agenda de desenvolvimento que estava sendo criada, a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ainda que não tenha representado profundas rupturas com o neoliberalismo dominante, refletiu esse novo contexto e trouxe avanços no que tange ao olhar mais voltado para os países em desenvolvimento. Ao invés de compreender a pobreza como fenômeno descolado de todo esse quadro mais amplo, os ODS trazem, no Objetivo 10, o elemento de redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, e no Objetivo 9, a construção de infraestrutura resilientes; promoção da industrialização inclusiva e sustentável e fomento à inovação.

O argumento que buscamos defender aqui não é de que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento não fazem bem a diversas comunidades mundo afora. A Ajuda, por exemplo, representou uma injeção de capital que, por vezes, pode ter possibilitado apoio aos indivíduos cuja necessidade era imediata. E a Agenda dos ODM e dos ODS, por sua vez, forneceram um quadro de condições mínimas, que é base importante para engajar indivíduos e instituições de todos os setores em temas como meio ambiente, educação, igualdade de gênero, saúde, entre tantos outros.

Contudo, ainda que ela traga alívio a certos sintomas cruéis da pobreza e contribua para o engajamento nessas pautas, nada nos parece indicar que a AOD em conjunto com os ODM e ODS vão gerar transformação econômica e social de modo a não mais existir o subdesenvolvimento. Isso porque a perspectiva de desenvolvimento que as fundamenta não objetiva isso, e não se atém às causas da pobreza, somente aos seus sintomas mais extremos. Ao focar no subdesenvolvimento como etapa anterior, a teoria gera a distorção de não analisar as próprias implicações do modelo econômico que promoveu o desenvolvimento, que é justamente onde reside as raízes dessa discussão.

É necessário que olhemos para a própria economia global desigual como fator que causou a pobreza dos países subdesenvolvidos (HICKEL, 2017, p. 222). Somente assim

poderíamos identificar as formas de pilhagem no século XXI, como aponta Hickel (2017): golpes, imposição do ajuste estrutural, livre comércio com leis injustas, evasão fiscal, *land grabbing*, entre outras.

Portanto, em vez de tratarmos como uma vantagem a extrema riqueza de uns poucos como caminho para acabar com a extrema pobreza – seja na relação entre indivíduos ou países – deveríamos nos questionar de onde vem essa riqueza (HICKEL, 2017, p. 257). De acordo com Hickel, “em quase todos os casos, podemos descobrir que a acumulação que sustenta a caridade vem de processos que causam o próprio problema que eles pretendem resolver” (2017, p. 257).

A lógica da Ajuda como instrumento para o desenvolvimento é a mesma: os países enriqueceram com relações exploratórias e doam como ações compensatórias, contando com diversas vantagens nessa relação desigual e atendendo ainda aos seus próprios interesses. De acordo com Hickel,

se o governo dos Estados Unidos quiser reduzir a pobreza global, talvez em vez de distribuir ajuda, deve trabalhar para acabar com o ajuste estrutural, o sistema de evasão fiscal e as leis de comércio injusto - algumas das principais forças que causam a pobreza em primeiro lugar (2017, p. 257).

É preciso questionar e não mais naturalizar o modelo de desenvolvimento que hoje está posto como dominante e todos os instrumentos que dele decorrem – como A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento – para que seja possível pensar outros caminhos. Contudo, os que estão interessados em manter as condições exatamente como estão têm muito poder para garantir isso, e seguem usando de instrumentos políticos como a Ajuda para dirimir os ímpetus de transformação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação analisamos o instrumento da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, buscando esclarecer centralmente a seguinte questão: qual perspectiva de desenvolvimento que tem fundamentado a sua prática desde o pós-Segunda Guerra Mundial até a agenda do novo milênio.

Em meados do século XX, quando o desenvolvimento ganhou espaço no centro das discussões internacionais, a Ajuda passou a ser utilizada como instrumento na relação dos países ricos com a periferia. Década após década, com o avançar de seu reconhecimento e aumento dos fluxos, ela foi padronizada e institucionalizada, recebendo o nome de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. No início do século XXI, houve a sua reafirmação política ao ser considerada meio de implementação dos Objetivos do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como versa o ODM 8 e o ODS 17.

Diante de toda a importância atribuída a esse instrumento, é possível identificar na literatura indagações quanto a sua eficácia para a promoção do desenvolvimento. A pergunta assim formulada assume, de partida, que há uma compreensão padrão de desenvolvimento. E que, portanto, a Ajuda poderia ser analisada simplesmente a partir dos números de sua alocação e impacto nos resultados esperados.

Contudo, compreendemos que o desenvolvimento não corresponde a uma única concepção de concordância geral. Ao contrário, há teorias de visões fundamentalmente distintas, cujos atores que as defendem se encontram em disputa. Entre elas, algumas logram uma condição de domínio ao longo do tempo, ocupam as instituições e tornam-se padrões a serem seguidos. Nas últimas décadas, os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, detiveram o poder de definir tais ‘consensos’ no campo do desenvolvimento, alinhados a interesses políticos e justificados por uma perspectiva teórica.

Para determinar se a Ajuda é um instrumento para a solução do subdesenvolvimento, é preciso, em primeiro lugar, não um debate sobre a eficácia da Ajuda, mas sim sobre a compreensão de desenvolvimento. E, por isso, nesta pesquisa, nos debruçamos sobre essa questão.

A perspectiva que ocupou lugar de domínio no debate até a década de 1970 foi a Teoria da Modernização. Com o contexto da Guerra Fria e das disputas por áreas de influência, ela foi o respaldo científico da missão dos EUA de modernizar o Terceiro Mundo. Isto é, fazê-los trilhar o suposto caminho do modelo de sociedade estadunidense. Isso seria possível porque a

teoria considera o desenvolvimento como um processo de etapas progressivas, em que o subdesenvolvimento é compreendido como a etapa anterior.

Dessa forma, seria necessário romper com os mecanismos que perpetuavam o atraso nas sociedades tradicionais. Para isso, havia a necessidade de executar um “grande empurrão” via uma injeção de capital financiado pela Ajuda Externa, para permitir a criação das pré-condições para o arranco, por meio do qual o progresso seguiria de forma sustentada. A Ajuda, portanto, era um instrumento político para a garantia de controle de certas áreas do globo e representava o grande volume de capital que atuaria nos investimentos para a suposta quebra das amarras do subdesenvolvimento.

Foi no contexto de domínio dessa perspectiva e em plena Guerra Fria, que os fluxos de ajuda se intensificaram e suscitaram a necessidade da institucionalização e criação do padrão. O regime de ajuda que estava sendo estruturado, marcado pelas profundas assimetrias entre as nações, foi protagonizado pelos próprios países desenvolvidos. A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento foi construída dentro do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, o ‘clubes de países ricos’ e foi definida do ponto de vista do doador.

Na década de 1980, a Teoria da Modernização entrou em crise, junto com o modelo de sociedade que preconizava. O papel do Estado como promotor da modernização foi questionado, dando lugar à narrativa de que o dinamismo do livre mercado é que garantiria o desenvolvimento. Era a transição para a construção, por parte dos países ricos como EUA, de um novo consenso no campo do desenvolvimento. Foi assim que o neoliberalismo ganhou espaço como nova perspectiva dominante, em um contexto de globalização financeira e da produção. Para essa perspectiva, o Estado detinha a importante função de garantidor das liberdades econômicas – sem a mesma atenção para as liberdades políticas – e das relações competitivas, que seriam o verdadeiro motor do progresso. Nessa fase, a Ajuda foi especialmente usada como instrumento para impor as reformas neoliberais do Consenso de Washington.

Já nos anos 1990, foi lançada uma nova versão da Cartilha Neoliberal. Além dos ajustes macroeconômicos, continha outro eixo do neoliberalismo: foco no combate à extrema pobreza e a atenção à oferta de mínima proteção social, de maneira focalizada. Foi estendido para a periferia a defesa da garantia de condições mínimas em detrimento de justiça social e da ampla garantia de direitos. As instituições internacionais, como o Banco Mundial, dedicaram atenção ao tema. Discutia-se o que os países deveriam fazer para aproveitar o potencial de

desenvolvimento humano, inviabilizado na parte da população mundial que era pobre demais para sequer se manter viva.

Em meio a isso, a agenda de desenvolvimento do milênio foi sendo construída. O fundamento teórico que respaldou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Ajuda como seu meio de implementação é, fundamentalmente, do economista Jeffrey Sachs. De acordo com Sachs, o desenvolvimento pode ser considerado uma escada em que cada degrau representa o aumento nas condições de vida dos indivíduos. Ao conseguirem acessar a escada, os mecanismos necessários são criados para que usufruam do mercado e garantam a continuidade da subida. Contudo, para os extremamente pobres, o grande desafio é justamente chegar ao primeiro degrau, porque estão presos na chamada armadilha da pobreza.

Se, por um lado, precisam de mais capital – humano, natural, público, de conhecimento, infraestrutura e negócios – por outro, não possuem uma margem além da sobrevivência para poupar e acumular. Isso é agravado por problemas relacionados à geografia física, falhas na governança, barreira cultural, questões geopolíticas, falta de inovação e armadilha fiscal e demográfica. Nesse sentido, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento se torna a forma de apoio externo necessária para gerar o impulso que possibilitará o funcionamento dos mecanismos de acumulação, o crescimento econômico e o aumento da renda.

Jeffrey Sachs reforça e defende a narrativa que afirma que o modelo de desenvolvimento no qual chegaram os países ricos é de possível acesso a todos, e que, portanto, o subdesenvolvimento seria apenas um atraso ou uma etapa anterior. De acordo com essa visão, para que os países saiam de tal condição, eles necessitam primordialmente de capital. Assim, defende-se que, graças ao volume altíssimo de riqueza que foi acumulado nos últimos anos, é possível, por meio de transferências de recursos como AOD, contribuir com aqueles países e comunidades que não foram capazes de aproveitar das “grandes virtudes” da economia de mercado e do capitalismo global. Há um caminho a ser seguido a partir de um ponto de partida de onde supostamente todos os países iniciariam e agora os mais avançados podem ajudar os que lá ainda não chegaram. A chegada seria a sociedade desenvolvida, regida por uma economia de mercado globalizada.

É possível identificar, na perspectiva de Sachs, uma compreensão de desenvolvimento e do papel da Ajuda que contém elementos da Teoria da Modernização para a defesa da ordem de mercado neoliberal. Tanto a Teoria da Modernização, quanto o neoliberalismo, detêm preceitos econômicos distintos considerando o papel do Estado e das estruturas produtivas para definição do desenvolvimento. Contudo, possuem um fio condutor comum, a sua agenda

política: ambas têm ligação ideológica com interesses de algumas nações desenvolvidas, em especial EUA; são fundamentadas em experiências históricas e sociais dessas sociedades ocidentais e colocam os seus valores em uma posição normativa; e negligenciam relações e estruturas sociais. Foram esses pilares em continuidade que criaram e deram prosseguimento a agenda de desenvolvimento e o regime de ajuda.

Essas perspectivas, ainda que dominantes, não se encontram sozinhas no debate sobre o tema. O estruturalismo desenvolvimentista e o liberalismo foram identificados como importantes correntes de pensamento que polemizaram sobre o desenvolvimento durante o pós-guerra. Ambas possuem compreensões de desenvolvimento e do papel da ajuda diferentes dos paradigmas dominantes.

O Estruturalismo Desenvolvimentista entende o subdesenvolvimento não como uma etapa anterior, mas sim como uma criação desse desenvolvimento. Nesse sentido, para essa abordagem, a Ajuda nos moldes da AOD é mantida para tratar de sintomas, enquanto se aprofundam as causas reais da pobreza. O instrumento segue, portanto, uma lógica que perpetua padrões de desigualdade e não contribui para as indispensáveis mudanças estruturais nos países mais pobres. Além disso, através dos recursos da Ajuda, as nações ricas logram continuar exercendo poder sobre as nações periféricas.

O Liberalismo Econômico, por sua vez, defende os mecanismos de livre mercado como a única forma de financiar e possibilitar o desenvolvimento. Os países pobres, assim, não deveriam esperar por grandes planos de nações ocidentais para os salvar. O desenvolvimento e crescimento é papel dos empreendedores locais e deve ser promovido através do estímulo à economia de mercado. Portanto, critica-se uma agenda de desenvolvimento pautada no regime de ajuda, pois é um instrumento que conta com maior papel do Estado e que, portanto, possibilita corrupção, estimula uma cultura de dependência, reprime investimentos e gera problemas macroeconômicos.

A partir do exposto, é notável que a Ajuda não é um instrumento neutro e está atrelado a uma perspectiva de desenvolvimento. Afinal, a ajuda tem existido para fomentar qual desenvolvimento? As perspectivas de desenvolvimento que criaram o regime de ajuda desde meados do século passado e que mantém a sua defesa na agenda do novo milênio, compreendem o subdesenvolvimento como uma etapa anterior do desenvolvimento. Dessa forma, tem-se um modelo de nação – hoje um país neoliberal integrado a economia de mercado globalizada – e sustenta-se que é possível que todos cheguem a certos patamares de riquezas e que se não o fizeram é porque não foram capazes de realizar as mesmas transformações que os que lá já

chegaram. Por isso, precisariam de um grande empurrão financiado pela Ajuda advinda dos mais avançados.

Contudo, a realidade é que não é possível que todos ‘cheguem lá’. O sistema tal como é estruturado, faz com que o luxo de uns poucos seja proporcionado devido a miséria de outros tantos. Ou seja, o acúmulo de riquezas nos países ricos, por vezes é explicado por relações exploratórias com nações da periferia. A questão é que a perspectiva de desenvolvimento que fundamenta a Ajuda não se propõe a criticar esse modelo econômico e de desenvolvimento e sua expansão global como criadores da pobreza, subdesenvolvimento e desigualdades. Portanto, não se atém as causas mais estruturais da pobreza, mas sim apenas a seus sintomas mais graves

É preciso ter clareza da visão de desenvolvimento que respalda a prática da Ajuda, para compreender o que esse instrumento e toda a agenda de desenvolvimento relacionada se propõe a garantir. É por meio do questionamento de supostos consensos, que escondem interesses, que podemos vislumbrar alternativas. Somente dessa maneira poderemos desenhar modelos de desenvolvimento em que os esforços sejam em acabar com as causas estruturais da pobreza e a busca seja por um desenvolvimento menos desigual, pautado por amplas garantias de direitos e justiça social.

REFERÊNCIAS

AYLLÓN, Bruno. **La cooperación internacional para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales**. In MURILLO, Carlos (ed.): *Hacia un nuevo siglo em Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, pp.277 – 299, 2011.

BAUER, Peter T, **Dissent on development**. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1976.

BROHMAN, John. **Universalism, Eurocentrism and Ideological Bias in Development Studies: from modernisation to neoliberalism**. In: *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 1, 1995.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, Economic Development and the Role of the state**. Twn e Zed Books, Julho, 2003.

CHANG, Ha-Joon Chang. **Rethinking Development Economics: an introduction**. In **Rethinking Development economics**. Edited by Ha-Joon Chang. Anthem Press, United Kingdom, 2003.

_____. **Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

EASTERLY, William. **The White Man's Burden: Why the West's Efforts to aid the Rest have done so much Ill and so Little Good**. Penguin Press 2006.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. The university of Chicago Press, 1982.

_____. **Foreign Economic Aid: means and objectives**. Hoover Institution on War, Revolution and Peace. Stanford University, 1995. – Copyright 1958 by the Yale Review reprinted by permission.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Fundo De Cultura. Rio De Janeiro. 1963.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico** 1996

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Civilização Brasileira. 3ed. Rio de Janeiro, 2014.

GILMAN, Nils. **Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America**. The Johns Hopkins University Press, 2003.

HAYEK, Friedrich A. **A miragem da justiça social. Direito, legislação e liberdade. Volume 2**. São Paulo: Visão, 1985.

HAYEK, Friedrich A. **Normas e ordem. Direito, legislação e liberdade. Volume 1.** São Paulo: Visão, 1985.

_____. **A miragem da justiça social. Direito, legislação e liberdade. Volume 3.** São Paulo: Visão, 1985.

_____. **The Road to Serfdom with the Intellectuals and Socialism.** The condensed version of the road to serfdom by F.A. Hayek as it appeared in the april 1945 edition of reader's digest. The Institute of Economic Affairs, 2005. Disponível em: <<https://mises.org/sites/default/files/Road%20to%20serfdom.pdf>>. Acesso em: 08 de maio de 2019.

HERNÁNDEZ, José Gpe. Vargas. **Liberalismo, neoliberalismo y postneoliberalismo.** In: II Jornadas de Investigación en humanidades. Universidad Nacional Del Sur. 2007.

HICKEL, Jason. **The divide: a brief guide to global inequality and its solutions.** William Heinemann. Londres, 2017.

KHOR, Martin. **Globalization, global governance and the dilemmas of development.** In: Rethinking Development economics. Edited by Há-Joon Chang. Anthem Press, United Kingdom, 2003.

MENEZES, Henrique; CATÃO, Larissa. **Jeffrey Sachs e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento: uma releitura da teoria da modernização.** Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018.

MIROWSKI, Philip. **Defining Neoliberalism.** In: The Road from Mont Pelerin: The making of the neoliberal thought collective. Edited by Philip Mirowski e Dieter Piehwe. Harvard University Press. Massachusetts, 2009.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa De. **Estado, desenvolvimento e globalização.** Editora Unesp. São Paulo, 2006.

MOYO, Dambisa. **Dead Aid. Why Aid is Not working and How there is a better way for Africa.** Farrar, Straus, and Giroux (FSG), 2009.

MUNK, Nina. **The Idealist: Jeffrey Sachs and the Quest to End Poverty.** Anchor. Setembro, 2013.

OCAMPO, José Antonio. **Globalização e desenvolvimento. Desenvolvimento e Globalização. Seminário do BNDES - Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo,** Rio de Janeiro, Setembro, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11935/2/Globaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20desenvolvimento_P.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2019.

_____. **Development and the global order.** In: Rethinking Development economics. Edited by Ha-Joon Chang. Anthem Press, United Kingdom, 2003.

OCAMPO, José Antonio; SPIEGEL, Shari; STIGLITZ, Joseph E. **Capital Market liberalization and development**. In: Capital Market liberalization and development. Edited By José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz. Oxford university press, New York, 2008.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. **Theories of development: Contentions, arguments, alternatives**. Second Edition. The guilford press, New York, 2009.

PREBISCH, Raul. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. Revista Brasileira de Economia. Economia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. 3(3), set, 1949.

REINERT, Erik S. **How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor**. London: Constable, 2008.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RODRIK, Dani. **After Neoliberalism, what?** These are notes for presentation at the BNDES seminar on “New Paths of Development,” Rio, September 12-13, 2002. They are based on remarks delivered at a conference on Alternatives to Neoliberalism, in Washington, D.C., May 23, 2002. August, 2002.

_____. **Depois do Neoliberalismo, o quê?. Desenvolvimento e Globalização**. Seminário do BNDES- Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo, Rio de Janeiro, Setembro, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11839/2/Depois%20do%20neoliberalismo,%20o%20que_P.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2019.

_____. **Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform**. Journal of Economic Literature. Vol. XLIV. December. 2006.

_____. **The new development economics: Wes hall experiment, but how shall we learn? In What Works in development? Thinking big and thinking small**. Ed Jessica Cohen and William Easterly. Brookings Institution Press. Washington, D.C. 2009.

_____. **Rescuing Economics from neoliberalism**. Boston Review. Dezembro, 2017.

ROSTOW, W.W. **Etapas do desenvolvimento econômico - A non-communist manifesto**. Cambridge University Press, 6ed, 1978. SACHS, Jeffrey D. **The Age of Sustainable Development** Columbia University Press. March, 2015.

SACHS, Jeffrey D. **The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time**. Penguin Press, 2005.

_____. **The Age Of Sustainable Development**. Columbia University Press, 2015.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas**. Editora Nova Cultural, São Paulo, 1996.

STIGLITZ, Joseph. **More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus**. The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland). World Bank, 1998.

_____. **Towards a new paradigma for development strategies, policies and processes**. Prebisch Lecture, Outubro, 1998.

_____. **Development Thinking at the Millennium**. Annual World Bank Conference on Development Economics 2000. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2001.

_____. **Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização**. Desenvolvimento e Globalização. Seminário do BNDES- Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo, Rio de Janeiro, Setembro, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11857/2/Pol%C3%ADticas%20de%20desenvolvimento%20no%20mundo%20da%20globaliza%C3%A7%C3%A3o_P.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2019.

TOYE, John. **Changing Perspectives in development economics**. In: Rethinking Development economics. Edited by Ha-Joon Chang. Anthem Press, United Kingdom, 2003.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo, Ed. Da UNESP, 2007.

VON MISES, Ludwig. **Economic Policy: Thoughts for today and Tomorrow**. The Ludwig Von Mises Institute, 2002.

_____. **Liberalism: the classical tradition**. Liberty Fund. Indianapolis, 2005.

_____. **Ação Humana: um tratado de economia**. Instituto Ludwig von Mises Brasil. São Paulo, 2010.

WORLD BANK. **Piecing together the poverty puzzle**. Poverty and shared prosperity. Washington DC, 2018.