

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

LUIZA CARNICERO DE CASTRO

**AS RELAÇÕES ENTRE O BANCO MUNDIAL E OS ESTADOS UNIDOS: O
ENFOQUE NO ALÍVIO DA POBREZA E A EXPANSÃO DO MODO DE PRODUÇÃO
CAPITALISTA.**

**TESE de DOUTORADO APRESENTADA AO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNICAMP PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA.**

ORIENTADOR: Reginaldo Carmello Correa de Moraes

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELA ALUNA LUIZA CARNICERO DE CASTRO
E ORIENTADA PELO PROF.DR. REGINALDO CARMELLO CORREA DE MORAES.**


Assinatura do Orientador

CAMPINAS, 2011

C279r Castro, Luiza Carnicero de, 1977-
As relações entre o Banco Mundial e os Estados Unidos: o enfoque no alívio da pobreza e a expansão do modo de produção capitalista / Luiza Carnicero de Castro - - Campinas, SP: [s. n.], 2011.

Orientador: Reginaldo Carmello Correa de Moraes
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Banco Mundial. 2. Capitalismo - Estado Unidos. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Estado. I. Moraes, Reginaldo C. Correa de (Reginaldo Carmello Correa de), 1950- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The relationship between the World Bank and the the U.S.A.: the poverty relief and the expansion of the capitalist mode of production

Palavras-chave em inglês:

World Bank
Capitalism - United States
Economic development
Estado

Luiza Carnicero de Castro


**AS RELAÇÕES ENTRE O BANCO MUNDIAL E OS ESTADOS UNIDOS: O ENFOQUE
NO ALÍVIO DA POBREZA E A EXPANSÃO DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.**

Tese apresentada ao Departamento de
Ciência Política do Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas para obtenção
do grau DOUTOR em Ciência Política
sob orientação do Prof. Dr. Reginaldo
Carmello Correa de Moraes.


Este exemplar corresponde a redação
final da tese defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em 04/08/2011.

Comissão Julgadora

Titulares:

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes Orientador (IFCH/UNICAMP) 

Prof. Dr. Angelo Del Vecchio (UNESP) 

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (PUC-SP) 

Prof. Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC) 

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (IFCH/UNICAMP) 

Suplentes:

Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli (UFSCar)

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (IFCH/UNICAMP)

Campinas
Agosto de 2011

Resumo:

O trabalho tem o objetivo de refletir as relações entre o Banco Mundial e o Estado dos Estados Unidos, valendo-se do conceito de *capitalista coletivo* elaborado por Marx e Engels. A intenção é nos ater em dois períodos singulares da história da instituição, quando esta lidou com a questão do alívio da pobreza: durante a gestão de McNamara (1968-1980) e ao longo da década de 1990. Tais ocasiões foram igualmente especiais por terem testemunhado fortes conflitos entre o Estado dos Estados Unidos e o Banco. A nosso ver, essas divergências acusam uma autonomia da instituição em relação à Casa Branca. A analogia com o conceito de *capitalista coletivo* se justifica, assim, pela suposição de que o Banco se ocuparia com os interesses de longo prazo do Estado estadunidense. Este, por sua vez, tenderia a se deter nos aspectos mais imediatos de sua liderança global, sobretudo nas ocasiões de incerteza.

Abstract:

This research aims to investigate the relationship between the World Bank and the State of U.S.A, using the concept of “capitalist collective”, by Marx and Engels. We will study two peculiar moments of the institution history, when it focused in the poverty alleviation: during the presidency of McNamara (1968-1981) and in the 1990s. These periods were also special because there was a lot of conflict between the Bank and the State of U.S.A. We believe that the cause of the conflicts may be the autonomy of the institution. The analogy with the concept of “capitalist collective” is, therefore, explained by our presumption that the Bank is responsible for the long term interests of the White House. The latter would aim her short term interests, connected with her global leadership, specially in occasions of uncertainty.

Sumário

Introdução	15
Capítulo 1. A ascensão dos Estados Unidos à liderança mundial no pós-guerra	29
i. Os objetivos da política externa dos Estados Unidos	30
ii. A dificuldade de se estabelecer um interesse nacional	38
iii. A hegemonia das grandes corporações e das classes financeiras do <i>rustbelt</i>	40
iv. A construção de um interesse nacional	47
v. Convencendo o resto do mundo	51
vi. A estratégia de dominação cultural	56
Capítulo 2. O Banco Mundial e a Reprodução do Modo de Produção Capitalista	61
i. O conceito de <i>capitalista coletivo idela</i>	63
ii. A Analogia	66
iii. Uma racionalidade específica	75
iv. Ocupando-se com a reprodução do modo de produção capitalista	86
Capítulo 3. O programa de desenvolvimento rural implementado pelo Banco Mundial	93
i. O surgimento da preocupação com o desenvolvimento	94
1. <i>A Guerra Fria e a necessidade por insumos estratégicos</i>	95
2. <i>A Nova Ordem Econômica Internacional</i>	98
3. <i>A Teoria do desenvolvimento</i>	103
ii. O surgimento da problemática rural dentro do Banco	105
1. <i>A gestão de George Woods</i>	105
2. <i>A gestão de McNamara</i>	109

iii. Os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado	114
1. <i>A adoção pelo Banco Mundial dos programas de desenvolvimento rural integrado</i>	116
2. <i>A integração dos cultivos de subsistência à economia internacional</i>	122
3. <i>A ênfase nos modos de cultivo tipicamente ocidentais</i>	126
4. <i>A questão da distribuição de terras</i>	129

Capítulo 4. A percepção de que a liderança mundial estava em crise e as repercussões na relação com o Banco Mundial 137

i. O término dos 25 Anos Gloriosos	138
1. <i>O Fim do Bloco Histórico em Torno do New Deal</i>	138
2. <i>O Surgimento de Várias Perspectivas sobre a Política Externa</i>	148
3. <i>A Nova abordagem da Política Externa dos Estados Unidos</i>	157
ii. As repercussões dentro do Banco Mundial	165

Capítulo 5. A Legitimação do Neoliberalismo e o Combate à Pobreza 179

i. A Ascensão do neoliberalismo	180
ii. Os programas de ajustes estruturais	189
iii. A Administração Clinton e a Consolidação do Neoliberalismo	195
iv. O Banco Mundial e a Divulgação do Neoliberalismo	207
1. <i>Os protestos:</i>	207
2. <i>O Relatório sobre o Desenvolvimento do Leste Asiático</i>	220
3. <i>A vinda de James Wolfensohn</i>	226
4. <i>O Embate entre e a Questão Social e o Neoliberalismo</i>	231

Conclusão 243

Bibliografia 249

Lista de Tabelas

Tabela 2.1 - Movimentação Financeira do BIRD – Anos fiscais 2001-2008	68
Tabela 2.2 - O Banco Mundial no Contexto de outros Bancos Multilaterais	68
Tabela 2.3 - Sumário de Empréstimos do BIRD, 15 maiores mutuários, 30 de junho de 2007	69
Tabela 2.4 - Poder de Voto dos Diretores Executivos do BIRD	77
Tabela 2.5 - Poder de Voto dos Diretores Executivos da Associação Internacional de Desenvolvimento	80
Tabela 3.1 - Empréstimos do BIRD e Créditos da AID para Desenvolvimento (Anos fiscais 1947 – 1969)	100
Tabela 3.2 – Tamanho do Banco Mundial: Crescimento por períodos, de 1948-1949 até 1993-1994	102
Tabela 3.3 – Empréstimos do Banco Mundial durante a Gestão de McNamara	113
Tabela 3.4 – Empréstimos Banco Mundial/AID para Agricultura, Número de Projetos e Quantidade de Empréstimos (Anos Fiscais 1948-74)	118
Tabela 3.5 - Empréstimos para o Setor Agropecuário por Região, Anos fiscais 1959-1995	118
Tabela 3.6 – Porção da Agricultura e do Desenvolvimento Rural no Total de Empréstimos do Banco Mundial e da AID (Anos Fiscais 1968-74)	119
Tabela 3.7 - Empréstimos Banco Mundial /AID para Agricultura, pelo PIB per capita dos Países Mutuários (Anos Fiscais 1948-1974)	120
Tabela 3.8 - Empréstimos do Banco Mundial e da AID para Agricultura e Desenvolvimento Rural (Anos Fiscais 1968 a 1974)	121
Tabela 3.9 - Comparação entre os Receptores de Ajuda, 1948, 1980	123
Tabela 4.1 - Mudanças nos Principais Indicadores Econômicos (1966-1980)	140
Tabela 4.2 - Reposições da AID por País e Período	170
Tabela 5.1 - Compromissos Financeiros do Banco Mundial Relacionados com os Programas de Ajuste Estrutural por Região, Anos Fiscais 1980-1993	193
Tabela 5.2 - Empréstimos do Banco Mundial para Setores com Foco no Alívio da Pobreza (Anos Fiscais 1981-1993)	217

Tabela 5.3 - Empréstimos do BIRD e da AID por Setor (Anos Fiscais 1982-1985)	218
Tabela 5.4 - Empréstimos do BIRD e da AID por setor (1986 – 1989)	219
Tabela 5.5 - Empréstimos do BIRD e da AID por setor (1990 a 1993)	224
Tabela 5.6 - Empréstimos do BIRD e da AID por setor (1994 e 1995)	225
Tabela 5.7 - Reposições da AID por País e Período (1985-2011)	230
Tabela 5.8 - Financiamento da AID – Anos Fiscais (1994-2011)	231

Lista de Gráficos e Mapas:

Gráfico 1.1 – População Rural e População Urbana desde 1790	32
Mapa 1.1 – O Avanço da Fronteira	34
Mapa 1.2 – O Auge da Indústria	36
Mapa 1.3 – Os Centros Industriais	42
Mapa 1.4 - A Utilização Agrícola do Solo	48
Mapa 1.5 – O “Rei Algodão” até 1860	50
Gráfico 4.1 – A Distribuição Setorial	158
Gráfico 4.2 – População e Produção no Mundo em 1950 e 1973	159
Gráfico 4.3 – A Impossível Superação dos Estados Unidos pelos outros Países Industrializados	163
Mapa 4.1 – O Sindicalismo nos Estados Unidos em 2006	141
Mapa 4.2 – Eleição Presidencial de 1964	145
Gráfico 5.1 – A Evolução das Despesas Militares dos Estados Unidos	184
Gráfico 5.2 – O Déficit Orçamentário Americano entre 1960 e 2004	185
Gráfico 5.3 - A Evolução do Déficit Comercial de 1980 a 2003	185
Gráfico 5.4 - Os Efetivos de um Setor e Alguns Ramos da Atividade Econômica dos Estados Unidos	203
Mapa 5.1 – As Sedes das Grandes Sociedades Americanas	201
Mapa 5.2 - Ramo da Atividade Mais Representativa em 2000	202
Mapa 5.3 - A Pobreza Ligada ao Custo de Habitação em 1999	206

Agradecimentos:

Embora um trabalho solitário, a elaboração de uma tese é produto de um emaranhado de relações. Afinal, a produção do conhecimento pressupõe o despertar de uma curiosidade, algo que só pode ser obtido através da interação com os outros. Nesse sentido, sou muito grata à cuidadosa orientação do professor Reginaldo Moraes, cujos ensinamentos desde a graduação foram essenciais para que a Ciência Política passasse a significar para mim muito mais do que uma mera disciplina.

Gostaria igualmente de agradecer a Cássia dos Santos Garcia e Felipe Vander Velden, cuja amizade sempre me proporcionou o amparo e a doçura que facilitam a superação das dificuldades apresentadas pela vida. Sou também grata a Luis Fernando Vitagliano, colega de orientação desde a graduação, capaz de diluir qualquer aborrecimento com o seu sofisticado senso de humor.

A Ciência Política ainda me deu o privilégio de conhecer pesquisadores como Karen Fernandez e Marcos Novelli, que se tornaram um modelo a ser seguido tanto pela generosidade com a qual tratam os colegas, como pela seriedade com que encaram o trabalho. Sou igualmente grata ao companheirismo e apoio de minha irmã Clara Carnicero de Castro e de meus amigos Andreia Barbieri, Joviniano Rezende, Milena Fernandes de Oliveira e Miriam Tachibana.

Nada disso, contudo, teria sido possível sem o carinho e assistência do meu pai. Desde a ajuda no manejo com as figuras até o sorriso terno depois de resolver os inúmeros problemas com o computador, ele me aturou pacientemente. É certo que em alguns momentos estive na iminência de perder a calma. Mas sempre preservando a classe que lhe é específica.

Les avarés ne croient pas à une vie à venir, le présent est tout pour eux. Cette réflexion jette une horrible clarté sur l'époque actuelle, où, plus qu'en aucun autre temps, l'argent domine les lois, la politique, les mœurs. Institutions, livres, hommes et doctrines, tout conspire à miner la croyance d'une vie future sur laquelle l'édifice social est appuyé depuis dix-huit cent ans. Maintenant le cercueil est une transition peu redoutée. L'avenir, qui nous attendait par delà le requiem, a été transposé dans le présent. Arriver perf as et nefas au paradis terrestre du luxe et des jouissances vaniteuses, pétrifier son cœur et se macérer le corps en vue de possessions passagères, comme on souffrait le martyr de la vie en vue des biens éternels, est la pensée générale !

Balzac, **Engénie Grandet**

Introdução:

Em 1990, o Banco Mundial surpreendeu a sua audiência ao dedicar o Relatório de Desenvolvimento Mundial, sua mais nobre publicação, à questão do alívio da pobreza.¹ Ao longo de toda a década anterior, a instituição aconselhara os Estados das economias periféricas a realizar cortes nos gastos sociais, por meio dos programas de ajuste estrutural. A preocupação com a miséria foi, assim, recebida como algo inesperado por aqueles que acompanhavam os trabalhos do Banco. No entanto, não era a primeira vez que a instituição se atinha à questão da pobreza. O tema surgira em meados da década de 1960, sob a presidência de George Woods, e conquistou amplo espaço ao longo da gestão de Robert McNamara.

A presente pesquisa visa analisar as relações entre o Banco Mundial e o Estado dos Estados Unidos nas ocasiões em que a instituição lidou com os aspectos sociais do desenvolvimento (entre 1968 e 1981 e 1986 e 2000). Os entretempos testemunharam embates entre a instituição e os principais órgãos de decisão do país, levando-nos a crer que o zelo pela questão da pobreza de certa forma ameaçou os interesses mais imediatos da política externa estadunidense.

Optamos por investigar o jogo de forças entre o Banco Mundial e o seu principal credor, traçando uma analogia com o conceito de *capitalista coletivo ideal*, elaborado por Marx e Engels. Os autores partem do pressuposto de que em formações sociais capitalistas, a classe proprietária se faz representar pelo Estado. No entanto, eles consideram que o Estado tenha uma certa autonomia em relação aos capitalistas, em virtude destes se dividirem em várias facções ou frações de classes, cada qual com os seus próprios interesses. A competição entre essas diversas facções é tida como prejudicial à reprodução do modo de produção capitalista. O Estado é visto, assim, como focado nas contradições inerentes às relações de produção capitalistas, protegendo o capitalismo não só da luta de classes, mas igualmente da luta entre os próprios capitalistas.

¹ WORLD BANK. *World Development Report 1990. Poverty*. Washington DC: The World Bank & Oxford University Press. 1990.

Creemos que a analogia se justifica, pois é razoável dizer que o Banco represente os interesses de seus principais credores e das classes proprietárias que nesses se localizam. Partimos da premissa de que as instituições multilaterais buscam reproduzir o modo de produção capitalista na esfera mundial, garantindo mercados e insumos para as classes proprietárias dos Estados mais poderosos. Consideramos, contudo, que a eficiência dessas agências depende de uma certa autonomia das instituições em relação aos Estados que as financiam. Pois a vantagem das instituições multilaterais é justamente tornar menos agressiva a autoridade dos países com os quais estão conectadas. Por serem órgãos eminentemente técnicos, transmitem uma mensagem mais persuasiva, já que esta não soa como imposta por um determinado país.

É possível, assim, dizer que as instituições multilaterais tenham uma racionalidade que lhes é própria, mesmo tendo interesses compatíveis com os de seus principais credores e das classes proprietárias nesses residentes. Dessa forma, pode-se interpretar os conflitos entre o Banco Mundial e os Estados Unidos nos momentos mencionados como consequentes de uma divergência de perspectivas. Por se ocupar com a reprodução do modo de produção capitalista, o Banco estaria mais envolvido com os interesses de longo prazo dos Estados que representa. Em determinadas conjunturas, ele necessita, até mesmo, realizar concessões aos países periféricos, evitando que contradições inerentes ao modo de produção capitalista irrompam. Já o Estado estadunidense apresentaria uma tendência de se ocupar com questões mais momentâneas, referentes às disputas pelo poder no cenário internacional. Ele está, afinal, sujeito às mudanças de governos e às novas alianças que estes pressupõem, tendo, portanto, uma propulsão de se ater a questões de curto prazo.

A analogia com o conceito de *capitalista coletivo ideal* nos auxilia, portanto, a lidar com a complexidade das relações entre os Estados Unidos e o Banco. Pois, embora este esteja intimamente atrelado ao seu principal credor, não é razoável interpretá-lo como um mero instrumento da Casa Branca. Igualmente não é possível reconhecê-lo como uma instituição neutra, desvinculada dos interesses da diplomacia de Washington.

Na verdade, é interessante notar que a autonomia relativa desfrutada pelas instituições multilaterais foi sobremaneira pertinente à política externa estadunidense.

Pois, a Casa Branca sempre teve dificuldades de arquitetar uma diplomacia coesa e coerente. Um país de proporções continentais, qual os Estados Unidos, coaduna diversos interesses econômicos, políticos e sociais, dificultando a formação de um objetivo nacional. Pode-se, portanto, dizer que o principal desafio ao poder mundial de Washington esteja em seu próprio território, levando o país a adotar estratégias que amenizem os seus interesses políticos, ressaltando os aspectos econômicos e culturais de sua dominação. A ênfase das instituições multilaterais em questões técnicas foi, assim, essencial para a aquisição pelos Estados Unidos da liderança mundial no pós-guerra.

Partimos, portanto, da premissa de que a política externa estadunidense esteja estruturalmente atrelada à realidade doméstica do país. cremos que a preocupação primordial da diplomacia de Washington desde o século XIX foi atender aos interesses comerciais de suas classes proprietárias. Estas estavam convencidas de que o mercado doméstico não seria suficiente para atender a excelsa produtividade de suas corporações. O país poderia, assim, transformar uma maior parcela da população em consumidores efetivos, mediante uma política de redistribuição de renda, ou adquirir novos consumidores em mercados estrangeiros. Optou-se pela segunda alternativa, que, naturalmente, não apresentava qualquer perigo às propriedades dos capitalistas.

Acreditamos, assim, que as instituições multilaterais se constituem em elementos essenciais da diplomacia estadunidense. Ao se apresentarem como órgãos técnicos, elas conseguem enfatizar os aspectos econômicos da política externa de Washington, anuviando os interesses políticos do país. Porém, ainda mais importante, a capacidade das instituições multilaterais de reproduzir o modo de produção capitalista para além das fronteiras nacionais se casa com o que nos parece ser o principal objetivo da diplomacia estadunidense: encontrar novos mercados para as suas classes proprietárias.

i. As interpretações sobre o tema:

Recentemente, a discussão em torno das instituições internacionais² tem conquistado eminente destaque com o debate entre os realistas e os liberais-institucionalistas. Os primeiros partem de uma perspectiva centrada no Estado, na qual este é considerado o único ator significativo na política mundial. As relações internacionais são assim concebidas como a luta travada entre os Estados, que buscam ampliar sua soberania. Por esse motivo, a abordagem supõe que cada Estado seja instrumentalmente racional, já que arquiteta estratégias para obter mais poder. Os realistas igualmente desconsideram a existência de uma autoridade superior que regule a relação entre os Estados, entendendo o sistema internacional como algo anárquico. Desse modo, a corrente pressupõe que as relações internacionais sejam tomadas por um sentimento de insegurança e medo, visto que não há um órgão que eventualmente puna um agressor ou dê assistência a uma vítima. Cada Estado buscaria assim tornar-se uma potência militar, pois esta seria a única forma de manter-se seguro e sobreviver num ambiente tão tenso.³ Segundo John Mearsheimer, um dos representantes da corrente:

² Ruggie define as instituições multilaterais como um arranjo institucional específico, que busca coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, de acordo com alguns princípios. Segundo o autor, os pressupostos multilaterais foram essenciais no projeto elaborado pelos líderes estadunidenses para o pós-guerra. A ordem econômica nazista tinha toda a antipatia da Casa Branca, pois não só excluía parceiros comerciais, limitando as oportunidades de mercado para os Estados Unidos, como também gerava conflitos econômicos, suscetíveis de perturbar a segurança. A ideia basilar dos estrategistas estadunidenses do pós-guerra era, assim, desmembrar barreiras comerciais discriminatórias, reduzir tarifas, criar arranjos monetários e apoiar a descolonização. De acordo com Ruggie, não foi, portanto, fortuita a recusa dos Estados Unidos de estabelecer acordos bilaterais com países europeus no pós-guerra. A elaboração do Plano Marshall em 1947, pelo qual a Europa Ocidental estabeleceria um esquema multilateral de reconstrução em troca de ajuda, obedecia a tais interesses de política externa de Washington. (RUGGIE, 2005, pp. 95, 113-114).

³ MEARSHEIMER, 1994, pp. 9-11.

O Realismo pressupõe uma leitura bem austera das políticas mundiais. O sistema internacional é concebido como uma arena brutal onde os estados buscam oportunidades para obter vantagens, e, portanto, têm poucos motivos para confiar um no outro. A vida diária é basicamente uma luta pelo poder, na qual os estados disputam não só para se tornar o ator mais poderoso do sistema, mas também para assegurar que nenhum outro estado conquiste tal posição.⁴

Os liberais-institucionalistas partem da mesma premissa, segundo a qual o conflito é a regra nas relações internacionais. Supõem, contudo, que há ocasiões em que os Estados buscam estabelecer a cooperação entre si e, para tanto, criam instituições internacionais. Estas teriam, assim, assumido um papel significativo na política mundial, pois supostamente fornecem informações, reduzem custos de transação, tornam compromissos mais estáveis, estabelecem focos de cooperação e facilitam operações de reciprocidade.⁵ Além disso, promoveriam atividades transgovernamentais (desempenhadas por subunidades de governos), ao organizar conferências e fóruns, que encorajam a formação de coalizões entre diferentes burocracias. Igualmente, auxiliariam os governos a regular e a controlar atividades de atores não governamentais no âmbito internacional. Dessa forma, as instituições internacionais cooperariam para a formação de sociedades mais sensíveis, levando os governos a considerar os interesses de outros no momento de estabelecer políticas.⁶ Segundo Robert Keohane e Lisa Martin:

⁴ "Realism paints a rather grim picture of world politics. The international system is portrayed as a brutal arena where states look for opportunities to take advantage of each other, and therefore have little reason to trust each other. Daily life is essentially a struggle for power, where each state strives not only to be the most powerful actor in the system, but also to ensure that no other state achieves that lofty position." (MEARSHEIMER, 1994, p. 9).

⁵ KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 42.

⁶ KEOHANE & NYE, 1974.

(...), quando elites de estados não preveem benefícios para si próprias com a cooperação, não podemos esperar que esta ocorra ou tampouco que as instituições que a facilitem sejam criadas. Por outro lado, quando estados podem coletivamente se beneficiar com a cooperação, temos a expectativa de que construam tais instituições.⁷

Assim sendo, os realistas não concordam com o argumento liberal-institucionalista de que as instituições desempenham um papel de destaque nas relações internacionais. Para eles, a cooperação ou guerra entre os Estados está ligada ao equilíbrio de poder no sistema mundial. As instituições são, pois, interpretadas como meros instrumentos dos Estados mais poderosos.⁸ Os liberais-institucionalistas buscariam, portanto, encobrir a conexão entre as instituições internacionais e os Estados dominantes.⁹

Logo, a recorrência de menções às instituições internacionais por políticos e acadêmicos nos Estados Unidos estaria mais relacionada com uma antipatia pelo realismo do que pelos méritos das instituições. Mearsheimer argumenta que o realismo incomoda alguns líderes estadunidenses por ser uma teoria pessimista, que se refere à política mundial como um ambiente em que predominam a hostilidade e a competição. Isso entraria em confronto com a cultura política dos Estados Unidos que tende a privilegiar manifestações menos bruscas de poder. Afinal, a tradição isolacionista sempre moldou a forma como o país se envolveu com o cenário internacional, levando-o a optar por maneiras mais sutis de dominação. A teoria liberal-institucionalista ofereceria, pois, justamente o discurso mais apropriado para os Estados Unidos tratar as suas relações com o exterior.¹⁰

⁷ “(...), when states elites do not foresee self-interested benefits from cooperation, we do not expect cooperation to occur, nor the institutions that facilitate cooperation to develop. When states can jointly benefit from cooperation, on the other hand, we expect governments to attempt to construct such institutions.” (KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 41).

⁸ MEARSHEIMER, 1994, p. 13.

⁹ WALTZ, 2000, pp. 20-24.

¹⁰ MEARSHEIMER, 1994, pp. 48-49.

Os realistas também reconhecem que os estados ocasionalmente operam através das instituições. No entanto, acreditam que tais regras reflitam cálculos dos estados para o benefício próprio baseados principalmente na distribuição internacional de poder. Os estados mais poderosos do sistema criam e moldam instituições para que possam manter suas porções de poder mundial, ou até aumentá-las. (...) Para os realistas, as causas da guerra e da paz são principalmente uma função do equilíbrio de poder, e as instituições apenas refletem a distribuição de poder no sistema.¹¹

Por outro lado, os liberais-institucionalistas sustentam que as instituições internacionais tiveram conspícuo papel no processo de paz no pós-guerra, não obstante a oposição dos realistas anti-institucionalistas. Dessa forma, a política mundial hodierna seria bem diferente caso os políticos estadunidenses tivessem seguido as recomendações dos realistas. A OTAN teria um destino semelhante ao do Tratado de Varsóvia, a unificação europeia ficaria comprometida, bem como os esforços de controle de armas nucleares.¹² Os liberais-institucionalistas argumentam, assim, que a abordagem realista é incompleta e incongruente do ponto de vista lógico. Keohane e Martin consideram-na inconsistente como teoria científica, pois é repleta de generalizações incisivas. A proposição realista de que os Estados procuram ser os mais fortes militarmente, por exemplo, não pode ser verificada no caso dos Estados Unidos durante o entre-guerras, que, embora tivessem condições de ser o país mais importante do mundo, não teve o interesse para tanto.¹³

¹¹ “Realists also recognize that states operate through institutions. However, they believe that those rules reflect state calculations of self-interest based primarily on the international distribution of power. The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it. (...). For realists, the causes of war and peace are mainly a function of the balance of power, and institutions largely mirror the distribution of power in the system.” (MEARSHEIMER, 1994, p. 13).

¹² RUGGIE, 1995.

¹³ KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 42.

A insistência dos realistas de que as instituições têm efeitos marginais torna incompleta e logicamente inconsistente a interpretação da abordagem sobre o surgimento das instituições e a deixa sem uma leitura plausível sobre os investimentos dos estados em organizações como a União Europeia, OTAN, GATT e organizações comerciais regionais. De acordo com os preceitos da teoria realista, estados atuam racionalmente quando constroem instituições, embora saibam que estas não terão impacto nos padrões de cooperação. Mas, o que há de racional em dedicar recursos a estruturas que não farão diferença?¹⁴

Na presente pesquisa, adota-se uma posição com uma certa inclinação realista, pois ao mesmo tempo em que concebemos as instituições internacionais como importantes atores da política mundial, igualmente partimos do pressuposto de que estejam atreladas aos interesses dos Estados mais poderosos.

Na verdade, a leitura que aqui se faz das instituições internacionais aproxima-se de uma abordagem das Relações Internacionais que mantém forte interlocução com a teoria gramsciana. O fim da Guerra Fria de certa forma afligiu a credibilidade das correntes mais tradicionais das Relações Internacionais, em virtude de nenhuma o ter previsto. Isso estimulou a formação de diversos paradigmas, que propunham valer-se de um maior diálogo com as Ciências Sociais.¹⁵

A perspectiva teórica ora utilizada como referência se baseia, sobretudo, nos trabalhos de Robert Cox e Craig Murphy que buscaram aplicar as categorias de Gramsci para a problemática das relações internacionais. Desse modo, esses autores sustentam que as instituições internacionais teriam a incumbência de ampliar as fronteiras do modo de produção capitalista no cenário internacional.

Não obstante, diferente da perspectiva realista, o Estado aqui não é concebido como o ponto principal de análise, mas como atrelado a processos de construções

¹⁴ “Realism’s insistence that institutions have only marginal effects renders its account of institutional creation incomplete and logically unsound, and leaves it without a plausible account of the investments that states have made in such international institutions as the EU, NATO, GATT, and regional trading organizations. According to the precepts of realist theory, states act rationally when they construct institutions, although they know that these institutions will have no impact on patterns of cooperation. But what could be the rationale behind devoting resources to structures that will make no difference?” (KEOHANE & MARTIN, 1995, pp. 46-47).

¹⁵ VELASCO, pp. 6-9.

históricas que afetam as formações institucionais, a acumulação do capital e o conflito entre classes sociais. A supremacia dos Estados Unidos é, assim, compreendida como um arranjo muito peculiar de relações entre Estado e sociedade, pela qual se consolidou uma sólida infraestrutura de produção de massa e consumo.¹⁶

Assim sendo, presume-se que a busca dos Estados Unidos pelo controle das decisões globais no pós-guerra não possa ser compreendida sem uma investigação das motivações internas que os impeliram para tal. Supõe-se, pois, que a ascensão do país à supremacia mundial esteja ligada à hegemonia de suas classes industriais e financeiras, localizadas no Nordeste, região conhecida como *rustbelt*. Em decorrência das dificuldades enfrentadas pelas economias europeias, essas classes passaram a exibir proventos desempenhos econômicos, tornando-se cada vez mais dependentes do mercado externo. Dessa forma, buscaram convencer o resto da nação de que a prosperidade dependia da conquista pelos Estados Unidos da direção da economia mundial, instaurando o sistema de livre mercado. Foi, assim, constituído um bloco histórico ao qual foram incorporados os sindicatos industriais e os grandes proprietários rurais do Sul.

Os Estados Unidos obtiveram, assim, a anuência de sua população para assumir um papel de destaque nas relações internacionais e valendo-se de uma diplomacia que enfatizou os aspectos econômicos do seu projeto expansionista, além de um programa de dominação cultural, o país alcançou os seus objetivos. Nesse sentido, as instituições multilaterais se tornaram essenciais justamente por atuarem como organizações técnicas, mantendo, pois, menos evidentes as motivações políticas do país.

Não obstante, a derrota no Vietnã, a intensificação dos movimentos de esquerda ao redor do mundo, bem como o declínio produtivo das corporações dos Estados Unidos, diante da recuperação alemã e japonesa, trouxeram enorme prejuízo ao bloco histórico. A hegemonia das classes empresariais e financeiras do Nordeste foi diluída e cada um dos segmentos que compunham o bloco histórico passou a percorrer os seus próprios interesses.

Se é razoável compreender a política externa estadunidense como atrelada ao seu contexto doméstico, o dissenso que irrompeu a partir de então levou muitos a crer

¹⁶ RUPERT, 1990, p. 431.

que a dominação global dos Estados Unidos chegava ao fim. Com o fito de proteger a sua liderança, a Casa Branca pospôs a sua estratégia de tornar menos evidentes os aspectos políticos de sua dominação e passou a privilegiar medidas unilaterais, como o fim da convertibilidade do dólar em ouro.

Em tais circunstâncias, as vantagens trazidas pelas instituições multilaterais se tornaram módicas. O Estado estadunidense estava resoluto em garantir a sua superioridade a qualquer custo, não se preocupando em manter opacas as relações de poder estabelecidas com o resto do mundo. Porém, ainda mais importante, o projeto das instituições multilaterais de reproduzir o modo de produção capitalista no cenário internacional foi interpretado pelos líderes do país como um empecilho aos seus interesses diplomáticos de curto prazo.

Na ocasião, o Banco estava envolvido com a questão do desenvolvimento rural, trazida ao centro da política externa em decorrência da contenção ao comunismo. Robert McNamara, que assumira a presidência em 1968, buscou obstinadamente ampliar a autonomia e os empréstimos da instituição. Diante das ameaças ao poder mundial dos Estados Unidos, os empenhos do Banco foram vistos por vários líderes políticos do país como incentivos a estratégias estatais de desenvolvimento e, até mesmo, ao comunismo. Embora McNamara seja considerado um dos presidentes mais importantes da instituição, sua gestão foi marcada por tensos conflitos com o Congresso e o Tesouro, convencidos de que o Banco necessitava de maior controle.

A instituição, no entanto, logo re-estabeleceu a cordialidade com o Estado estadunidense, através dos programas de ajustes estruturais. As classes dirigentes do país se convenceram de que o fim dos controles ao capital recuperaria a proeminência dos Estados Unidos. Afinal, o dólar permanecia sendo a moeda mais importante em circulação. A administração Reagan calcificou uma nova aliança com as classes proprietárias do país, rompendo de forma decisiva o bloco histórico sustentado pelo New Deal. A intensificação dos gastos com a indústria bélica, bem como o fim das regulamentações do Estado permitiram o rápido enriquecimento das classes financeiras e industriais, a expensas dos países periféricos e das classes trabalhadoras dos Estados Unidos. O país reconquistou, dessa forma, a sua posição sobranceira nas

decisões mundiais e elegeu a extinção das barreiras aos produtos e capital estadunidenses como tarefa prioritária de sua política externa.

Nesse cenário, as instituições de Bretton Woods passaram a advogar os benefícios do livre mercado, no intuito de convencer os países periféricos a abandonar suas estratégias baseadas na substituição de importação. As nações subdesenvolvidas na ocasião estavam fragilizadas pela crise da dívida, consequente das medidas econômicas austeras implementadas pelos Estados Unidos. Os empréstimos concedidos pelo Banco e o FMI eram as únicas fontes de recursos disponíveis e essas economias adotaram, assim, as políticas liberalizantes incluídas nos programas de ajustes estruturais. Os Estados Unidos tiveram, portanto, êxito em exportar a crise que os abatia para os países periféricos.

Com o fim da Guerra Fria, o neoliberalismo emergiu como assunto prioritário da agenda de política externa estadunidense. A globalização e os avanços da informática providenciaram o aparato retórico que, novamente, possibilitou à Casa Branca tornar discretos os seus interesses políticos de liderança mundial. Nesse contexto, as instituições de Bretton Woods passaram a desempenhar um papel fulcral no processo de abertura de mercados para os produtos e capital estadunidenses. Não obstante, o Banco passou a ser severamente criticado pelos danos ambientais e sociais de seus projetos. ONGs situadas nos Estados Unidos passaram a pressionar o Congresso a cortar os recursos destinados à instituição como forma de puni-la. O Banco foi, assim, obrigado a novamente se dedicar à questão do alívio da pobreza, de certa forma frustrando o projeto de promover o neoliberalismo. Isso desencadeou sérios conflitos, sobretudo com o Tesouro.

A pesquisa ora apresentada tem, portanto, o objetivo de investigar as relações entre o Banco e o Estado estadunidense, valendo-se do conceito de *capitalista coletivo ideal*. Nas circunstâncias em foco, a instituição esteve envolvida com a questão do alívio da pobreza, tema que se contrapunha aos interesses diplomáticos mais imediatos da Casa Branca, gerando conflitos entre o Banco e o seu principal doador. De fato, ocasiões de grande tensão geralmente costumam realçar singularidades intrínsecas à relação das partes envolvidas, imprecisas nos momentos de placidez. Cremos que os embates acusam uma divergência de perspectivas entre a instituição e o Estado

estadunidense. O Banco Mundial, estando voltado para a reprodução do modo de produção capitalista, estaria inclinado a se ater a questões de longo prazo. Já o Estado estadunidense apresentaria uma tendência de se focar em questões mais momentâneas, sobretudo nas ocasiões de crise, quando analisado sob a perspectiva das disputas pelo poder dentro das relações internacionais.

No primeiro capítulo, iremos nos focar na consolidação da supremacia mundial de Washington durante o pós-guerra. Partimos do princípio de que a singularidade da diplomacia estadunidense não pode ser compreendida sem a investigação do contexto doméstico do país. Cremos ser, assim, possível conceber os interesses de expansão mundial dos Estados Unidos como consequentes das ambições por mercados das classes proprietárias. Nosso intento é analisar como as últimas obtiveram êxito em articular um bloco histórico, sob o New Deal, e assim projetar alhures os seus interesses de classe.

No segundo capítulo, abordaremos as especificidades nas relações entre as instituições multilaterais e o Estado estadunidense, à luz do conceito de *capitalista coletivo ideal* de Marx e Engels. Almejamos sustentar que as instituições têm uma compreensão mais global das relações de produção, pela própria posição que ocupam no jogo de forças entre Estados centrais e periféricos. Elas tenderiam, assim, a se ocupar com os interesses de longo prazo dos Estados centrais, sobretudo os Estados Unidos, garantindo a reprodução do modo de produção capitalista. Tal faculdade, por sua vez, seria assegurada pela facilidade das instituições multilaterais de manter discretas as conexões políticas com o Estado que as patrocina.

No terceiro capítulo, iremos nos deter nos programas de desenvolvimento rural financiados pelo Banco entre as décadas de 1960 e 1980. Investigaremos como as atividades da instituição se ligaram aos interesses de política externa estadunidense, tendo como pano de fundo a contenção ao comunismo e a organização do Terceiro Mundo na Assembleia Geral da ONU.

O quarto capítulo se refere à crise que assolou a liderança estadunidense a partir de meados da década de 1960 e as repercussões desta para o Banco Mundial. A recuperação das economias alemã e japonesa e a paridade nuclear soviética afligiram fortemente o país. Ao mesmo tempo, o bloco histórico que sustentou a supremacia de

Washington no pós-guerra dava sinais de exaustão, com os protestos contra a Guerra do Vietnã e o New Deal. Nesse contexto, pode-se supor que o empenho do Banco em garantir os interesses de longo prazo dos Estados Unidos entrou em confronto com os interesses de curto prazo do país, originando uma das ocasiões mais tensas nas relações entre a instituição e o Estado estadunidense.

Finalmente, o quinto capítulo se ocupa com o conflito entre as obrigações do Banco perante a comunidade internacional e as funções que o Estado estadunidense lhe atribui. A administração Reagan privilegiou os interesses do capital especulativo no intuito de aplacar os movimentos de esquerda que medravam ao redor do mundo, sobretudo nos países periféricos. Além disso, o favorecimento às classes financeiras permitiu que o país recuperasse a sua liderança internacional, já que o dólar permanecia como a moeda mais importante do mundo. O pensamento neoliberal emergiu, assim, como o principal embasamento retórico da política externa estadunidense. O Banco, no entanto, vinha sendo severamente criticado pelos danos sociais de seus projetos e necessitou novamente se atentar à questão da pobreza, distanciando-se das atribuições que a Casa Branca lhe encarregara: colocar em prática os ditames do neoliberalismo.

Capítulo: 1.

A ascensão dos Estados Unidos à liderança mundial no pós-guerra

« Sire, dit René à Henri, je viens vous parler d'une chose dont je m'occupe depuis longtemps. »

(...)

« Un de mes amis, Sire, arrive de Florence, cet ami s'occupe beaucoup d'astrologie. »

- Oui, interrompit Henri, je sais que c'est une passion florentine.

- Il a, en compagnie des premiers savants du monde, tiré les horoscopes des principaux gentilshommes de l'Europe.

- Ah! Ah! Fit Henri.

- (...) Votre Majesté doit penser que le sien n'a pas été oublié. (...)

« Et vous vous souvenez de cet horoscope ? dit le roi de Navarre avec un sourire qu'il essaya de rendre indifférent.

- Oh ! reprit René en secouant la tête, votre horoscope n'est pas de ceux qu'on oublie.

- En vérité ! Dit Henri avec un geste ironique.

- Oui, Sire, Votre Majesté, selon les termes de cet horoscope, est appelée aux plus brillants destinées. » (...)

- Tous ces oracles italiens sont flatteurs, dit Henri ; or, qui dit flatteur dit menteur. N'y en a-t-il pas qui m'ont prédit que je commanderais des armées, moi ? »

Et il éclata de rire. Mais un observateur moins occupé de lui même que ne l'était René eût vu et reconnu l'effort de ce rire. (...)

- Sire, vous serez roi.

(Dumas, **La Reine Margot**)

i. Os objetivos da política externa dos Estados Unidos:

A capa da revista *Life* de Novembro de 1945 surpreendeu com a foto de um cogumelo emergindo de Washington.¹ Os Estados Unidos finalmente emergiam para a posição de país mais importante do mundo, rompendo as barreiras talássicas que sempre os protegeram de conflitos com outras nações. Pois, a narrativa predominante sobre a política externa estadunidense costuma argumentar que o país tendeu a se manter isolado dos acontecimentos mundiais.² Afinal, uma nação continental, autossuficiente e constituída justamente por pessoas que haviam fugido do velho mundo, aparentemente não teria motivo para se engajar em esforços internacionais, exceto os comerciais e humanitários.

Supõe-se, assim, que a supremacia estadunidense foi algo acidental, uma mera resposta a fatores externos. O país não teria obedecido a um prévio projeto de expansão imperial, mas reagido a contingências que transcorriam fora de suas fronteiras e que ameaçavam a paz e a democracia.³

Tal percepção de que os Estados Unidos sejam uma superpotência relutante tem sido, porém, questionada por alguns autores. Estes sustentam que o discurso seja corriqueiro não necessariamente por explicar o poder global do país, mas por evitar questionamentos a respeito do mesmo. Tais autores argumentam que ao contrário da narrativa dominante, são justamente os conflitos internos que impulsionam os Estados Unidos para o exterior. Mais especificamente, o país decidiu galgar as suas fronteiras, no intuito de garantir os interesses de suas classes proprietárias – as grandes corporações, as elites financeiras e rurais.

É o que argumenta o historiador Charles Beard, segundo o qual haveria uma conexão entre política externa e doméstica. De acordo com o autor, sejam quais fossem os motivos do país para se distanciar do mundo, em nenhuma ocasião ele se recusou a defender os interesses comerciais de suas classes capitalistas pelo globo.⁴ Os Estados

¹ GADDIS, 1987, p. 21.

² CROCKATT, 1995, p. 18.

³ BACEVICH, 2002, p. 7.

⁴ Pode-se, aliás, considerar controversa a ideia de que os Estados Unidos buscaram se isolar, quando se leva em conta que em 1803, o país ampliou o seu território do rio Mississippi até as Montanhas Rochosas

Unidos, afinal, apresentaram um desenvolvimento industrial ingente durante o século XIX, como atesta o gráfico 1.1, ao demonstrar a diminuição de sua população rural. De acordo com Beard, o país vinha produzindo mais bens do que poderia consumir e o excedente deveria ser exportado. O autor observa que mesmo nos episódios mais violentos da Guerra Civil, a classe proprietária exerceu forte pressão na administração republicana para expandir o comércio do país.⁵

O historiador considera, porém, que a preocupação em obter consumidores para a classe proprietária teria desviado os Estados Unidos de seus principais problemas: o subdesenvolvimento do seu próprio mercado. Pois, apenas uma pequena fração da população atuaria como consumidores efetivos, sendo, assim, necessária uma redistribuição da riqueza. Dessa forma, Beard considera que a opção por intervir no exterior possibilitaria aos líderes do país se esquivar de decisões difíceis que poderiam colocar em risco os privilégios das classes proprietárias. Os argumentos morais e humanitários que circundam a política externa estadunidense seriam, portanto, uma camuflagem. Beard sustenta que há pobreza suficiente dentro das fronteiras do país e, por isso, os Estados Unidos seriam ineptos para resolver os problemas do mundo.⁶ Washington deveria assim se preocupar em cuidar do seu próprio jardim, ao invés de se engajar na expansão quixotesca e ineficiente para o além-mar.⁷

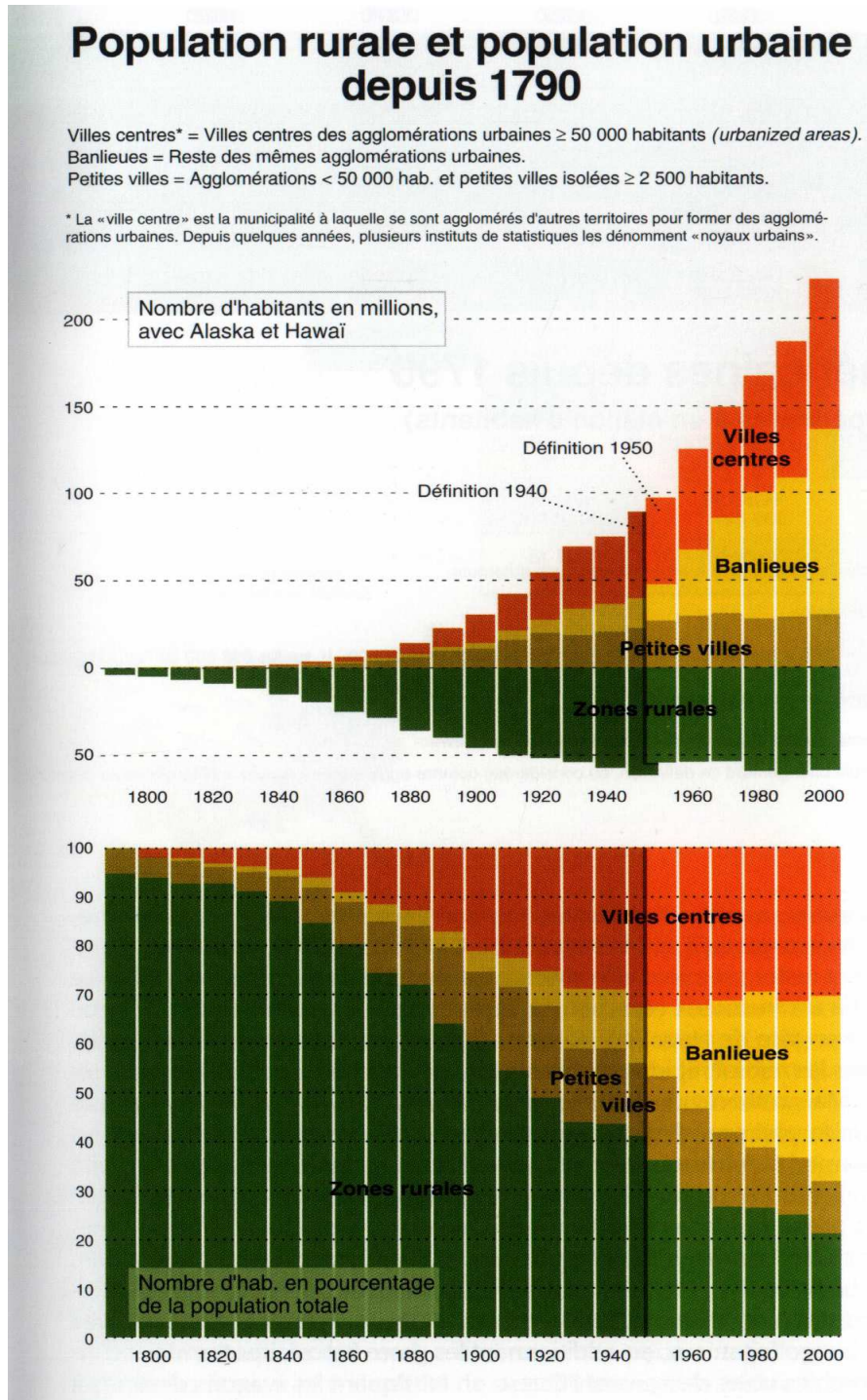
com a aquisição da Louisiana da França; em 1819, atingiu o Golfo do México com a conquista da Flórida da Espanha; em 1849, alcançou o Pacífico, apropriando-se do território de Oregon da Inglaterra e tomando a Califórnia e o Sudoeste do México na Guerra de 1846-1848. Houve ainda as anexações do Havaí em 1896, bem como das Filipinas, Porto Rico, Guam e outras ilhas do Pacífico após a Guerra com a Espanha em 1898. (CROCKATT, 1995, p. 18).

⁵ BEARD, 1942, pp. 344-345.

⁶ BEARD, Charles. "Collective Security. A Reply to Mr. Browder". *New Republic*, nº 93, 2 Fev, 1938, pp. 357-359. Apud. BACEVICH, 2002, p. 21.

⁷ BEARD, Charles. **The Open Door At Home**. New York: Macmillan, 1934, pp. vii, 37-38, 47, 55-56. Apud. BACEVICH, 2002, pp. 14-20.

Gráfico 1.1 – População Rural e População Urbana desde 1790



Fonte: SALMON, 2008, p. 39.

Costuma-se, contudo, atribuir o êxito do desenvolvimento industrial estadunidense ao seu vasto mercado doméstico.⁸ A homogeneidade linguística e cultural, os avanços nos sistemas de transporte e de comunicação, bem como a ausência de divisões de classes quais as observadas no continente europeu, teriam rapidamente transformado a população em consumidores de produtos manufaturados. Já em 1900, a renda per capita dos Estados Unidos ultrapassou a inglesa e estava bem adiante da do resto da Europa.⁹ Não obstante, é possível dizer que o mercado interno estadunidense não tardou a se tornar anódino para as classes capitalistas.

Walter Lafeber identifica o início desse processo na década de 1850, momento em que a diplomacia moderna de Washington começa a se afigurar. O mapa 1.1 nos informa que entretantes o país adquiria proporções continentais, passando a privilegiar a busca por mercados para os seus excedentes, ao invés da conquista de novas terras. Entre 1850 e 1873, mesmo com a Guerra Civil, as exportações alcançaram uma média de 274 milhões de dólares por ano, contra 116 milhões de dólares entre 1838 e 1849.¹⁰

Como os números sugerem, é possível relativizar a narrativa de que os Estados Unidos procuraram manter-se isolados do mundo. De acordo com Lafeber, é certo que o domínio da Inglaterra sobre os mares e o conflito de poder dentro da Europa possibilitaram que o país obtivesse o privilégio de não ter que se comprometer com os problemas europeus. Não obstante, os Estados Unidos amiúde se envolveram em assuntos externos, como com o comércio internacional de escravos, revoluções na América Latina, incidentes na Ásia e questões coloniais na África e Madagascar.

A década de 1890 foi, de acordo com o autor, um divisor de águas da história dos Estados Unidos. Como ilustra o mapa 1.2, já em 1870 a produção manufatureira do país só não superava a inglesa. A intrépida revolução industrial vinha produzindo enormes excedentes, que na falta de mercado, geraram depressões, desigualdades e violência. Os salários decaíram substancialmente e em 1894, um em cada seis trabalhadores não estava sendo pago. Entre 1893 e 1895, o país foi devastado por toda sorte de conflitos de classe, exceto a eclosão do próprio Socialismo. De acordo com o

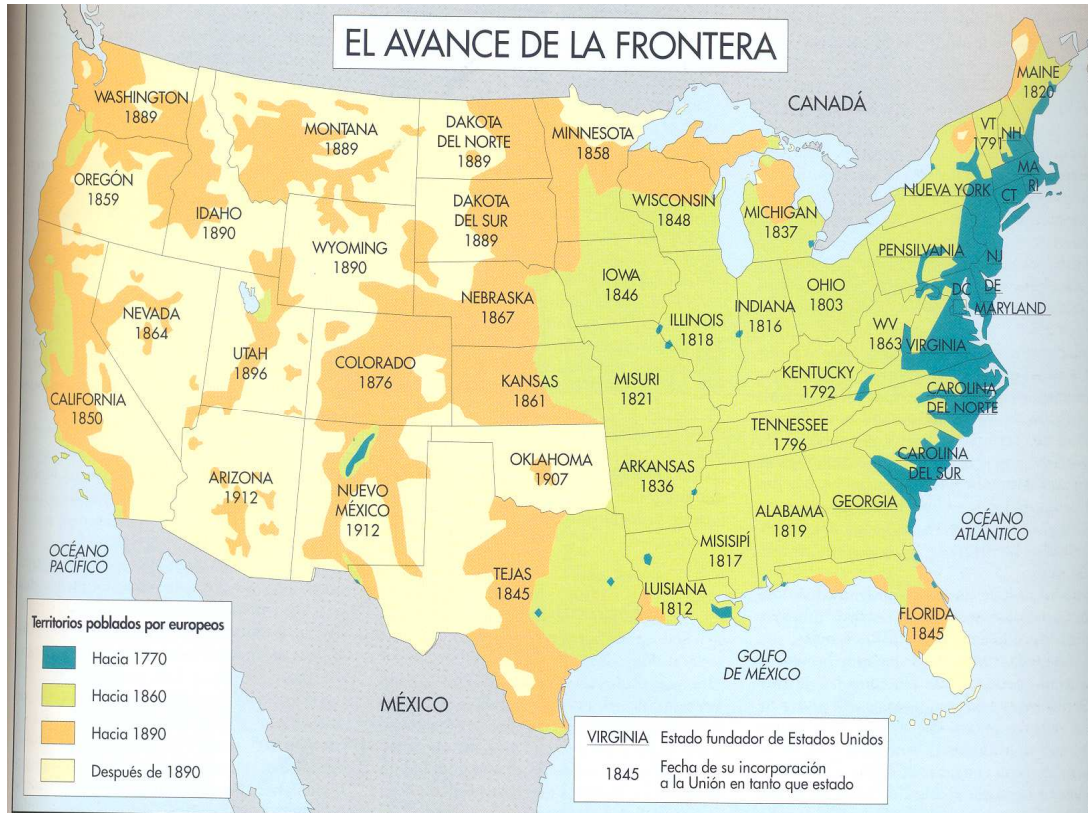
⁸ MURPHY, 1994, pp. 119-120; NELSON & WRIGHT, 1992.

⁹ NELSON & WRIGHT, 1992, p. 1939.

¹⁰ BULLOCK, C.J., WILLIAMS, J.H., TUCKER, R.S., "The Balance of Trade of the United States", *Review of Economics and Statistics I*, Julho, 1919, pp. 215-266. In: LAFEBER, 1963, pp. 1-2.

Secretário de Estado de Stephen Cleveland (1893-1897), Walter Quintin Gresham, as lutas sociais soavam como sintomas da revolução.¹¹

Mapa 1.1 – O Avanço da Fronteira



Fonte: LEMARCHAND, 1999, p. 99.

Foi se valendo da expansão para o exterior e não da adoção de uma política mais igualitária que tais dilemas foram confrontados. Ora, Lafeber nota que o historiador Jackson Turner enfatizara o quanto as instituições, o individualismo e a democracia dos Estados Unidos dependiam da disponibilidade de terras ao Oeste. A ampliação do território até o Pacífico foi assim entendida como o fator central da dinâmica do progresso do país. Dessa forma, se o sucesso dos Estados Unidos estava justamente na sua extensão para o Oeste, a solução para os novos problemas só poderia ser encontrada ou no reajuste das instituições políticas ou na procura por novas áreas de expansão.¹²

¹¹ Apud. LAFEBER, 1963, p. 175.

¹² TURNER, Jackson. **The Frontier in American History**. New York, 1947, p. 38. Apud. LAFEBER, 1963,

Os principais meios de comunicação da classe capitalista começaram, assim, a exigir do governo federal uma política externa inteligente, mediante a qual fosse possível obter novos mercados para os seus produtos. “Embora o país estivesse repleto de fortes defensores do isolamento”, comentava o *Export and Finance* em 1899, “era impossível encontrar uma só pessoa que não fosse favorável à intensificação das relações comerciais”.¹³

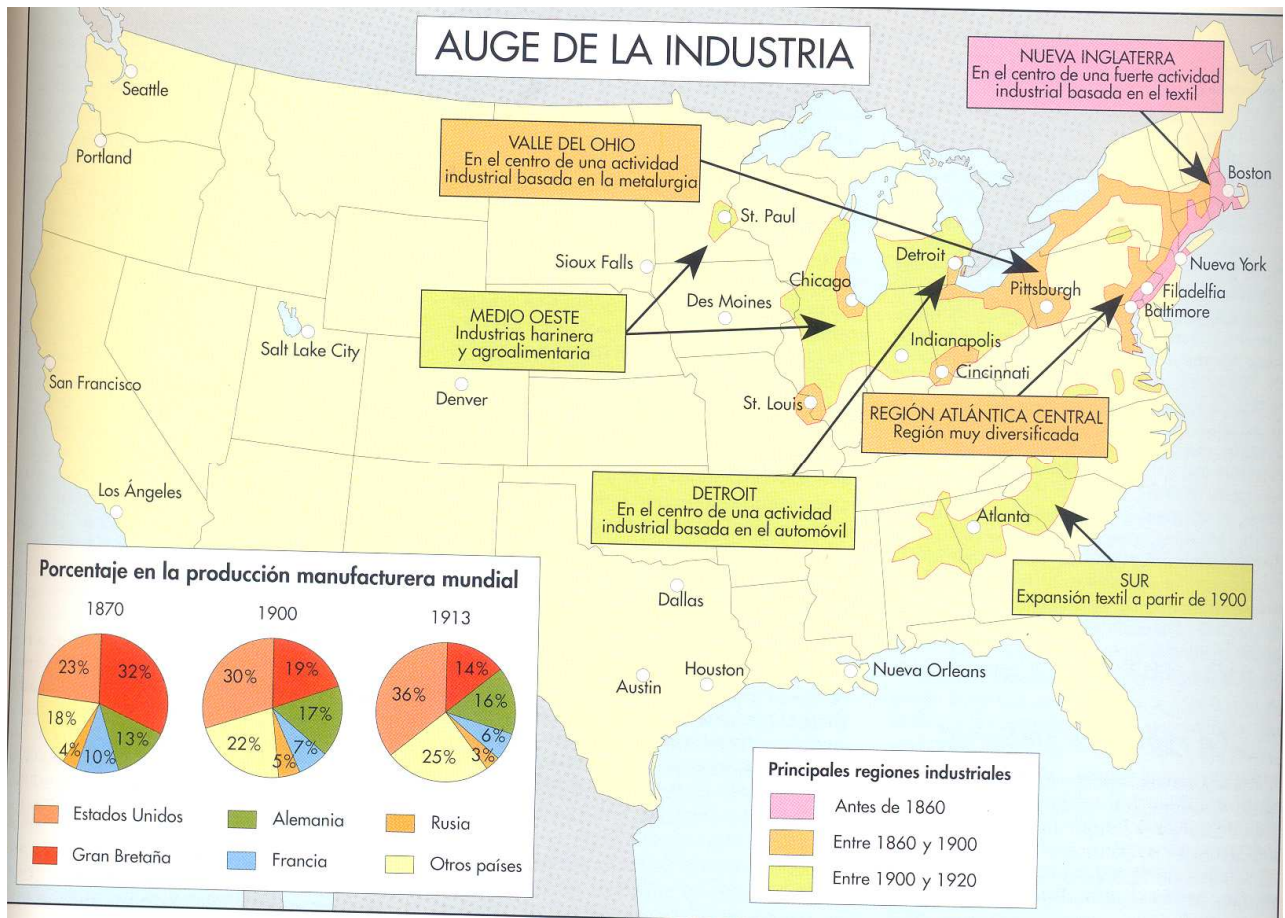
Dessa forma, Lafeber sustenta que entre 1889 e 1899 os Estados Unidos não só entraram num novo século cronologicamente, como também num novo mundo, envolvendo-se cada vez mais em assuntos externos. Ainda em campanha, o futuro presidente republicano Benjamin Harrison (1889- 1893) salientou a necessidade do país não se ater somente às tarifas protecionistas, mas igualmente ao incremento das relações comerciais. Constituiu-se, assim, um consenso entre a classe empresarial, a administração e os congressistas de que os mercados estrangeiros seriam a *única* maneira de se obter a prosperidade e tranquilidade.¹⁴

p. 68.

¹³ “Although the country was filled with self-styled ‘isolationists’, it was impossible to find a single person who did not favor increased commercial entanglements.” (*Export and Finance*. Apud. LAFEBER, 1963, pp. 60-61).

¹⁴ LAFEBER, 1963, pp. 66-67.

Mapa 1.2 – O Auge da Indústria



Fonte: LEMARCHAND, 1999, p. 53.

Tal ideia de que a política externa dos Estados Unidos esteja ligada ao seu contexto interno faz-se igualmente presente na obra de William Appleman Williams. Este observa que o país já se imaginava como um império desde a sua constituição enquanto nação. Da mesma forma que Lafeber, Williams identifica na década de 1890, o surgimento da percepção de que a expansão econômica seria a melhor maneira de sustentar a prosperidade doméstica. A crise própria da época teria gerado em vários segmentos da sociedade a sensação de caos e de que algo drástico deveria ser feito para contê-lo. As classes dominantes compreendiam os conflitos como decorrentes da falta de mercados para os seus produtos e supuseram que uma política expansionista fosse a única solução viável.

Entre 1899 e 1900 foram promulgadas as Notas de Porta Aberta por John Hay, Secretário de Estado da administração de William McKinley (1897-1901), que embasariam a estratégia pela qual essa expansão seria viabilizada – a força econômica predominante dos Estados Unidos dominaria todo o planeta. De acordo com o Departamento de Estado,

a habilidade dos Estados Unidos de competir com as nações mais avançadas industrialmente em qualquer parte do mundo, bem como com elas próprias em seus mercados domésticos não pode mais ser questionada. A cada ano devemos ser confrontados com um excedente crescente de bens manufaturados para a venda nos mercados estrangeiros e assim manter os operários e artesãos americanos empregados.¹⁵

Isso significava que a expansão comercial se tornara, assim, um assunto de Estado, passando a ser vista como a melhor maneira de acalmar os descontentes, preservar a democracia e restaurar a prosperidade. A diplomacia seria, pois, o instrumento do bem-estar doméstico.¹⁶

O autor questiona, assim, a suposição comumente aceita de que os Estados Unidos teriam negligenciado suas responsabilidades mundiais durante a década de 1920.¹⁷ A recusa de participar da Liga das Nações estaria, segundo ele, mais relacionada com a falta de acordo sobre a estratégia a ser adotada num contexto de revoluções, do que com o abandono do projeto em si. Os propósitos do presidente Woodrow Wilson (1913-1921) eram solucionar os conflitos entre os Aliados, levando os Estados Unidos a ascender como uma liderança intelectual, econômica e militar que

¹⁵ “the ability of the United States to compete successfully with the most advanced industrial nations in any part of the world, as well as with those nations in their home markets, can no longer be seriously questioned. Every year we shall be confronted with an increasing surplus of manufactured goods for sale in foreign markets if American operatives and artisans are to be kept employed the year around.” (Apud, WILLIAMS, pp. 40-41).

¹⁶ WILLIAMS, 1961, pp. 22, 41.

¹⁷ Mauduy também argumenta que os Estados Unidos não se mantiveram tão isolados ao longo da década de 1920 como se costuma observar. Os investidores estadunidenses não interromperam os seus negócios na Alemanha, Áustria e Inglaterra. O mesmo pode ser dito em relação às grandes corporações, como Singer, Ford e Chrysler. (MAUDUY, 2003, p. 15).

revigorasse o liberalismo no mundo. Dessa forma, seria possível combater a ameaça revolucionária, bem como assegurar a prosperidade estadunidense.

Segundo Williams, a percepção de que a conquista da paz seria uma condição para a Política de Portas Abertas se tornou mais evidente no entreguerras. Os líderes dos Estados Unidos supunham que a neutralidade numa eventual guerra resultaria em perda de mercados externos e, conseqüentemente, em outra depressão. O país estava cada vez mais, de acordo com o autor, seduzido pela missão de reformar o mundo.¹⁸

ii. A dificuldade de se estabelecer um interesse nacional

No entanto, embora seja possível dizer que os objetivos dos Estados Unidos no exterior tenham sido bem delimitados, o país sempre teve dificuldade para definir uma política externa coerente, em decorrência de suas singularidades sociais, políticas e geográficas.

O historiador Charles A. Beard sustenta que a diversidade da sociedade estadunidense, dividida étnica e religiosamente, não seria propícia para a definição de um projeto expansionista, algo agravado pela celebração do individualismo e da auto-gratificação. A ausência de uma tradição monárquica ou religiosa igualmente tornaria custosa a formação de um sentimento de deferência a uma autoridade, próprio aos grandes impérios. Os Estados Unidos não teriam, portanto, as aptidões necessárias para campanhas agressivas de rearranjos da ordem mundial.¹⁹

Frederick Jackson Turner observa que no caso dos países em geral, projetos expansionistas acabam sendo interrompidos pelas fronteiras de outras nações. Já os Estados Unidos puderam se expandir ao longo de um amplo território, sem ter tido que enfrentar tal limitação. Isso, no entanto, levou o país a ter diversos estágios de desenvolvimento social dentro de suas fronteiras, pois cada expansão requeria um novo processo de civilização.²⁰ Dessa forma, o historiador considera que os Estados Unidos

¹⁸ WILLIAMS, 1961, pp. 19, 21-22, 37, 106, 110, 124, 159, 185, 198-200.

¹⁹ BEARD, Charles A. **The Open Door at Home**. New York: Macmillan Company. 1934, p. 202. Apud. BACEVICH, 2002, p. 19.

²⁰ TURNER, 1931, p. 2.

sejam compostos por uma diversidade social complexa, comparável com a presente entre os países europeus.²¹

Algo semelhante é observado por Peter Trubowitz. Segundo ele, a diversidade econômica do país levaria cada região a ter um padrão próprio de desenvolvimento e de inserção no mercado mundial, gerando desacordos quanto às estratégias diplomáticas a serem seguidas. Com isso, políticas nacionais tenderiam a fomentar o crescimento em certas regiões e prejudicar outras. Isso se combinaria com o sistema político fragmentário do país que, segundo o autor, divide o poder horizontalmente entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário e verticalmente entre o governo federal, estadual e local. Dessa forma, os líderes políticos careceriam de latitude para estabelecer suas prioridades estratégicas, tendo dificuldades para articular um interesse nacional. O maior desafio para a política externa estadunidense seria, pois, obter o apoio doméstico e não o internacional.²²

Tocqueville, Lippmann e Kennan, bem como vários observadores, argumentam que o processo americano de decisões acerca da política externa não é apropriado para as necessidades de uma grande potência. Em comparação com outras nações industrializadas, onde líderes dispõem de considerável latitude para estabelecer prioridades estratégicas, a diplomacia americana é altamente politizada e notavelmente ineficiente, sendo difícil para os líderes da nação mobilizar e sustentar amplo apoio político.²³

²¹ TURNER, Jackson. **The Significance of Sections in American History**. New York: Rinehart and Winston, 1932. Apud. TRUBOWITZ, 1998, p. 1.

²² TRUBOWITZ, 1998, pp. 1-6.

²³ “From Tocqueville to Lippman to Kennan, observers have argued that the American foreign policy-making process is poorly suited to the needs of a great power. In comparison with other industrialized nations, where leaders usually enjoy considerable latitude in setting strategic priorities, the American foreign policy-making process is highly politicized and notoriously inefficient, making it extremely difficult for the nation’s leaders to mobilize and sustain broad-based political support.” (TRUBOWITZ, 1998, p. 2).

iii. A hegemonia das grandes corporações e das classes financeiras do *rustbelt*:

Assim sendo, uma leitura possível a respeito da supremacia estadunidense no pós-guerra seria a partir do conceito de hegemonia de Gramsci. De acordo com o autor, o exercício da hegemonia se baseia na combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado. A força não pode superar o consenso, mas aparentar estar sobre este apoiada.²⁴ A hegemonia pode, portanto, ser observada quando o poder de uma classe dominante ou fração de classe deixa de se sustentar somente na dominação, passando a se apoiar igualmente numa liderança moral e intelectual.²⁵ Trata-se, portanto, da união entre estrutura e superestrutura – a dominação de uma classe no âmbito produtivo passa a ser expressa por uma ideologia, que incorpora um consenso entre grupos dominantes e subordinados. Tal ideologia aborda um interesse em comum entre as diferentes classes e é apresentada em termos universais.²⁶

Gramsci distingue, assim, duas maneiras pelas quais uma classe pode exercer sua dominação: ela pode ser considerada *dirigente*, tendo como parâmetro as classes aliadas e *dominante*, quando se leva em consideração as classes antagonistas. Segundo o autor, a hegemonia ocorre, portanto, através do Estado, que pode ser entendido como o conjunto de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém o seu domínio, além de obter o consenso dos subordinados. Gramsci, no entanto, não entende o Estado como um instrumento de classe, mas como uma força autônoma que recompõe jurídica e politicamente a classe dominante. Pois esta é compreendida como dividida em várias camadas, cada qual com seus interesses particulares e, ocasionalmente, conflitantes.²⁷

Dessa forma, uma condição prévia para o exercício da hegemonia é a formação do bloco histórico – um conjunto complexo, contraditório e discordante, que articula várias classes sociais. Trata-se da reconstrução das relações entre Estado e sociedade, através de processos organicamente interligados de transformações políticas, econômicas e culturais. Relaciona-se com aspectos subjetivos e objetivos de uma

²⁴ GRAMSCI, 2002, p. 95.

²⁵ GILL & LAW, p. 93.

²⁶ COX, 1977, p. 387.

²⁷ BUCI-GLUCKSMAN, 1975, pp. 88, 116, 159, GRAMSCI, 2002, p. 331, 334.

específica formação social. É, portanto, um complexo em que as forças materiais são o conteúdo e as ideologias a forma.²⁸

O bloco histórico se compõe quando a liderança ideológica de uma classe ou fração de classe obtém o consentimento de grupos subordinados, estruturando a participação destes numa variedade de práticas sociais. Para tanto, é necessário que a classe dirigente deixe em segundo plano os seus interesses mais imediatos, realizando concessões para os grupos subordinados, sem, porém, arriscar a sua dominação. O bloco histórico é, portanto, mais do que uma mera aliança, pois engloba aspectos culturais, sociais e econômicos de uma dada formação social.²⁹ É um equilíbrio de compromisso, que integra outras classes – uma relação de forças contraditórias, um equilíbrio instável.³⁰

Pode-se dizer que a escalada dos Estados Unidos à supremacia mundial no pós-guerra esteve associada à hegemonia das classes financeiras e das grandes corporações, localizadas no Nordeste do país, região conhecida como *rustbelt*.

A Primeira Guerra estimulou sobremaneira a economia estadunidense. As classes financeiras fixadas no leste passaram a conceder empréstimos aos Aliados para a compra de armamentos e em apenas cinco anos, os Estados Unidos deixaram de ser uma economia deficitária, acumulando mais de 3.5 bilhões de dólares em sua balança de pagamentos, tendência que se intensificou no entreguerras, quando a Europa necessitou de capital para a reconstrução. Wall Street substituiu, assim, o mercado financeiro londrino.³¹ O investimento estrangeiro direto dos Estados Unidos praticamente dobrou de 3.9 bilhões de dólares em 1919 para 7.6 bilhões em 1929. Às vésperas da Quebra de Wall Street, as rendas no exterior passaram a corresponder a 1/5 da renda nacional.³²

²⁸ Gramsci faz a ressalva de que a distinção entre forma e conteúdo é meramente didática, já que forças materiais não seriam historicamente observadas sem forma, bem como ideologias não passariam de fantasias sem as forças materiais. (GRAMSCI, 1978, p. 63).

²⁹ RUPERT, 1990, pp. 80-81.

³⁰ BUCI-GLUCKSMANN, 1975, p. 117.

³¹ MAUDUY, 2003, p. 15.

³² LEWIS, Cleona. **America's Stake in International Developments**. Washington D.C., Brookings Institution, 1988, p. 447 e 606, Apud. TRUBOWITZ, 1998, pp. 107-108.

Entre 1900 e 1914, os Estados Unidos já haviam ultrapassado a Inglaterra como o maior produtor mundial de manufaturas. Entre 1899 e 1914, as exportações de bens industriais quase triplicaram de 381 milhões de dólares para 1,1 bilhão de dólares.³⁴ Com a Primeira Guerra, houve um aumento de 500% nas exportações de manufaturas entre 1914 e 1920.³⁵

Pode-se atribuir tais índices econômicos ao desempenho das corporações que durante a década de 1890 se estabeleceram como instituições fundamentais do sistema econômico estadunidense. Centradas nas fábricas, elas rapidamente integraram e racionalizaram todo o processo econômico da industrialização, desde a formação do capital e publicidade até o suprimento da força de trabalho e insumos. Em 1899, 2/3 de todos os bens manufaturados eram produzidos pelas corporações e em 1929, essa fração subiu para 9/10. Em 1904, empregavam 7/10 dos trabalhadores assalariados em manufaturas e em 1929, a porção foi para 9/10.³⁶

Homens cujas experiências pessoais estavam estreitamente ligadas ao capital financeiro e às corporações compunham a administração Roosevelt. Averell Harriman, proprietário da Brown Brothers Harriman & Co, a principal conexão em Wall Street para as companhias alemãs no entreguerras, serviu o presidente Roosevelt como enviado especial para a Europa.³⁷ Donald M. Nelson, proprietário da Sears, Roebuck and Co., foi diretor de prioridades do Escritório dos Estados Unidos de Gerenciamento de Produção entre 1941 e 1942 e diretor do Quadro de Produção para a Guerra entre 1942 e 1944.³⁸ Edward Stettinius, fora sócio da J.P. Morgan and Company, vice-presidente da General Motors e administrador sênior da U.S. Steel, antes de se tornar diretor da Ajuda de Lend-lease para Aliados, sub-secretário do Estado em 1943 e finalmente Secretário do Estado em 1944.³⁹ Adolf A. Berle, autor de um dos principais estudos

³⁴ NOVAK, David & SIMON, Mathew. "Commercial Response to the American Export Invasion, 1871-1914. An Essay in Attitudinal History", *Explorations in Entrepreneurial History* 3. Inverno, 1996, pp. 121-147. Apud. TRUBOWITZ, 1998, p. 107.

³⁵ RUPERT, 1990, p. 443, nota 17.

³⁶ WILLIAMS, 1961, p. 144.

³⁷ Wikipedia. Disponível em <http://en.wikipedia.org/wiki/William_Averell_Harriman>. Acesso em: 13 abril 2011.

³⁸ Wikipedia. Disponível em <http://en.wikipedia.org/wiki/Donald_M._Nelson>. Acesso em: 13 abril 2011.

³⁹ Wikipédia. Disponível em <http://en.wikipedia.org/wiki/Edward_Stettinius,_Jr.>. Acesso em: 13 de Abril de 2011.

sobre as corporações,⁴⁰ fez parte do seleto grupo de consultores de Roosevelt e entre 1938 e 1944, exerceu a função de Subsecretário do Estado para a América Latina.⁴¹

Williams observa, inclusive, que havia uma linha tênue entre liderança privada e pública. A comunidade que tomava as principais decisões a serem seguidas pelo país continha, além de líderes políticos, homens de grande poder que, contudo, não pertenciam ao Estado.⁴² O Secretário de Estado Charles Evans Hughes (1921-1925) chegou a declarar que todas as questões políticas tinham os seus aspectos econômicos, sendo natural que os empresários tivessem participação na condução da política externa.⁴³ O presidente Herbert Hoover foi ainda mais enfático, anunciando em 1924:

O mercado externo se torna de uma importância peculiar para nós ao manter a estabilidade das operações de nossas indústrias. [É uma parte crucial] do nosso progresso doméstico, tanto social quanto econômico. [É assim essencial que o governo providencie] proteção e apoio para os interesses americanos no desenvolvimento das empresas americanas no exterior.⁴⁴

Líderes econômicos e capitalistas se tornaram, assim, cada vez mais convencidos de que dependiam de vastos mercados para manter a saúde econômica do país. Para tanto, necessitariam estabelecer relações cordiais com a classe trabalhadora. Caso contrário, dificilmente manteriam a produtividade necessária para a expansão mundial. O crescimento econômico almejado para o pós-guerra pressupunha uma paz industrial.

Não obstante, as pressões exercidas na economia pela Primeira Guerra e a Depressão estimularam o movimento operário, desencadeando um número recorde de greves. Embora o desaquecimento econômico de 1937 e 1938 tenha prejudicado o movimento sindical, este obteve novo alento com as mudanças econômicas e políticas

⁴⁰ BERLE, Adolf & MEANS, Gardiner, **A moderna sociedade anônima e a propriedade privada**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

⁴¹ WILLIAMS, 1961, p. 199.

⁴² WILLIAMS, 1961, p. 184.

⁴³ WILLIAMS, 1961, p. 132.

⁴⁴ WILLIAMS, 1961, p. 133.

que acompanharam a Segunda Guerra.⁴⁵ A classe trabalhadora passou a atuar ao lado do Partido Democrata e de outros partidos menores, adquirindo várias vitórias, que repercutiram em políticas sociais.⁴⁶

Numa conjuntura de crise mundial e iminente participação em guerra, a erupção do movimento organizado dos trabalhadores causou forte apreensão ao Estado e às classes dirigentes. O New Deal foi, assim, formulado para acalmar a convulsão social, assegurando a prosperidade e os lucros das classes proprietárias. A intenção era definir e institucionalizar as responsabilidades do trabalho, capital e Estado, segundo os princípios do capitalismo. Trabalhadores e capitalistas foram, pois, entendidos como produtores, com interesses em comum, e não como classes sociais.

Estabeleceu-se, dessa forma, um contrato com o trabalho organizado, as grandes corporações e o Estado, em que os líderes sindicais mais moderados se comprometeram a isolar os militantes radicais, instituindo a disciplina nas fábricas e garantindo a produtividade industrial. O Estado, por sua vez, providenciou mínimos serviços de bem-estar social e gerenciou a demanda agregada para que o crescimento econômico estimulasse as políticas de produtividade, sustentasse os lucros das indústrias e mantivesse a estabilidade social.⁴⁷ Isso permitiu ao Estado assumir o

⁴⁵ RUPERT, 1990, p. 443.

⁴⁶ BLUESTONE, 1982, p. 134.

⁴⁷ “Quando os Estados Unidos emergiram vitoriosos da Guerra, com um grau bem maior de concentração econômica do que foi o caso anterior à Grande Depressão, as corporações estavam em posição de oferecer um novo tipo de acordo aos sindicatos. Se estes fortalecessem a disciplina no trabalho, mantivessem a estabilidade, aceitassem contratos mais longos, controlassem os radicais, removessem as dissidências das fábricas o quanto fosse possível, limitassem-se ao sistema bipartidário, não se envolvessem em questões sociais ou sobre preços etc, *então* os empregadores reconheceriam os sindicatos, providenciariam descontos sindicais razoáveis, aumentariam salários (em algumas indústrias sindicalizadas), acatariam algumas legislações trabalhistas, concederiam direitos etc.” (“When the United States emerged victorious from the War, with a much greater degree of economic concentration than had been the case prior to the Great Depression, the large corporations were in a position to offer a new type of deal to the unions. *If* the unions would enforce labor discipline, supply labor stability, accept longer contracts, purge the radicals, set up grievance procedures which removed the handling of grievances from the rank and file as much as possible, stay with the two-party system, leave price and other social decisions alone, etc, *then* the employers would recognize the unions, provide dues check-off, increase wages [in some unionized industries] substantially, not resist too strenuously certain types of legislation favorable to labor, grant seniority rights, etc”). (NISSEN, Bruce. “U.S. Workers and the U.S. Labor Movement”. *Monthly Review*, 33. n° 1, Maio de 1981, p. 25. Apud. BLUESTONE & HARRISON, 1982, p. 139).

controle sobre a luta de classes, diminuindo a dependência direta dos trabalhadores aos salários e ao poder coercitivo dos capitalistas.⁴⁸

Pode-se dizer, portanto, que o trabalho organizado foi incluído ao bloco histórico sobre o qual se edificou a hegemonia das grandes corporações e do capital financeiro localizados no *rustbelt*. Na verdade, os trabalhadores envolvidos nesse acordo representavam apenas metade da força de trabalho estadunidense. Eram formados por dois grupos: os chamados trabalhadores de colarinho azul, que dispunham de alto grau de segurança no emprego e se identificavam com a classe média em termos de consumo e de estilo de vida. E os trabalhadores de colarinho branco, profissionais de grandes organizações públicas e privadas, que igualmente desfrutavam de ampla segurança em suas ocupações. A outra metade da força de trabalho, na sua maioria não sindicalizada e composta por mulheres e minorias com poucas oportunidades de carreira, manteve-se marginalizada.⁴⁹

Nesse sentido, a classe trabalhadora reunida ao bloco histórico atuou desde a Segunda Guerra como um elemento integral da expansão do capitalismo estadunidense. William Appleman Williams observa que o trabalho organizado dos Estados Unidos sempre foi favorável ao maior envolvimento do país no exterior, em decorrência do aumento de vendas.⁵⁰ De acordo com Robert Cox, a política externa da classe trabalhadora inclusive deu primazia aos interesses das classes proprietárias dos Estados Unidos em detrimento da solidariedade com os trabalhadores de outros países, sendo sobremaneira hostil ao movimento comunista.⁵¹

⁴⁸ WILLIAMS, 1961, p. 163.

⁴⁹ COX, 1977, p. 390.

⁵⁰ WILLIAMS, 1961, p. 129.

⁵¹ COX, 1977, p. 394.

iv. a construção de um interesse nacional:

Não obstante, embora a classe empresarial do Nordeste dispusesse de forte poder político e do apoio do trabalho organizado, era ainda necessário granjear o consentimento do resto do país para o projeto de ampliação internacional do poder estadunidense. Como é patente no mapa 1.4, a produção agrícola do país se concentra nas áreas Oeste e Sul, não sendo óbvio que tais regiões se interessassem na aquisição pelos Estados Unidos de uma liderança mundial.

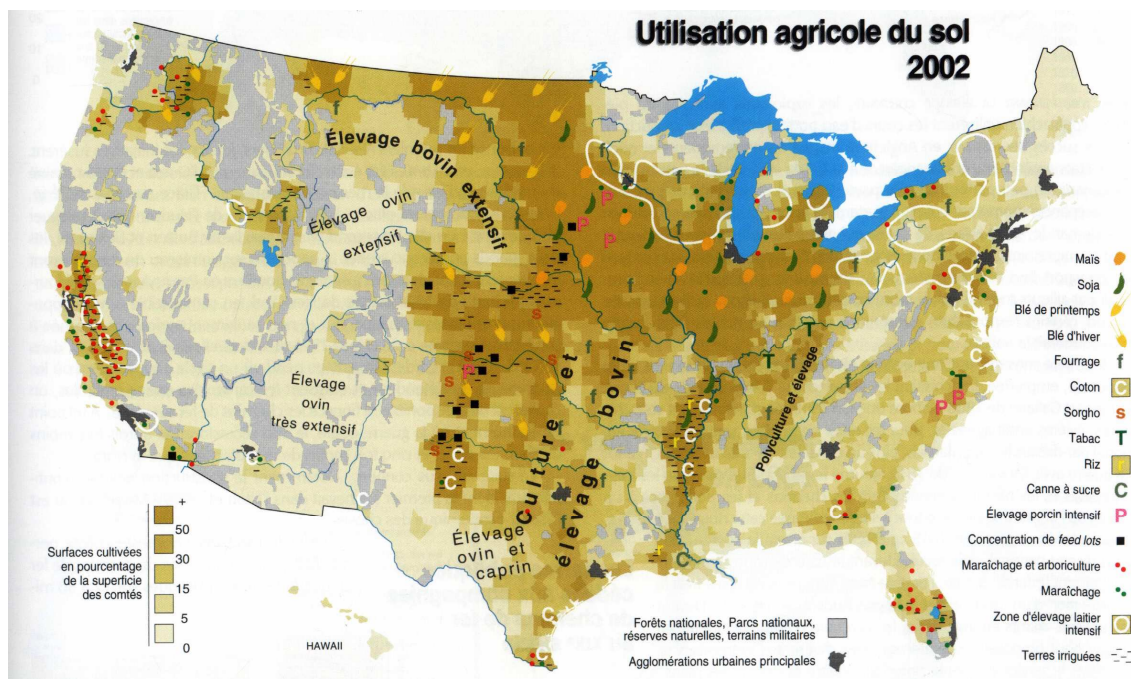
O Oeste era o mais cético, pois dependia fortemente do mercado doméstico e já vinha sofrendo danos com o aumento da importação de bens primários da África, América Latina e Ásia. Era, assim, favorável à neutralidade dos Estados Unidos, pois supunha que a Primeira Guerra gerara benefícios, mas sob o custo da Depressão. A região fora severamente afetada pelas flutuações dos preços internacionais das commodities durante o conflito e dificilmente se esqueceria de que a sua renda caíra de 17 bilhões de dólares em 1919 para menos de 9 bilhões de dólares em 1921.⁵²

O Oeste era, portanto, um forte defensor das barreiras protecionistas, exigindo uma definição mais precisa dos interesses do país, que levasse em consideração as suas necessidades econômicas. Isso não significava que apoiasse o fim das relações comerciais ou a indiferença dos Estados Unidos perante os problemas do mundo. Sua intenção era que o país atingisse a autossuficiência para depois se aventurar na conquista da liderança mundial.⁵³

⁵² O Oeste foi igualmente a região mais prejudicada pela Depressão. Entre os vinte estados que sofreram a pior queda da renda real, doze pertenciam ao Oeste. Seus representantes organizaram, assim, um bloco para pedir ajuda a Washington, propondo medidas de alívio econômico, que pressupunham a intervenção do governo. Consequentemente, o Oeste foi a região que mais recebeu recursos do New Deal. Entre 1933 e 1939, o governo federal enviou 716 dólares per capita aos estados das Montanhas Rochosas e 536 dólares per capita para as Grandes Planícies, enquanto a região dos Grandes Lagos (a segunda a receber mais recursos depois do Oeste) obteve 380 dólares per capita. (TRUBOWITZ, 1998, pp. 145-154).

⁵³ KIRKLAND, Edward. **A History of American Life**, 3ed. New York: Appliton Century-Crofts, 1951, p. 84. Apud. TRUBOWITZ, 1998, p. 153.

Mapa 1.4
A Utilização Agrícola do Solo



Fonte: SALMON, 2008, p. 81.

No entanto, o Nordeste não seria o único beneficiado pelo papel de liderança dos Estados Unidos no cenário internacional. O Sul fora sempre um grande entusiasta do liberalismo, pois dependia do mercado externo, sobretudo para a exportação do algodão, como evidencia o mapa 1.5. O colapso da economia mundial do entreguerras o atingiu de maneira agressiva, já que era responsável por 30% de todas as exportações dos Estados Unidos. Antes de 1930, suas exportações eram estimadas em torno de 1,4 bilhão de dólares ao ano e na década seguinte esse valor caiu para mais da metade, sendo o algodão o mais afetado com uma queda de 830 milhões de dólares no final da década de 1920, para 300 milhões de dólares antes da Segunda Guerra.

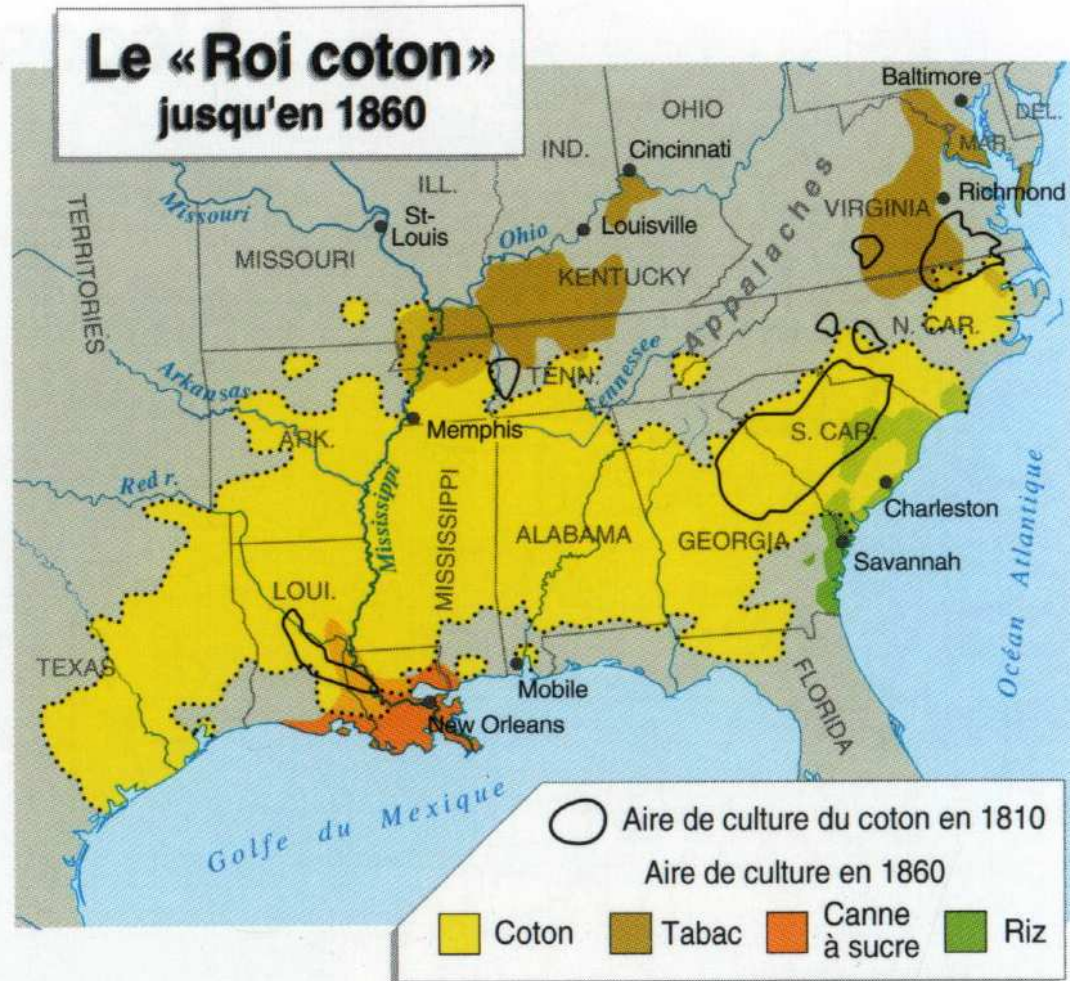
Talvez mais importante: o Sul é o local mais subdesenvolvido dos Estados Unidos, com a maior taxa de analfabetismo e o pior sistema de educação. Sua estrutura social se baseia no poder da elite rural branca sobre o trabalho e o capital. Na medida em que a depressão recrudescia, líderes políticos locais começaram a temer que a intervenção federal do New Deal prejudicasse o poder que usufruíam. Imaginavam,

assim, que a abertura dos mercados traria a recuperação econômica necessária, sem ameaçar os dois pilares da região: os baixos salários e a supremacia dos brancos. Fechar-se ao exterior não significava, pois, somente a perda de mercados vitais para o Sul, mas o aumento da regulação da economia pelo governo.

Dessa forma, o apoio da região não foi somente decisivo para a ascensão dos Estados Unidos à liderança global no pós-guerra, como sem ele, provavelmente o país teria se mantido paralisado diante dos acontecimentos na Europa. Mesmo antes da invasão da Alemanha à Polônia, 2/3 da população sulista já acreditava que o futuro do país dependia da vitória da Inglaterra e no período anterior a Pearl Harbor, nenhuma outra região era mais favorável a realizar sacrifícios em nome dos oponentes do Eixo. Dessa forma, na medida em que as tensões da guerra aguçavam, Roosevelt se tornava cada vez mais dependente dos congressistas originários do Sul.⁵⁴

⁵⁴ TRUBOWITZ, 1998, pp. 126-140.

Mapa 1.5 – O “Rei Algodão” até 1860



reste à peu près

Fonte: SALMON, 2008, p. 81.

v. convencendo o resto do mundo:

O projeto de buscar novos mercados para a produção excedente dos Estados Unidos pressupunha, portanto, que o país se arvorasse como liderança mundial. Imaginava-se que a Depressão fora causada justamente pela falta de disposição de Washington de assumir um papel de comando no cenário internacional, o que teria estimulado os governos estrangeiros a se valer de políticas imperialistas. Dessa forma, entendia-se que a prosperidade do país dependia igualmente da adoção de um papel central nas decisões acerca da economia internacional, garantindo que esta funcionasse na direção desejada.⁵⁵

No entanto, do outro lado do Atlântico, a grande Depressão fornecera forte crítica ao livre mercado, que passou a ser considerado inconsistente com o bem-estar econômico doméstico. Nesse contexto, o argumento de Keynes de que a intervenção do Estado deveria manter o pleno emprego e a capacidade industrial conquistou ampla aceitação.⁵⁶

A ameaça soviética tornou, contudo, a Europa ocidental menos renitente à ideia de uma liderança estadunidense. A derrota da Alemanha causara um vácuo político e a concomitante expansão da União Soviética por vários países satélites dava a entender que ela estaria apta a preenchê-lo. Dessa forma, as nações que compunham o ocidente da Europa, divididas pela história e ainda afligidas por duas guerras, mostravam-se frágeis diante da grande potência que tomava forma ao Leste. Fortes partidos de esquerda na França e Itália, bem como os conflitos na Grécia e Turquia, tornavam a conjuntura ainda mais tensa.⁵⁷

A administração Truman não tardou assim a se dar conta de que a retórica anticomunista seria capaz de neutralizar a oposição interna e externa ao projeto de elevar o país à posição de mais importante do mundo. Em fevereiro de 1947, a Inglaterra anunciou que não conseguiria mais enviar tropas à Grécia, o que aumentava as chances de vitória da esquerda. Truman realizou inflamado discurso diante de um

⁵⁵ RUPERT, 1990, p. 435; TRUBOWITZ, 1998, pp. 107-119; WILLIAMS, 1961, p. 200.

⁵⁶ BLOCK, 1977, p. 9.

⁵⁷ GARDNER, 1956, p. 293.

Congresso composto principalmente por Republicanos e conseguiu aprovação imediata do envio de 400 milhões de dólares em ajuda financeira ao país.⁵⁸

Foi, assim, organizada uma forte campanha de ódio à União Soviética raramente vista na história, sobretudo em ocasiões de paz. Stalin foi rapidamente associado a Hitler e a Rússia passou a ser vista como nefasta.⁵⁹ De acordo com Williams, não seria errado concluir que a retórica anticomunista tenha sido uma distorção consciente da realidade pelas classes dirigentes. Muitos consideraram necessário amedrontar todos para que houvesse forte apoio à política de expansão comercial dos Estados Unidos.⁶⁰

Fred Block considera, pois, exagerada a ênfase dedicada à Guerra Fria nas análises sobre a política externa estadunidense da época. O autor observa que os líderes dos Estados Unidos estavam mais preocupados em superar o modelo de capitalismo nacional, baseado na doutrina keynesiana, do que na própria invasão do Exército Vermelho.⁶¹

No entanto, é importante observar que os negociadores de Bretton Woods se opuseram explicitamente ao retorno da ordem monetária internacional liberal prévia a 1931. Afinal, o bloco histórico era principalmente constituído pelo Estado, líderes industriais e classe trabalhadora, que consideravam salutar proteger a autonomia do Estado contra a especulação, através de controles de capital. Supunha-se que a ordem financeira internacional não seria compatível, pelo menos não num primeiro momento, com um sistema estável de taxas de câmbio e de ordem internacional comercial liberal. Ao setor financeiro foi, portanto, atribuído um papel secundário na ordem do pós-guerra.⁶² De acordo, com Henry Morgenthau, Secretário do Tesouro de Roosevelt, a

⁵⁸ BLOCK, 1977, p. 83. O Plano Marshall foi assentido em circunstâncias similares. William Clayton, assistente do Departamento de Estado para Assuntos Econômicos, declarou no início de 1947 que a liderança do mundo deixava as mãos da Inglaterra, havendo a possibilidade de vir a pertencer ou aos Estados Unidos ou à União Soviética. Movimentos comunistas ameaçavam governos em todo o globo, estimulados por fraquezas políticas e econômicas. Os Estados Unidos estavam, portanto, diante de um desafio à liberdade humana e a única solução seria um vasto programa de assistência. (GARDNER, 1956, p. 302).

⁵⁹ WILLIAMS, 1961, p. 274.

⁶⁰ WILLIAMS, 1961, p. 240.

⁶¹ BLOCK, 1977, p. 10.

⁶² HELLEINER, 1994, pp. 4-5.

intenção era “retirar os usurários emprestadores de dinheiro do templo das finanças internacionais.”⁶³

O Estado interventor igualmente era uma forma de obter crescimento econômico e mercado para os bens manufaturados exportados pelos Estados Unidos.⁶⁴ Afigurou-se, assim, o que John Ruggie denominou de “embedded liberalism”, uma ordem econômica internacional que combinou liberalismo com práticas restritivas, para assim resguardar a autonomia do Estado de Bem-Estar Social.

Diferente do nacionalismo econômico da década de 1930, a ordem econômica internacional adquiriu uma característica multilateral. Mas, ao contrário do liberalismo do padrão ouro e do livre comércio, sua qualidade multilateral estava ligada ao intervencionismo do Estado capitalista moderno.⁶⁵

Para tanto, foi igualmente necessário um conjunto de ideias que legitimasse o papel de liderança mundial que o país almejava desempenhar, instaurando um consenso em torno do livre comércio. A retórica acerca da ordem mundial multilateral assumiu tal incumbência.

De acordo com Ruggie, ela compôs o vocabulário, a justificativa e o programa sem os quais a Casa Branca dificilmente teria obtido o consentimento doméstico e internacional para exercer sua liderança. Pois, a ordem mundial multilateral pressupõe uma universalidade, sendo, assim, compatível com o imaginário formador da coletividade política estadunidense: uma nação aberta para todos.⁶⁶

Talvez ainda mais significativo, a retórica em torno da ordem multilateral possibilitou à Casa Branca basear sua política externa mais em critérios econômicos do

⁶³ “Drive the usurious moneylenders from the temple of international finance”. (Address of Morgenthau at the final session of Bretton Woods Conference, 22 de Julho de 1944. U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference. Bretton Woods, New Hampshire*: Vol. II, Washington, 1-22, 1944, p. 1227. Apud. GARDNER, 1956, p.76.)

⁶⁴ HELLEINER, 1994, p. 5.

⁶⁵ “Unlike the economic nationalism of the thirties, the international economic order would be multilateral in character. But unlike the laissez-faire liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicted on the interventionist character of the modern capitalist state.” (RUGGIE, 1996, p.37).

⁶⁶ RUGGIE, 1996, p. 25.

que políticos.⁶⁷ É importante observar que o poder executivo estadunidense rejeitou uma abordagem mais enfática de sua busca pela liderança mundial, pois temia que isso gerasse oposição. O historiador John Gaddis explica que não foi por acaso que o Plano Marshall se baseou num programa de assistência econômica. A ideia, segundo o autor, era criar alternativas ao comunismo sem, porém, opor-se diretamente ao mesmo. A estratégia de se valer de instrumentos econômicos para obter efeitos políticos evitaria acusações de que os Estados Unidos estavam interferindo nos assuntos internos de outros países.⁶⁸

Nesse sentido, Gaddis considera expressivo que o Departamento do Estado tenha descartado a proposta do Conselho Nacional de Segurança do início de 1948 de elaborar uma contraofensiva mundial ao comunismo. De acordo com Willard Thorp, Assistente de Marshall, “Devemos evitar qualquer aparência de atuar como um Estado policial.”⁶⁹

A verdade é que os Estados Unidos sempre tiveram o cuidado de apresentar o seu projeto de dominação mundial em termos estritamente econômicos ou humanitários. Jacques Mauduy relata que desde a Proclamação da Independência, o país se preocupou em salientar a herança colonial e a condição de vítima do colonialismo europeu. Washington foi, portanto, suficientemente meticuloso ao afirmar-se como uma antítese do imperialismo.⁷⁰ Algo semelhante é observado por Williams. O autor comenta que o passado revolucionário, bem como a antipatia por posturas imperiais específicas aos Estados Unidos não são adequadas para um projeto de colonização. O desafio da diplomacia estadunidense sempre foi obter os benefícios do império, sem, porém, arcar com os seus custos.⁷¹

Segundo Lafeber, foi exatamente isso que os Estados Unidos obtiveram com a estratégia de expansão comercial. Pois esta lhes ofereceu a vantagem de ter uma política imperial que não assumisse as responsabilidades de uma metrópole. Mais do que qualquer outro homem político, James G. Blaine, Secretário de Estado da

⁶⁷ GARDNER, 1956, p. 9.

⁶⁸ GADDIS, 1987, p. 26.

⁶⁹ “We must avoid any appearance of behaving like a ‘police state.’” (Thorp a Marshall, 7 de Abril de 1948, FR: 1948, I, pp. 558-9. Apud. GADDIS, 1987, p. 155).

⁷⁰ MAUDUY, 2003, pp. 11-12.

⁷¹ WILLIAMS, 1961, p. 43.

administração de Benjamin Harrison (1889-93), foi quem melhor personificou o momento de mudança dos Estados Unidos perante o mundo, ao enfatizar o quanto a expansão territorial já não era mais compatível com os interesses do país: “Enquanto os Grandes Poderes da Europa estão constantemente ampliando suas colônias na Ásia e África”, declarava Blaine, “a providência especial desse país é melhorar e expandir o comércio com as Nações da América”.⁷²

Alguns anos mais tarde, o autor Alfred Thayer Mahan observou que o país se tornara um grande complexo industrial, cuja produção excedente requeria colônias. Ao contrário dos mercantilistas ingleses e franceses, contudo, os Estados Unidos não necessitavam de colônias como fonte de insumos ou áreas para emigrantes, mas como bases navais estratégicas.⁷³ Carl Schurz, amigo de Walter Quintin Gresham, sucessor de Blaine, foi mais incisivo em artigo publicado na *Harper's New Monthly Magazine*:

Não há dúvida de que podemos garantir, por negociações amigáveis, locais de abastecimento de carvão que funcionarão como se os países nos quais estão localizados fossem nossos. Podemos obter da mesma maneira toda a sorte de vantagens comerciais (...) sem que seja necessário incluir esses países dentro das nossas fronteiras nacionais, em situação de igualdade (...) e assumir qualquer responsabilidade pelos mesmos.⁷⁴

⁷² “While the great powers of Europe are steadily enlarging their colonial domination in Asia and Africa, it is the special province of this country to improve and expand its trade with the Nations of America.” BLAINE, James G. **Political Discussions, Legislative, Diplomatic, and Popular, 1856-1886**. Norwich, Conn., 1887, pp. 425-426. Apud. LAFEBER, 1963, p. 105.

⁷³ MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power upon History. 1660-1783**. Boston, 1890, pp. 28,53. Segundo Lafeber, Alfred Thayer Mayer exerceu forte influência na política externa dos Estados Unidos durante a década de 1890, ao lado de Brooks Adams, descendente de John Quincy Adams. (LAFEBER, 1963, pp. 85, 88).

⁷⁴ “There is little doubt that we can secure by amicable negotiation sites for coaling stations which will serve us as well as if we possessed the countries in which they are situated. In the same manner we can obtain from and within all sorts of commercial advantages (...) all this without taking those countries into our national household on equal footing, (...) without assuming any responsibilities for them.” (SCHURZ, Carl. “Manifest Destiny”. *Harper's New Monthly Magazine*, LXXXVII, Out. 1893, pp. 737-746. Apud. LAFEBER, 1963. p. 201).

vi. A estratégia de dominação cultural:

No entreguerras, os Estados Unidos tiveram dificuldades de vender seus produtos na Europa, pois os seus métodos de produção em massa, altamente eficientes e produtivos para o mercado local, não eram igualmente atraentes para o mercado europeu.⁷⁵ A conquista de novos mercados pressupunha, assim, a criação de indivíduos que se interessassem pelos bens fabricados nos Estados Unidos. As transformações realizadas na esfera cultural se tornaram, portanto, tão importantes quanto as econômicas.

Herbert Hoover foi o primeiro a incluir a cultura na agenda de política externa do país, que evoluiu para a Política de Boa Vizinhança adotada por Roosevelt em 1933.⁷⁶ Líderes empresariais e governamentais vinham se preocupando com a competição da Alemanha pelos mercados da América Latina e Ásia e consideraram importante elaborar uma estratégia mais madura e sofisticada de expansão econômica. Isso se combinou com a resistência de vários países latinoamericanos, sobretudo o México, à interferência dos Estados Unidos em suas decisões.

Roosevelt foi assim persuadido por políticos como Nelson Rockefeller de que era necessário não só criar economias mais diversificadas sob a direção dos Estados Unidos, mas também instaurar um bem-estar psicológico e social nos países em que se pretendia aumentar a influência estadunidense.⁷⁷ Rockefeller, embora herdeiro da Standard Oil Company, não tinha grande inclinação para os negócios. Interessava-se por arte, o que lhe rendeu vantagens na ocasião em que decidiu se envolver com a política. Pois, além de trabalhar no Chase National Bank, pertencente à família, exerceu a presidência do Museu de Arte Moderna (MOMA) e o conselho do Metropolitan Museum, que vinham acolhendo várias exposições de artistas latinoamericanos.

Os cargos no Chase National Bank, bem como nos museus, obrigaram Rockefeller a visitar com frequência a América Latina. Suas viagens o convenceram de que uma política de bem-estar social evitaria que o antiamericanismo prejudicasse seus negócios. Esse sentimento se fortaleceu com a invasão da Dinamarca pela Alemanha

⁷⁵ NELSON & WRIGHT, 1992, p.1950.

⁷⁶ TOTA, 2000, p. 47.

⁷⁷ WILLIAMS, 1961, pp. 173-174, 176, 181.

em 1940, aumentando o temor de que a miséria presente na América Latina desencadeasse revoluções socialistas ou totalitárias, baseadas no nazifascismo, e afligissem os interesses dos Estados Unidos na região.

Nas discussões sobre as políticas a serem seguidas em relação à América Latina, Rockefeller fez parte de um grupo conhecido como *Junta*, uma referência às ditaduras latinoamericanas. A principal liderança da Junta era Beardesley Ruml, tesoureiro da loja de departamentos novaiorquina Macy's, que intermediou o encontro de Rockefeller com Roosevelt. Decidiu-se que a segurança dos Estados Unidos dependia de uma cooperação econômica e cultural com os Estados latinoamericanos, evitando por vias pacíficas o surgimento do antiamericanismo.⁷⁸

Com o agravamento da guerra e a entrada dos Estados Unidos no conflito, os laços entre o país e a América Latina se estreitaram. Rockefeller estava convencido de que o sucesso do empreendimento estadunidense na região não dependia somente da venda dos produtos exportados pelo país, mas igualmente da adoção do *modo de vida americano* pelas sociedades assistidas. Seria necessário colocar em prática um projeto de *americanização* para que a América Latina se transformasse num mercado para os Estados Unidos. Ele supunha, assim, que o êxito na esfera econômica dependia da instauração de uma forte base ideológica. Os Estados Unidos deveriam se tornar um modelo a ser seguido. A cultura e a propaganda adquiriram, pois, enorme notoriedade com o advento dos meios de comunicação de massa a partir da década de 1940.⁷⁹

Na verdade, Rockefeller não estava tendo uma ideia original ao enfatizar o papel civilizatório dos Estados Unidos. Como todas as nações que desejam controlar as decisões mundiais, os Estados Unidos sempre perceberam si próprios como superiores a outras sociedades. Lafeber observa que o religioso Josiah Strong (1847-1916), que defendeu com veemência a expansão das missões cristãs, teve forte repercussão na política externa estadunidense. Embora o seu objetivo fosse a expansão do Cristianismo, Strong acabou discutindo aspectos da sociedade dos Estados Unidos,

⁷⁸ TOTA, 2000, pp. 44-49.

⁷⁹ TOTA, 2000, pp. 35, 53-54, 93.

pois entendia os anglossaxões como os mais apropriados para distribuir os valores espirituais e econômicos da civilização ocidental.⁸⁰

A estratégia de se valer de uma missão civilizadora para conquistar mais consumidores não se restringiu, pois, à América Latina. Constituiu uma das principais bases da política de expansão global do poder estadunidense no pós-guerra, ao lado da retórica em torno da ordem mundial multilateral. Segundo Williams, o país empregaria o seu poder econômico e a sua atratividade ideológica para garantir a Política de Porta Aberta.⁸¹

É certo que a Casa Branca teve que assentir em conciliar os princípios do livre mercado com o intervencionismo do Estado, originando o “embedded liberalism”.⁸² Mas, é preciso ter em mente que a dominação no plano global é igualmente fruto de um acordo, em que o Estado mais poderoso busca persuadir os outros a compartilhar a sua concepção de ordem mundial.⁸³

Parece, pois, razoável dizer que os Estados Unidos obtiveram a liderança mundial no pós-guerra, valendo-se de uma estratégia pela qual os seus interesses de expansão política mantiveram-se opacos. Ora, um país que adota uma postura ofensiva para assegurar a sua dominação acaba gerando hostilidades. Já uma nação mais prudente busca fundamentar o seu poder num consenso, ampliando ainda mais a sua dominação no sistema mundial.⁸⁴ No caso dos Estados Unidos, os arquitetos da política expansionista tinham um árduo desafio: angariar o consentimento doméstico e externo.

Pois, um país de proporções continentais, rico em recursos naturais e de cujas bordas se estendem dois oceanos teria poucos motivos para se relacionar com outras nações. As diversidades sociais e econômicas que compõem os Estados Unidos ainda são um grave empecilho para a formação de um interesse nacional, pressuposto para qualquer nação com ambições de liderar a ordem mundial. Pode-se dizer, contudo, que os líderes estadunidenses foram estimulados a projetar alhures o poder político do país, em decorrência dos interesses das classes capitalistas. A preeminente produtividade

⁸⁰ LAFEBER, 1963, p. 73.

⁸¹ WILLIAMS, 1961, p. 108.

⁸² RUGGIE, 1996, p. 37.

⁸³ KEOHANE, 1984, pp. 136-137.

⁸⁴ KUPCHAN, 2002, p. 3.

industrial dos Estados Unidos trouxe apreensão às classes proprietárias, preocupadas em encontrar mercados para os seus excedentes. As opções seriam transformar uma maior parcela da população doméstica em consumidores efetivos, atingindo, assim, a própria estrutura social dos Estados Unidos. Ou, conquistar mercados cada vez mais vastos no exterior.

A segunda alternativa foi perseguida sob a hegemonia das grandes corporações e das classes financeiras situadas no Nordeste, que alcançaram a liderança mundial com o esfacelo das economias europeias pelas duas guerras. Para se manter no cume das relações produtivas, as classes proprietárias do *rustbelt* se convenceram de que seria necessário firmar um compromisso entre Estado e trabalho organizado, que garantisse a produtividade necessária para o mercado internacional. O New Deal manteve, assim, a luta de classes sob o controle do Estado, possibilitando a formação de um bloco histórico – um conjunto complexo e contraditório que articula várias classes sociais – ao qual foram também incorporadas as elites rurais do Sul. Os líderes políticos e capitalistas do país lograram, dessa forma, superar a diversidade social e cultural singulares aos Estados Unidos e formar um interesse nacional.

A falta de credibilidade pelo livre mercado que circundava a Europa Ocidental não chegou a impedi-la de aderir ao liberalismo proposto pelos Estados Unidos. A ameaça comunista, bem como a arfante situação econômica do continente o tornou mais acessível à ordem mundial sugerida pela Casa Branca, gerando o que Ruggie chamou de “embedded liberalism”.

Parece possível, assim, afirmar que o objetivo precípua da política externa estadunidense tenha sido desde o século XIX atender aos interesses comerciais de suas classes capitalistas. Um propósito que se adequou à aversão do país por manifestações incisivas de dominação política. Afinal, a obtenção de novos mercados não exigia necessariamente um controle político sobre as regiões consideradas estratégicas, qual o expresso entre metrópole e colônia. Foi, portanto, valendo-se de expedientes econômicos e ideológicos que os Estados Unidos conquistaram a anuência doméstica e internacional para erguer-se ao cume da direção global.

Capítulo 2.

O Banco Mundial e a Reprodução do Modo de Produção Capitalista

Don Fabrizio gli sorrideva, lo prese per la mano, lo fece sedere vicino a lui sul divano: "Lei è un gentiluomo, Chevalley, e stimo una fortuna averlo conosciuto; lei ha ragione in tutto; si è sbagliato soltanto quando ha detto: "i Siciliani vorranno migliorare". (...) "i Siciliani non vorranno mai migliorare per la semplice ragione che credono di essere perfetti; la loro vanità è piú forte della loro miseria;"

LAMPEDUSA, Il Gattopardo

Muitos autores sustentam que as instituições multilaterais se empenham em reproduzir o modo de produção capitalista no contexto internacional, obtendo novos mercados para as classes capitalistas, situadas nos Estados mais poderosos. Tal capacidade de garantir os interesses das classes proprietárias parece se adequar ao objetivo central da política externa estadunidense: conquistar novos consumidores para as suas classes capitalistas. É, portanto, possível supor que as instituições multilaterais sejam elementos fundamentais da diplomacia desempenhada pela Casa Branca. Consideramos, no entanto, que a relação entre o Estado estadunidense e essas agências seja algo complexo, que não pode simplesmente ser compreendido como se as últimas fossem um instrumento da política externa de Washington. Tampouco, concebemos as instituições multilaterais como órgãos completamente independentes dos interesses políticos de seus principais credores, qual o discurso oficial veiculado pelas mesmas.

É por isso que decidimos nos nortear pelo conceito de *capitalista coletivo ideal*, elaborado por Marx e Engels. Estes partem da premissa de que, em formações sociais capitalistas, a classe proprietária se faz representar pelo Estado. No entanto, os autores supõem que a relação entre os dois seja algo complexo, não podendo ser compreendido como se o Estado fosse um mero instrumento dos capitalistas. Segundo Marx e Engels, a competição entre as várias facções que compõem a classe proprietária seria nociva para a perpetuação do modo de produção capitalista. Os autores presumem, assim, que o Estado tenha uma certa autonomia em relação à classe proprietária, distanciando-se dessas rivalidades e tomando as medidas necessárias para que o capitalismo sobreviva em circunstâncias históricas sempre em transformação. O Estado teria, portanto, a preocupação de proteger o modo de produção capitalista não só da luta de classes, mas também da luta entre os próprios capitalistas, sendo o *capitalista coletivo ideal*.

Julgamos razoável a utilização desse modelo conceitual por igualmente partirmos do pressuposto de que o Banco Mundial represente os interesses dos Estados que o financiam e, conseqüentemente, das classes proprietárias que nesses residem. Cremos ainda ser possível identificar uma certa autonomia da instituição em relação aos seus principais credores. Estes tendem a se preocupar com aspectos mais momentâneos

das disputas pelo poder no cenário mundial. As trocas frequentes de governos e as novas alianças que estes firmam com as classes sociais igualmente os estimulam a se ater a questões de rápida solução. Já o Banco, por ser uma instituição multilateral com o intento de promover a reprodução do capitalismo, está voltado para os aspectos mais estruturais das relações de produção capitalistas.

É, contudo, importante mencionar que o conceito não é uma descrição perfeita do caso aqui em análise, mas um instrumento analítico, com o qual supomos ser possível traçar uma analogia.¹ Pois, o conceito de *capitalista coletivo ideal* pressupõe uma relação complexa entre Estado e classes proprietárias e supomos que seja possível pensar o mesmo em relação às instituições multilaterais e os Estados que as patrocinam.

i. o conceito de *capitalista coletivo*

O conceito de *capitalista coletivo ideal* deita raízes na obra *O Dezoito de Brumário de Luis Bonaparte*, escrita por Marx entre 1851 e março de 1852. Tendo como pano de fundo uma França aturdida pelo Golpe de Estado de Luis Bonaparte, o autor chega à conclusão de que não necessariamente o Estado burguês deve ser gerido pela própria burguesia. Afinal, esta seria dividida por diversas facções, cada qual com interesses particulares e amiúde conflitantes. O único elemento em comum a essas diversas facções seria a ávida busca pelo lucro, objetivo que nem sempre garante a perpetuação do modo de produção capitalista.

Ora, a burguesia francesa de meados do século XIX vivia sob o temor do movimento dos trabalhadores, que reboava por todo o país, favorecido pelos avanços do regime democrático burguês. Marx observa que ela se deu conta de que todo o progresso de suas instituições e liberdades cívicas estava se voltando contra ela própria. Pois a República tornava mais peremptória a sua dominação política e a expunha às classes oprimidas, prejudicando as suas bases sociais. Ela passou assim a sentir falta das formas ainda embrionárias, porém, mais seguras de sua autoridade política.

¹ COLLIER & MAHON, 1993.

Marx entende, pois, a ascensão de Bonaparte como uma desistência da classe burguesa pela gerência do Estado. Segundo ele, ela preferiu abdicar o seu poder político para assim voltar a desfrutar com placidez a sua propriedade. Sacrificou o seu interesse geral de classe para resguardar o acúmulo do lucro. Condenou-se assim à mesma insignificância política que as classes por ela exploradas.²

Assim, denunciando agora como “socialista” tudo o que anteriormente exaltara como “liberal”, a burguesia reconhece que seu próprio interesse lhe ordena subtrair-se aos perigos do *self-government*; a fim de restaurar a calma no país, é preciso antes de tudo restabelecer a calma no seu Parlamento burguês; que a fim de conservar intato o seu poder social, seu poder político deve ser destroçado; que o burguês particular só pode continuar a explorar as outras classes e desfrutar pacatamente a propriedade, a família, a religião e a ordem sob a condição de que sua classe seja condenada, juntamente com as outras, à mesma nulidade política; que, a fim de salvar sua bolsa, deve abrir mão da coroa, e que a espada que a deve salvaguardar é fatalmente também uma espada de Dâmocles suspensa sobre sua cabeça.³

Anos mais tarde, Engels enfatizaria que parece ser uma lei do desenvolvimento histórico que a burguesia não possa ocupar o Estado, pelo menos durante muito tempo.⁴ Ele explica tal incompatibilidade entre burguesia e Estado, aludindo às contradições do modo de produção capitalista.

No sistema feudal, os trabalhadores eram proprietários privados dos meios de produção e dessa forma, realizavam um trabalho individual. Sob o modo de produção capitalista, entretanto, os meios de produção se tornam sociais, sendo utilizados por uma coletividade de trabalhadores. A produção que outrora era uma série de atos individuais se transforma, pois, numa série de atos sociais, revolucionando todo o velho modo de produção. Os produtos agora confeccionados deixam de pertencer àqueles que os produziram e passam a ser propriedade do capitalista. Assim, embora a produção seja social, sua apropriação é privada.

² MARX, 2007, pp. 161-184.

³ MARX, 1974, p. 361.

⁴ ENGELS, 1984, p. 22.

De acordo com Engels, há, pois, uma incompatibilidade entre a produção social e a apropriação capitalista. Uma tensão que se torna cada vez mais aguda de acordo com o desenvolvimento do modo de produção capitalista. À medida que a produção social se universaliza, o capitalista individual é impulsionado a utilizar cada vez mais as suas forças de produção. Não obstante, a expansão do mercado tem um ritmo mais lento, em comparação com as forças produtivas. Com isso, um não consegue acompanhar o outro, sendo inevitável uma colisão. As forças produtivas se voltam, pois, contra o modo de produção, para o qual se tornaram muito intensas. Nas palavras do próprio autor: “É a luta darwiniana pela existência do indivíduo transposta da natureza à sociedade com uma raiva sem proporções. A condição de animal na natureza aparece como o apogeu do desenvolvimento humano.”⁵

O Estado, sob a ótica de Engels, busca justamente organizar o modo de produção capitalista, evitando que essas contradições irrompam. Ele protege, assim, o capitalismo das tensões causadas tanto pelo movimento dos trabalhadores, quanto pelos capitalistas isolados. Instaura a harmonia entre o modo de produção, a apropriação privada do produto, as forças produtivas e o caráter social dos meios de produção. É, portanto, uma máquina essencialmente capitalista – o *capitalista coletivo* em ideia.⁶

Fred Block, no entanto, chama a atenção para a tendência de se interpretar o Estado como um mero instrumento da classe dominante. Parece-lhe mais razoável pensar numa divisão do trabalho entre aqueles que acumulam o capital e aqueles que administram o aparelho estatal. Os primeiros estão cômnicos dos seus interesses enquanto capitalistas, mas não do que é preciso para a reprodução das relações sociais capitalistas em circunstâncias históricas sempre em transformação. Já os segundos se responsabilizam pela reprodução das relações sociais capitalistas, pois o poder que usufruem depende da manutenção da ordem política e econômica. Dessa forma, representantes e representados, embora compartilhem os mesmos interesses, fazem-

⁵ « C'est la lutte darwinienne pour l'existence de l'individu transposé de la nature dans la société avec une rage décuplée. La condition de l'animal dans la nature apparaît comme l'apogée du développement humain. » (ENGELS, 1971, p. 310).

⁶ ENGELS, 1971.

no sob perspectivas diferentes. A posição que cada qual ocupa nas relações de produção os leva a ter racionalidades que lhes são específicas.⁷

Sob essa ótica, é possível dizer que Marx e Engels concebem o Estado como um órgão ligado à classe proprietária. Esta se faz representar, pois, para conseguir ser efetivamente o que é, não se pode estritamente parecer o que é. Ao mesmo tempo, porém, o Estado é concebido como um órgão relativamente autônomo. Para os autores, os interesses da classe proprietária nem sempre coincidem com os requisitos necessários para garantir a perpetuação das relações sociais capitalistas. Pois, ela se divide em várias facções, que competem entre si. O Estado seria, assim, o *capitalista coletivo ideal*, por proteger o modo de produção capitalista não só da luta entre as classes, mas também da luta entre os próprios capitalistas.

Optamos, assim, por nos apoiar no conceito de *capitalista coletivo ideal*, pois este admite uma relação complexa entre o Estado e a classe proprietária. Embora os dois tenham interesses na reprodução do modo de produção capitalista, cada qual tem uma racionalidade que lhe é própria. A classe proprietária tende a se focar nos interesses mais momentâneos do capital, enquanto que o Estado está mais inclinado a se ater a questões estruturais do modo de produção capitalista. Não faz, portanto, sentido considerar o Estado como um mero instrumento da classe capitalista. Tampouco é possível pensá-lo como desconectado dos interesses políticos da mesma.

ii. a analogia

Alguns autores consideram que as instituições multilaterais facilitam a difusão do modo de produção capitalista, conquistando mercados e insumos para as classes proprietárias dos Estados mais poderosos. É, portanto, razoável supor que essas agências tenham interesses compatíveis com os de seus principais doadores e as classes capitalistas que nesses residem.

Robert Cox argumenta que a estabilidade da ordem global é garantida justamente por um conjunto de instituições que atuam sob uma aparência de universalidade e não como instrumentos de um Estado em particular. Relacionam-se simbioticamente com a expansão do capital para além das fronteiras nacionais e trazem

⁷ BLOCK, 1987.

soluções, sem o uso da força, para conflitos gerados pela difusão do modo de produção capitalista. São, portanto, capazes de realizar ajustes que beneficiam interesses subordinados com o mínimo de custo, bem como exercer uma certa pressão nos Estados mais poderosos, sem, porém, prejudicá-los.⁸

Craig Murphy igualmente sustenta que talvez o maior triunfo das organizações multilaterais seja facilitar a expansão da economia industrial. Segundo ele, tais instituições asseguram mercados cada vez mais amplos, garantindo o investimento de grandes corporações em novas tecnologias. Igualmente auxiliam controlar os conflitos que acompanham o processo de difusão do sistema capitalista, mantendo assim a hierarquia global dos Estados. Para tanto, chegam a estimular sistemas sociais antagônicos ao capitalismo, o que, segundo o autor, permitiu-lhes tolher inclinações mais pungentes de dominação dos Estados Unidos durante o pós-guerra.⁹

Ora, o Banco Mundial desde a sua criação foi uma instituição imensamente lucrativa. As tabelas 2.1, 2.2 e 2.3 acusam a enorme movimentação financeira do Banco, que pode ser considerada descabida para uma organização que se diz dedicada à erradicação da pobreza. O motivo de tantos recursos liga-se à sua capacidade de obter fundos para empréstimos a baixos custos. A garantia fornecida pelos Estados aos quais está atrelado faz com que seus títulos tenham taxas muito próximas das emitidas por governos. Isso quer dizer que os empréstimos concedidos pelo Banco são feitos a taxas marginalmente superiores às que ele pagou a seus acionistas.

Parece possível inferir que a capacidade do Banco de contrair empréstimos a taxas mais baixas está relacionada com o compromisso mantido pela instituição de transmitir a versão considerada pelo mercado financeiro como a mais adequada para se atingir o desenvolvimento. Isso igualmente sugere que os projetos perseguidos pelo Banco não são sancionados e aprovados pelos Estados que recebem os seus recursos, mas pelos agentes do mercado de capitais, cujos interesses se distanciam enormemente dos compartilhados pelas economias periféricas.¹⁰

⁸ COX, 1986.

⁹ MURPHY, 2005, pp. 32-34.

¹⁰ ANNISSETTE, 2004, pp. 305-306.

Tabela 2.1
Movimentação Financeira do BIRD – Anos fiscais 2001-2008
(Bilhões de dólares)

Operações	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Compromissos financeiros	10,5	11,5	11,2	11	13,6	14,1	12,8	13,4
Número de Operações	91	96	99	87	118	112	112	99
Número de Países clientes	36	40	n.i.	33	37	33	34	34
Empréstimos em mora	118,866	121,589	116,240	109,610	104,401	103,004	97,805	99,05

n.i. não informado

Fonte: Relatórios Anuais do Banco Mundial (1995 a 2008). Apud. PEREIRA, 2010, p. 52.

Tabela 2.2
O Banco Mundial no Contexto de outros Bancos Multilaterais

Instituição	Tamanho da Equipe de Funcionários	Empréstimos em 2000 (milhões)	Lucros em 2000 (milhões)	Numero de Países	Valor Líquido (milhões)	Ano de Fundação
Banco Mundial	8 000	30 000	1991	183	29 289	1946
Banco de Desenvolvimento Interamericano	1700	5 266	846	46	12 443	1959
Banco de Desenvolvimento Africano	1000	1 700	152	77	4	1964
Banco de Desenvolvimento Asiático	2000	5 800	626	59	10 834	1966

Fonte: Sites e relatórios anuais referentes ao ano 2000 das instituições. Apud. Annisette, 2004, p. 308.

Tabela 2.3
Sumário de Empréstimos do BIRD, 15 maiores mutuários, 30 de junho de 2007
(Milhões de dólares)

Prestatário ou garantidor	Total de empréstimos autorizados	Empréstimos em mora	Porcentual dos Empréstimos em mora
China	16,914	11,584	11,84
Brasil	11,905	9,632	9,85
Turquia	10,900	6,874	7,03
Indonésia	7,913	6,842	7,00
Índia	11,041	6,404	6,55
Os cinco maiores	58,673	41,336	42,27
Argentina	8,801	5,906	6,04
Colômbia	5,691	4,574	4,68
Rússia	5,548	4,474	4,57
México	5,117	4,095	4,19
Filipinas	3,669	2,787	2,85
Os dez maiores	87,499	63,172	64,6
Peru	3,246	2,520	2,58
Romênia	3,975	2,479	2,53
Coréia	2,381	2,381	2,43
Ucrânia	3,147	2,306	2,36
Marrocos	2,906	2,307	2,36
Os 15 maiores	103,154	75,165	76,86
Demais 63 países + CFI	30,091	22,640	23,14
TOTAL GERAL	133,245	97,805	100

Fonte: BANCO MUNDIAL. Annual Report – Volume II. Washington. 2007. Apud. PEREIRA, 2010, p. 47.

Os recursos direcionados aos projetos do Banco costumam ser divididos numa porção de 44%, usada por companhias situadas nos países que solicitaram o empréstimo e a outra de 56% é voltada para companhias estrangeiras, localizadas, sobretudo, nos Estados Unidos. “A maior parte do nosso dinheiro não vai para o Sul”, informou um oficial da instituição, “sai diretamente de Washington para a Pensilvânia, onde são manufaturadas as turbinas, ou para Frankfurt, onde se produz o equipamento de dragagem.”¹¹

A cada ano os principais doadores do Banco são agraciados com contratos proporcionais às contribuições que realizam à instituição. O ganho médio anual só para as companhias dos Estados Unidos através dos contratos estabelecidos pelo Banco é de 24 bilhões de dólares, exatamente a soma de recursos que o país transfere para o BIRD e a sua principal filial, AID (Associação Internacional de Desenvolvimento). Considerado separadamente, contudo, o BIRD rende 10 vezes mais para as corporações estadunidenses, levando-se em conta que a média anual das contribuições do país para a instituição é de 1,94 bilhões de dólares.¹²

Dessa forma, é razoável dizer que o Banco sempre esteve intimamente ligado aos interesses das classes proprietárias, localizadas principalmente nos Estados Unidos. Sua fundação remete-se à Conferência de Bretton Woods, em New Hampshire, em Julho de 1944, quando as forças soviéticas ainda estavam bem distantes da fronteira da Polônia e ainda um ano de lutas separava os Aliados da vitória. O cetro de país mais poderoso do mundo, contudo, já deixava as mãos dos ingleses, passando a pertencer aos Estados Unidos.

As instituições de Bretton Woods foram criadas pelos idealizadores do New Deal. Embora não fossem simpáticos ao liberalismo, tinham a explícita intenção de obter novos mercados para as exportações estadunidenses. Na verdade, o Poder Executivo dos Estados Unidos tem a peculiaridade de conceder ampla autonomia aos seus departamentos, o que leva cada qual a desenvolver uma racionalidade que lhe é específica. No contexto ora em foco, havia uma rivalidade entre o Departamento do

¹¹ “Most of our money doesn’t go to the South, it goes straight from Washington to Pennsylvania, where they manufacture the turbines, or Frankfurt, where they produce the dredging equipment.” (Entrevista de Caufield com oficial do Banco, 22 de Setembro de 1992, CAUFIELD, 1996, p. 242).

¹² WORLD BANK. *World Bank Annual Report*. 1995, pp. 153, 176, 210. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 243.

Estado e o do Tesouro. O Departamento do Estado, sob a chefia de Cordell Hull, privilegiava o livre mercado, enquanto o Departamento do Tesouro, comandado por Henry Morgenthau, era um crítico obstinado de Wall Street. Este acabou assumindo o controle pela política externa, em virtude da amizade que compartilhava com Roosevelt.

As instituições de Bretton Woods foram, pois, criadas pelo conselheiro econômico chefe de Morgenthau - Harry Dexter White – talentoso economista, que nutria grande simpatia pela doutrina keynesiana.¹³ White acreditava que os Estados Unidos tinham uma importante função na direção da economia mundial e almejava criar instituições que fossem instrumentos dos Estados soberanos e não dos investidores financeiros.¹⁴ Dessa forma, seu projeto inicial, elaborado em Março de 1942, abrangia a criação de um fundo (FMI), que mantivesse as taxas de juros mundiais em equilíbrio, e de um banco (BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), encarregado de lidar com a reconstrução da Europa e posteriormente com o desenvolvimento.¹⁵ Morgenthau justificou as instituições, argumentando: “são um grande passo em direção à expansão do comércio mundial do qual nossa agricultura e indústria dependem.”¹⁶ Algo enfatizado por White, segundo o qual o projeto seria essencial para a obtenção da paz, da prosperidade econômica e da revitalização dos mercados para os bens produzidos pelos Estados Unidos.¹⁷

A proposta de White foi, no entanto, recebida com forte hostilidade pelo Congresso, que se objetou à ideia do país disponibilizar recursos para uma instituição dentro da qual obtivesse apenas parcela do controle. Com o falecimento de Roosevelt, Morgenthau foi afastado do Tesouro, o que diminuiu substancialmente a influência de White. Dessa forma, os pontos mais ambiciosos do projeto foram modificados, para que

¹³ Gardner relata que a parceria entre Keynes e White durante as negociações de Bretton Woods foi marcada por fortes tensões. Enquanto o primeiro vinha da aristocracia acadêmica inglesa, o segundo era apenas um homem comum de classe média que havia ascendido socialmente. White invejava, assim, as vantagens da hereditariedade desfrutada por Keynes e a autoconfiança própria daqueles de espírito cultivado. Secretamente, contudo, idolatrava o pensador inglês desde quando era estudante e, segundo um de seus colegas, um dos dias mais felizes de sua vida foi quando passou a chamá-lo pelo primeiro nome. (GARDNER, 1956, p. 111).

¹⁴ GARDNER, 1956, pp. 71-76.

¹⁵ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 908.

¹⁶ Apud. GWIN, 1997, p. 201.

¹⁷ Apud. GWIN, 1997, p. 201.

fosse aprovado, em meados de 1945.¹⁸ Dean Acheson, secretário assistente do Departamento do Estado, sustentou que as instituições seriam maneiras de evitar desastres provocados por guerras, pois atuariam em comum acordo com outros países para ampliar a produção, o consumo e o comércio.¹⁹

Em março de 1946, ocorreu o encontro inaugural do FMI e do BIRD, em Savannah, na Geórgia. Decidiu-se que as duas instituições se localizariam em Washington, embora forte campanha defendesse Nova York.²⁰ O argumento da delegação estadunidense era de que em Washington, o FMI e o BIRD ficariam insulados da influência dos agentes privados e financeiros, porém, mais próximos dos governos que os compunham.

Na verdade, fazia parte dos planos de White e Morgenthau transferir o centro financeiro de Nova York para Washington. Imaginavam que dessa forma, o BIRD e o FMI se tornariam entidades supranacionais, ocupadas somente com as questões econômicas de seus membros, sem a interferência das intrigas do mercado financeiro.

Gardner observa, porém, que os dois políticos não perceberam que a localização das instituições em Washington teria o efeito inverso – o FMI e o BIRD estariam completamente expostos à influência da Casa Branca.²¹ Segundo Kapur, Lewis e

¹⁸ GARDNER, 1956, pp. 77-97.

¹⁹ Apud. GWIN, 1997, p. 201.

²⁰ A delegação inglesa, representada por Keynes, foi a principal defensora de Nova York. O jornal *Manchester Guardian* fez o seguinte comentário sobre a reunião: “A conferência parece ter sido o mais infeliz experimento da cooperação do pós-guerra. O Tesouro americano, que nesses assuntos parece assumir a liderança sobre o Departamento do Estado, valeu-se dos seus poderes de voto e regeu a conferência numa maneira rigidamente autoritária. Toda proposta apresentada pela delegação americana era enfatizada com táticas insistentes, alegando explicitamente que os Estados Unidos teriam o direito de escolher a melodia por pagar o flautista. De fato, os piores temores daqueles que sempre alertaram que isso era o que os Estados Unidos consideravam cooperação se realizaram em Savana.” (“The conference appears to have been a most unhappy experiment in post-war co-operation. The American Treasury, which in these matters seems at present to take the lead over the State Department, massed its voting powers and ran the conference in a rigidly domineering manner. Every proposal put forward by the American delegation was pressed through with a steam-roller tactics, and the delegation seems to have made no secret of its belief that the United States, which pays the piper, has a right to call the tune. In fact, the worst fears of those who had always warned us that this was what the United States meant by international co-operation were borne out at Savannah”). (*Manchester Guardian*, 23 de Março de 1946, Apud: GARDNER, 1956, p. 267).

²¹ GARDNER, 1956, pp. 259-265.

Webb, era como se as duas instituições estivessem entre Cila e Caríbdis: o Congresso e o Departamento do Tesouro.²²

No entanto, outro acontecimento levaria o BIRD a distanciar-se ainda mais do projeto original de White. Pois, este supunha que o investimento privado internacional logo se recuperaria e a instituição poderia assim assumir operações de garantia em nome de governos estrangeiros que desejassem acesso ao capital privado. A conjuntura econômica de 1947 era, contudo, tão incerta que os escassos recursos do BIRD obrigaram-no a recorrer a Wall Street.²³

A reconstrução da Europa foi logo considerada além do escopo da instituição e o Plano Marshall assumiu o desafio.²⁴ O BIRD passou, então, a se dedicar exclusivamente à conquista de uma posição de respeito em Wall Street. Os investidores viam-no com certa desconfiança, ainda traumatizados com os acontecimentos da década de 1920. Afinal, o BIRD era uma instituição peculiar, símile a um órgão governamental, e isso tornava os investidores hesitantes. Foi, assim, necessário intrépido esforço do Banco e da Casa Branca para convencer a classe empresarial de que o BIRD seria uma instituição lucrativa.²⁵

Para tanto, a instituição recrutou profissionais vindos do mercado financeiro, pessoas para as quais o BIRD não era uma agência voltada para o desenvolvimento, mas sim um banco, cujos investimentos deveriam ser lucrativos.²⁶ O primeiro presidente, Eugene Meyer, tinha ótima reputação em Wall Street. No entanto, deixou o cargo apenas seis meses após tê-lo exercido, em decorrência de conflitos com o diretor executivo dos Estados Unidos – Emilio Collado – ligado a White e considerado um “entulho do New Deal”.

O sucessor de Meyer foi John McCloy, um advogado de Wall Street que só concordou em assumir a presidência sob a condição de que Collado fosse afastado. Seus ex-colegas interpretaram a sua nomeação como uma forma de controlar o Banco,

²² KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 914.

²³ GARDNER, 1956, p. 298.

²⁴ ASHER & MASON, 1973, pp. 1-2.

²⁵ ASHER & MASON, 1973, pp. 125-127.

²⁶ ALACEVICH, 2009, p. 132; KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 915.

mantendo-o distante dos simpatizantes do New Deal.²⁷ A direção executiva dos Estados Unidos foi então exercida por Eugene Black, do Chase National Bank, e a vice-presidência por Robert Garner, tesoureiro do Guaranty Trust. McCloy, Black e Garner compuseram, assim, o que ficou conhecido como o trio de Wall Street. O historiador Robert Oliver relata:

[Eles] consolidaram no Banco a reputação de estar mais interessados em proteger os interesses de seus ex-clientes de Nova York – proprietários e fiadores das ações do Banco – do que perseguir ativamente o desenvolvimento de seus novos clientes – os países menos desenvolvidos do mundo.²⁸

Era essa a imagem que McCloy desejava estabelecer para a instituição, de acordo com Caufield. Em vários discursos o presidente sustentou que não era intento do Banco realizar caridade, mas ser útil aos negócios dos Estados Unidos, com a criação de novos mercados e a luta contra o Comunismo.²⁹

Se é assim razoável supor que a política externa estadunidense sempre teve o objetivo de buscar mercados e insumos para as suas classes proprietárias, pode-se dizer que as instituições multilaterais têm um papel fulcral na diplomacia da Casa Branca. A capacidade dessas instituições de reproduzir o modo de produção capitalista se inseriu, portanto, no projeto dos Estados Unidos de conquistar novos consumidores. É possível, assim, questionar o discurso oficial dessas agências de que seriam órgãos neutros e independentes dos Estados que as financiam. Desde sua criação, o Banco esteve ligado ao seu maior credor e às classes proprietárias que nesse se localizam.

²⁷ GWIN, 1997, p. 199.

²⁸ “They gave the Bank the reputation for being more concerned with protecting the interests of their former clients in New York – purchasers and underwriters of the Bank’s bonds – than with actively pursuing the development of their new clients – the less developed countries of the world.” (OLIVIER, Robert. **International Economic Cooperation and the World Bank**. London: Macmillan, 1975, p. 238. Apud. CAUFIELD, 1996, pp. 52-53.)

²⁹ IAACSON, Walter & THOMAS, VAN. **The Wise Men**. New York: Simon and Schuster, 1986, p. 429. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 53.

iii. uma racionalidade específica:

No entanto, se por um lado é possível argumentar que o Banco Mundial beneficia as classes proprietárias residentes nos Estados Unidos, ao mesmo tempo, é difícil concebê-lo como mero instrumento da Casa Branca. Afinal, a agência é formalmente institucionalizada, possui amplas equipes de profissionais técnicos, além de estruturas burocratizadas.³⁰

William Ascher argumenta que as principais decisões tomadas pela instituição são feitas pela equipe de profissionais, pois a proliferação e o aumento da complexidade dos projetos reduziram a capacidade do Quadro Executivo³¹ de supervisionar as atividades. Tal equipe é composta, sobretudo, por economistas e engenheiros, comprometidos com a ética e os valores de suas respectivas disciplinas. Estão, portanto, menos propensos a seguir as propostas políticas sugeridas pela liderança da instituição.

Segundo o autor, as mudanças doutrinárias que ocorrem no Banco estariam, pois, mais relacionadas à diversidade de seus profissionais, do que a influências externas. Afinal, a instituição já teve em seus quadros defensores das necessidades básicas, como Paul Streeten e do neoclassicismo como Bela Balassa. Ascher conclui, assim, que os objetivos e estratégias do Banco não dependem somente dos interesses do Estado com o qual está comprometido, mas também de sua equipe de profissionais.³²

Algo similar é observado por Claudio de Moura Castro, ex-funcionário do Banco. Segundo ele, a instituição costuma emprestar em torno de 7 a 8 bilhões de dólares por ano somente para a América Latina. Tamanha soma de recursos não pode, contudo, ser movimentada sem um cuidadoso trabalho de ampla equipe de profissionais. Assim

³⁰ ASCHER, 1983, p. 415.

³¹ O Banco é regulado principalmente pelos seus cinco maiores doadores (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra), com votos proporcionais às suas contribuições financeiras. Há um *quadro de governadores*, composto por representantes de cada país membro, geralmente ministros de finanças ou presidentes de bancos centrais. As decisões do dia a dia são, no entanto, tomadas pelo *quadro de diretores*, formado por 24 diretores executivos, havendo um representante para cada um dos cinco maiores doadores. (WORLD BANK, 2007).

³² ASCHER, 1983.

sendo, apesar dos principais doadores terem efetivamente um poder de veto sobre a instituição, não é possível afirmar que eles possam lhe impor todas as vontades.³³

No entanto, não se pode negar que os Estados Unidos busquem utilizar o Banco para atender aos seus interesses de política externa. De acordo com Catherine Gwin, o país não é somente o principal doador, qual atestam as tabelas 2.4 e 2.5, como igualmente confere mais atenção à instituição do que qualquer outro credor. É o único a receber relatórios detalhados de cada proposta de empréstimo e a manter contatos frequentes com o Banco através de oficiais de governo e representantes. Todos os ensaios políticos, relatórios de avaliação e estudos especiais realizados pela instituição são monitorados. A interação do Banco com o Departamento do Tesouro ocorre diariamente, algo que é facilitado pela localização da instituição em Washington. Arquivos do Banco evidenciam inclusive que o país é geralmente consultado antes dos outros credores, sobretudo quando o assunto se refere a países de central importância para os Estados Unidos.

Dessa forma, a Casa Branca sempre buscou influenciar a instituição para alcançar os seus objetivos diplomáticos de longo prazo e os seus interesses econômicos e políticos de curto prazo. Algo que, segundo Gwin, é alcançado mais do que modestamente pelo Banco. Um dos principais interesses de longo prazo de Washington é aumentar os recursos para o desenvolvimento, sem, porém, sobrecarregar o seu orçamento. De acordo com os relatórios anuais da instituição, o total de empréstimos concedidos aumentou de 250 milhões de dólares em 1947 para 21 bilhões de dólares em 1992, enquanto que as contribuições do país ao Banco diminuíram significativamente durante o mesmo período.³⁴

³³ CASTRO, 2010.

³⁴ Apud. GWIN, 1997, p. 249.

**Tabela 2.4. Poder de Voto dos Diretores Executivos do
BIRD**

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT VOTING POWER OF EXECUTIVE DIRECTORS			NO. OF VOTES	PERCENT OF TOTAL
DIRECTORS APPOINTED BY:				
1.	UNITED STATES (SOLOMON)		265,219	16.10
2.	JAPAN (HAYASHI)		157,569	9.56
3.	GERMANY (HOVEN)		72,649	4.41
4.	FRANCE (FAYOLLE)		69,647	4.23
5.	UNITED KINGDOM (MOOREHEAD)		69,647	4.23
ELECTED DIRECTORS:				
6.	HUBER (AUSTRIA)		75,650	4.59
	AUSTRIA	11,313		
	BELARUS	3,573		
	BELGIUM	29,233		
	CZECH REPUBLIC	6,558		
	HUNGARY	8,500		
	KOSOVO	1,216		
	LUXEMBOURG	1,902		
	SLOVAK REPUBLIC	3,466		
	SLOVENIA	1,511		
	TURKEY	8,578		
7.	TREFFERS (NETHERLANDS)		73,146	4.44
	ARMENIA	1,389		
	BOSNIA AND HERZEGOVINA	799		
	BULGARIA	5,465		
	CROATIA	2,543		
	CYPRUS	1,711		
	GEORGIA	1,834		
	ISRAEL	5,000		
	MACEDONIA, FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF	677		
	MOLDOVA	1,618		
	MONTENEGRO	938		
	NETHERLANDS	35,753		
	ROMANIA	4,261		
	UKRAINE	11,158		
8.	GARCIA (SPAIN)		72,786	4.42
	COSTA RICA	483		
	EL SALVADOR	391		
	GUATEMALA	2,251		
	HONDURAS	891		
	MEXICO	19,054		
	NICARAGUA	858		
	SPAIN	28,247		
	VENEZUELA, REPUBLICA BOLIVARIANA DE	20,611		
9.	MORIN (CANADA)		62,217	3.78
	ANTIGUA AND BARBUDA	770		
	BAHAMAS, THE	1,321		
	BARBADOS	1,198		
	BELIZE	836		
	CANADA	45,045		
	DOMINICA	754		
	GRENADA	781		
	GUYANA	1,308		
	IRELAND	5,521		
	JAMAICA	2,828		
	ST. KITTS AND NEVIS	525		
	ST. LUCIA	802		
	ST. VINCENT AND THE GRENADINES	528		
10.	STUDART (BRAZIL)		58,124	3.53
	BRAZIL	33,537		
	COLOMBIA	6,602		
	DOMINICAN REPUBLIC	2,342		
	ECUADOR	3,021		
	HAITI	1,317		
	PANAMA	635		
	PHILIPPINES	7,094		
	SURINAME	662		
	TRINIDAD AND TOBAGO	2,914		
11.	CIPOLLONE (ITALY)		56,705	3.44
	ALBANIA	1,080		
	GREECE	1,934		
	ITALY	45,045		
	MALTA	1,324		
	PORTUGAL	5,710		
	SAN MARINO	845		
	TIMOR-LESTE	767		

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
VOTING POWER OF EXECUTIVE DIRECTORS

		NO. OF VOTES	PERCENT OF TOTAL
12.	HAGAN (AUSTRALIA)		3.41
	AUSTRALIA	24,714	
	CAMBODIA	464	
	KIRIBATI	715	
	KOREA, REPUBLIC OF	16,067	
	MARSHALL ISLANDS	719	
	MICRONESIA, FEDERATED STATES OF	729	
	MONGOLIA	716	
	NEW ZEALAND	7,486	
	PALAU	266	
	PAPUA NEW GUINEA	1,544	
	SAMOA	781	
	SOLOMON ISLANDS	763	
	TUVALU	461	
	VANUATU	836	
13.	CHATTERJI (INDIA)		3.33
	BANGLADESH	5,104	
	BHUTAN	729	
	INDIA	45,045	
	SRI LANKA	4,067	
14.	BRANDT (SWEDEN)		3.28
	DENMARK	13,701	
	ESTONIA	1,173	
	FINLAND	8,810	
	ICELAND	1,508	
	LATVIA	1,634	
	LITHUANIA	1,757	
	NORWAY	10,232	
	SWEDEN	15,224	
15.	FRIEDEN (SWITZERLAND)		3.18
	AZERBAIJAN	1,896	
	KAZAKHSTAN	3,235	
	KYRGYZ REPUBLIC	1,357	
	POLAND	11,158	
	SERBIA	3,096	
	SWITZERLAND	26,856	
	TAJIKISTAN	1,310	
	TURKMENISTAN	776	
	UZBEKISTAN	2,743	
16.	TALAT (PAKISTAN)		3.13
	AFGHANISTAN	550	
	ALGERIA	9,502	
	GHANA	1,775	
	IRAN, ISLAMIC REPUBLIC OF	23,936	
	MOROCCO	5,223	
	PAKISTAN	9,589	
	TUNISIA	969	
17.	HASAN (KUWAIT)		2.86
	BAHRAIN	1,353	
	EGYPT, ARAB REPUBLIC OF	7,358	
	IRAQ	3,058	
	JORDAN	1,638	
	KUWAIT	13,530	
	LEBANON	590	
	LIBYA	8,090	
	MALDIVES	719	
	OMAN	1,811	
	QATAR	1,346	
	SYRIAN ARAB REPUBLIC	2,452	
	UNITED ARAB EMIRATES	2,635	
	YEMEN, REPUBLIC OF	2,462	
18.	YANG (CHINA)		2.73
	CHINA	45,049	
19.	GRISHIN (RUSSIAN FEDERATION)		2.73
	RUSSIAN FEDERATION	45,045	
20.	ALMOFADHI (SAUDI ARABIA)		2.73
	SAUDI ARABIA	45,045	
21.	MANAO (INDONESIA)		2.49
	BRUNEI DARUSSALAM	2,623	
	FIJI	1,237	
	INDONESIA	15,231	
	LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC	428	
	MALAYSIA	8,494	
	MYANMAR	2,734	
	NEPAL	1,218	
	SINGAPORE	570	
	THAILAND	6,599	
	TONGA	744	
	VIETNAM	1,218	

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
VOTING POWER OF EXECUTIVE DIRECTORS

		NO. OF VOTES	PERCENT OF TOTAL
22.	CAMARASA (ARGENTINA)	37,499	2.28
	ARGENTINA	18,161	
	BOLIVIA	2,035	
	CHILE	7,181	
	PARAGUAY	1,479	
	PERU	5,581	
	URUGUAY	3,062	
23.	MOKATE (SOUTH AFRICA)	29,543	1.79
	ANGOLA	2,926	
	NIGERIA	12,905	
	SOUTH AFRICA	13,712	
24.	MENDES DIAS (SAO TOME AND PRINCIPE)	27,742	1.68
	BENIN	1,118	
	BURKINA FASO	1,118	
	CAMEROON	1,777	
	CAPE VERDE	758	
	CENTRAL AFRICAN REPUBLIC	1,112	
	CHAD	1,112	
	COMOROS	532	
	CONGO, DEMOCRATIC REPUBLIC OF	2,893	
	CONGO, REPUBLIC OF	1,177	
	COTE D'IVOIRE	2,766	
	DJIBOUTI	609	
	EQUATORIAL GUINEA	965	
	GABON	1,237	
	GUINEA-BISSAU	790	
	MALI	1,412	
	MAURITANIA	1,150	
	MAURITIUS	1,492	
	NIGER	1,102	
	SAO TOME AND PRINCIPE	745	
	SENEGAL	2,322	
	TOGO	1,355	
25.	TAHA (SUDAN)	26,943	1.64
	BOTSWANA	865	
	BURUNDI	966	
	ERITREA	843	
	ETHIOPIA	1,228	
	GAMBIA, THE	793	
	KENYA	2,711	
	LESOTHO	913	
	LIBERIA	713	
	MALAWI	1,344	
	MOZAMBIQUE	1,180	
	NAMIBIA	1,773	
	RWANDA	1,296	
	SEYCHELLES	513	
	SIERRA LEONE	968	
	SUDAN	1,100	
	SWAZILAND	690	
	TANZANIA	1,545	
	UGANDA	867	
	ZAMBIA	3,060	
	ZIMBABWE	3,575	
		1,647,579	100.00**

** MAY DIFFER FROM THE SUM OF INDIVIDUAL PERCENTAGES SHOWN BECAUSE OF ROUNDING.

NOTE: GUINEA (1,542 VOTES), MADAGASCAR (1,672 VOTES) AND SOMALIA (802 VOTES) DID NOT PARTICIPATE IN THE 2010 REGULAR ELECTION OF EXECUTIVE DIRECTORS.

CORPORATE SECRETARIAT
April 28 , 2011

Fonte: WORLD BANK, 2011

Tabela 2.5. Poder de Voto dos Diretores Executivos da Associação Internacional de Desenvolvimento

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION VOTING POWER OF EXECUTIVE DIRECTORS			NO. OF VOTES	PERCENT OF TOTAL
DIRECTORS APPOINTED BY:				
1.	UNITED STATES (SOLOMON)		2,252,973	11.03
2.	JAPAN (HAYASHI)		1,790,495	8.77
3.	GERMANY (HOVEN)		1,163,980	5.70
4.	UNITED KINGDOM (MOOREHEAD)		1,117,538	5.47
5.	FRANCE (FAYOLLE)		790,360	3.87
ELECTED DIRECTORS:				
6.	BRANDT (SWEDEN)		1,017,523	4.98
	DENMARK	187,722		
	ESTONIA	36,150		
	FINLAND	120,274		
	ICELAND	46,379		
	LATVIA	33,956		
	NORWAY	200,226		
	SWEDEN	392,816		
7.	MENDES DIAS (SAO TOME AND PRINCIPE)		962,555	4.81
	BENIN	48,911		
	BURKINA FASO	48,910		
	CAMEROON	54,982		
	CAPE VERDE	43,840		
	CENTRAL AFRICAN REPUBLIC	48,910		
	CHAD	48,910		
	COMOROS	43,840		
	CONGO, DEMOCRATIC REPUBLIC OF	79,399		
	CONGO, REPUBLIC OF	48,910		
	COTE D'IVOIRE	54,982		
	DJIBOUTI	44,816		
	EQUATORIAL GUINEA	6,167		
	GABON	2,093		
	GUINEA-BISSAU	44,500		
	MALI	53,345		
	MAURITANIA	48,910		
	MAURITIUS	53,320		
	NIGER	48,910		
	SAO TOME AND PRINCIPE	43,719		
	SENEGAL	63,143		
	TOGO	52,038		
8.	TAHA (SUDAN)		963,620	4.72
	BOTSWANA	44,980		
	BURUNDI	52,038		
	ERITREA	43,969		
	ETHIOPIA	48,923		
	GAMBIA, THE	46,108		
	KENYA	63,143		
	LESOTHO	44,816		
	LIBERIA	52,038		
	MALAWI	52,038		
	MOZAMBIQUE	59,370		
	RWANDA	52,038		
	SIERRA LEONE	52,038		
	SUDAN	54,982		
	SWAZILAND	19,022		
	TANZANIA	63,143		
	UGANDA	47,092		
	ZAMBIA	75,427		
	ZIMBABWE	92,455		
9.	HUBER (AUSTRIA)		932,314	4.56
	AUSTRIA	151,698		
	BELGIUM	219,294		
	CZECH REPUBLIC	89,272		
	HUNGARY	139,921		
	KOSOVO	48,357		
	LUXEMBOURG	53,581		
	SLOVAK REPUBLIC	65,977		
	SLOVENIA	44,339		
	TURKEY	119,975		
10.	FRIEDEN (SWITZERLAND)		914,308	4.48
	AZERBAIJAN	51,627		
	KAZAKHSTAN	5,685		
	KYRGYZ REPUBLIC	47,718		
	POLAND	405,835		
	SERBIA	69,507		
	SWITZERLAND	228,751		
	TAJIKISTAN	47,378		
	UZBEKISTAN	57,807		

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION
VOTING POWER OF EXECUTIVE DIRECTORS

		NO. OF VOTES	PERCENT OF TOTAL
11.	MORIN (CANADA)		4.40
	BAHAMAS, THE	46,228	
	BARBADOS	46,340	
	BELIZE	13,653	
	CANADA	524,963	
	DOMINICA	43,840	
	GRENADA	20,627	
	GUYANA	52,674	
	IRELAND	72,255	
	ST. KITTS AND NEVIS	13,778	
	ST. LUCIA	30,532	
	ST. VINCENT AND THE GRENADINES	34,787	
12.	TREFFERS (NETHERLANDS)		4.28
	ARMENIA	47,981	
	BOSNIA AND HERZEGOVINA	51,994	
	CROATIA	64,324	
	CYPRUS	52,405	
	GEORGIA	51,259	
	ISRAEL	67,473	
	MACEDONIA, FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF	46,885	
	MOLDOVA	49,684	
	MONTENEGRO	47,096	
	NETHERLANDS	392,488	
	UKRAINE	1,762	
13.	CHATTERJI (INDIA)		3.94
	BANGLADESH	107,859	
	BHUTAN	43,467	
	INDIA	573,783	
	SRI LANKA	79,436	
14.	HAGAN (AUSTRALIA)		3.86
	AUSTRALIA	235,560	
	CAMBODIA	55,249	
	KIRIBATI	43,592	
	KOREA, REPUBLIC OF	142,740	
	MARSHALL ISLANDS	4,902	
	MICRONESIA, FEDERATED STATES OF	18,424	
	MONGOLIA	45,667	
	NEW ZEALAND	56,431	
	PALAU	3,804	
	PAPUA NEW GUINEA	48,346	
	SAMOA	43,901	
	SOLOMON ISLANDS	43,901	
	TUVALU	504	
	VANUATU	45,152	
15.	STUDART (BRAZIL)		3.44
	BRAZIL	306,709	
	COLOMBIA	92,384	
	DOMINICAN REPUBLIC	27,780	
	ECUADOR	50,151	
	HAITI	52,038	
	PANAMA	10,185	
	PHILIPPINES	103,963	
	TRINIDAD AND TOBAGO	59,184	
16.	CIPOLLONE (ITALY)		3.35
	ALBANIA	45,667	
	GREECE	53,139	
	ITALY	484,642	
	PORTUGAL	55,554	
	TIMOR-LESTE	45,123	
17.	ALMOFADHI (SAUDI ARABIA)		3.20
	SAUDI ARABIA	652,965	
18.	MANAO (INDONESIA)		3.11
	FIJI	19,462	
	INDONESIA	176,979	
	LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC	48,910	
	MALAYSIA	73,397	
	MYANMAR	67,326	
	NEPAL	48,910	
	SINGAPORE	14,933	
	THAILAND	79,436	
	TONGA	43,714	
	VIETNAM	61,168	
19.	GARCIA (SPAIN)		2.56
	COSTA RICA	12,480	
	EL SALVADOR	46,464	
	GUATEMALA	37,396	
	HONDURAS	46,457	
	MEXICO	142,236	
	NICARAGUA	46,457	
	SPAIN	191,688	

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION
VOTING POWER OF EXECUTIVE DIRECTORS

		NO. OF VOTES	PERCENT OF TOTAL
20.	TALAT (PAKISTAN)	482,118	2.36
	AFGHANISTAN	54,983	
	ALGERIA	83,313	
	GHANA	71,336	
	IRAN, ISLAMIC REPUBLIC OF	15,455	
	MOROCCO	85,559	
	PAKISTAN	168,679	
	TUNISIA	2,793	
21.	HASAN (KUWAIT)	450,432	2.21
	EGYPT, ARAB REPUBLIC OF	92,365	
	IRAQ	15,207	
	JORDAN	24,865	
	KUWAIT	93,478	
	LEBANON	8,562	
	LIBYA	53,337	
	MALDIVES	43,229	
	OMAN	46,580	
	SYRIAN ARAB REPUBLIC	11,027	
	UNITED ARAB EMIRATES	1,367	
	YEMEN, REPUBLIC OF	60,415	
22.	YANG (CHINA)	421,071	2.06
	CHINA	421,071	
23.	CAMARASA (ARGENTINA)	316,125	1.55
	ARGENTINA	134,439	
	BOLIVIA	55,614	
	CHILE	31,782	
	PARAGUAY	29,968	
	PERU	64,322	
24.	MOKATE (SOUTH AFRICA)	205,780	1.01
	ANGOLA	66,866	
	NIGERIA	83,411	
	SOUTH AFRICA	55,503	
25.	GRISHIN (RUSSIAN FEDERATION)	60,937	0.30
	RUSSIAN FEDERATION	60,937	
		20,424,772	100.00**

** MAY DIFFER FROM THE SUM OF INDIVIDUAL PERCENTAGES SHOWN BECAUSE OF ROUNDING.

NOTE: GUINEA (33,987 VOTES), MADAGASCAR (54,982 VOTES) AND SOMALIA (10,506 VOTES) DID NOT PARTICIPATE IN THE 2010 REGULAR ELECTION OF EXECUTIVE DIRECTORS.

CORPORATE SECRETARIAT
March 31, 2011

Fonte: WORLD BANK, 2011.

Por outro lado, a autora observa que a eficiência da instituição depende justamente de se manter divorciada, pelo menos institucionalmente, dos aparatos de política externa estadunidenses. A Casa Branca se conserva, assim, numa posição cômoda ao não se envolver oficialmente com as intrincadas questões do desenvolvimento.

A política dos Estados Unidos em relação ao Banco sempre refletiu uma subjacente ambivalência entre a assistência ao desenvolvimento e a cooperação multilateral. Ao reconhecer os benefícios de longo prazo do relativamente eficiente e despolitizado financiamento ao desenvolvimento que o Banco oferece, os Estados Unidos também buscam torná-lo um instrumento de política externa, suscetível às suas posições de curto prazo. Dessa forma, a política do país em relação ao Banco, bem como as posições que assume a respeito do mesmo, têm sido erráticas, geralmente refletindo as vicissitudes da política e diplomacia estadunidenses e não uma visão coerente do financiamento do Banco ao desenvolvimento e uma preocupação constante pela eficácia de suas operações.³⁵

É possível, assim, reconhecer duas opiniões divergentes a respeito da influência dos Estados Unidos no Banco: uma veiculada pelo Congresso, segundo a qual a Casa Branca exerceria pouco controle sobre a instituição, gerida por burocratas arrogantes e excessivamente remunerados. E outra compartilhada por vários funcionários da instituição e ONGs, sobretudo de países mutuários, de que o Banco é um instrumento da política externa estadunidense. De acordo com Gwin, nenhuma das perspectivas condiz com as análises sobre a instituição, pois a influência exercida pelos Estados Unidos foi sempre pujante, porém nunca absoluta.³⁶

³⁵ “U.S. policy toward the World Bank has always reflected an underlying ambivalence toward both development assistance and multilateral cooperation. Recognizing the long-term benefits of the relatively efficient and relatively depoliticized development financing the Bank offers, the United States has also looked upon it as an instrument of foreign policy that was expected to be responsive to short-term U.S. positions. As a result, U.S. policy toward the Bank and the position it has taken within the Bank have been erratic, often reflecting more the ebb and flow of U.S. politics and foreign policy than a coherent view of the Bank’s development financing and a steadfast concern for the effectiveness of its operations.” (GWIN, 1997, p. 274).

³⁶ GWIN, 1997, p. 243.

A verdade é que instituições como o Banco Mundial se tornaram convenientes para a política externa estadunidense, que sempre privilegiou estratégias de dominação que não evidenciassem os interesses políticos do país. O conforto da Casa Branca de não ter que lidar diretamente com questões de difícil solução, como mencionado por Gwin, é também ressaltado por William Ascher. O autor observa que essas agências trouxeram a novidade de tornar menos ofensiva a autoridade do Estado ao qual estão atreladas. Segundo ele, a qualidade “multilateral” passa uma ideia de neutralidade e autonomia, dando a entender que tais instituições estão mais comprometidas em manter um rigor técnico do que em sustentar os valores políticos de um determinado Estado. A mensagem que transmitem é menos constrangedora e mais enfática, já que se supõe ser produto da opinião de vários países e de uma instituição respeitada internacionalmente pela sua objetividade.³⁷

O problema, de acordo com o autor, é que a Casa Branca necessita efetivamente conceder uma autonomia às instituições multilaterais. Afinal, se a vantagem trazida por essas agências é sugerir uma universalidade, elas só se tornam interessantes para o Estado ao qual estão atreladas no momento em que adquirem uma certa independência.

Robert Wade observa algo semelhante. Segundo ele, o FMI e o Banco cumprem os objetivos de política externa de Washington sob um custo mais baixo do que negociações baseadas em formas incisivas de coerção. Ao valer-se dessas instituições, a Casa Branca se depara, porém, com um dilema: por um lado, busca aumentar o controle sobre as mesmas para que promovam os seus interesses da maneira que considera mais eficiente. Por outro, necessita estruturar as suas operações com as instituições, realçando a aparência de que essas atuam segundo regras decididas coletivamente por países membros.³⁸

Wade nota, assim, que embora o Banco seja uma organização política altamente influenciável pelos interesses dos Estados mais poderosos, necessita se comportar como uma instituição técnica, descomprometida de considerações políticas. Afinal, toda organização ligada a interesses de Estados acaba prejudicando a sua legitimidade

³⁷ ASCHER, 1990.

³⁸ WADE, 2002b, p. 216.

quando se apresenta como tal. De acordo com o autor, o Banco se mantém, assim, numa posição instável, tendo que lidar com os interesses políticos dos Estados credores e as demandas dos Estados mutuários - combina funções políticas com ações técnicas.³⁹

É por esse motivo que a busca por maior autonomia foi sempre perseguida pelo Banco. A primeira equipe a geri-lo, John McCloy, Robert Garner e Eugene Black, (respectivamente presidente, vice-presidente e diretor executivo dos Estados Unidos) concordavam com a necessidade de preservar a característica multilateral da instituição. No outono de 1947, quando o Banco estava na iminência de ter que arcar com a reconstrução europeia, discutiu-se se seria viável pedir mais fundos ao governo dos Estados Unidos. Segundo McCloy,

A questão verdadeiramente crucial é se perdemos nossa característica como uma organização internacional ou perdemos a chance de cumprir ao que nos foi incumbido como uma agência bancária internacional, caso seja aceita uma substancial quantia de um de nossos membros.

Ao que o diretor executivo da Inglaterra respondeu: “A não ser que sejamos bem cuidadosos, nós, definitivamente, podemos perder nossa característica como um banco internacional.”⁴⁰

É, portanto, razoável inferir que as relações entre o Banco Mundial e o seu principal credor sejam suficientemente complexas para inviabilizar uma afirmação que o identifique como um mero instrumento da diplomacia estadunidense. Igualmente, parece inadequado pensá-lo como um órgão completamente autônomo da Casa Branca. Enquanto uma instituição multilateral, pode-se dizer que o Banco tenha a preocupação de reproduzir o modo de produção capitalista, no âmbito internacional, conquistando novos mercados e insumos para as classes proprietárias.

³⁹ WADE, 2002a, p. 8.

⁴⁰ “The real sixty-four dollar question is do we lose our character as an international organization and do we lose the chance of accomplishing what we were formed for, as an international banking agency, if we accept a substantial amount of additional aid from one member?”. Ao que o diretor executivo da Inglaterra respondeu, “Unless we are very careful we definitely may lose our international character as an international bank.” (Meeting of Executive Directors, 19 de Novembro de 1947. Apud: KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 76).

A eficácia em perseguir tal objetivo depende, contudo, de sua capacidade de atuar como um órgão eminentemente técnico, dedicado a problemas concernentes aos países periféricos. Em muitos casos precisa, assim, realizar concessões aos últimos, sem, porém, prejudicar diretamente os seus credores. Igualmente, busca, em algumas ocasiões, tolher manifestações incisivas de poder dos últimos. Acreditamos ser, assim, permitido dizer que o Banco busque conter as contradições inerentes à reprodução do modo de produção capitalista. Parece, portanto, plausível pensar nessa instituição como se tivesse uma racionalidade específica.

iv. Ocupando-se com a reprodução do modo de produção capitalista:

A preocupação do Banco Mundial com as contradições inerentes à reprodução do modo de produção capitalista talvez possa ser ilustrada pelos discursos de McNamara e de seu principal aliado dentro da instituição, Mahbub Ul Haq. McNamara chegou à presidência da instituição após ter exercido a função de Secretário de Defesa das administrações Kennedy e Johnson, consolidando-se como um dos principais arquitetos da Guerra do Vietnã. Kennedy o recrutara, pois desejava realizar uma reforma na estratégia de defesa nacional e necessitava de um estatístico analítico. McNamara lecionara Aplicação de Análises Estatísticas para Problemas de Gerenciamento em Harvard e durante a Segunda Guerra trabalhou como consultor no Departamento de Guerra para desenvolver controles estatísticos. Após o conflito, uniu-se a Ford e em 1960 se tornou o primeiro presidente da corporação não descendente da família Ford.

McNamara foi descrito pelo senador Barry Goldwater como uma máquina da IBM com pernas.⁴¹ Era, assim, conhecido por ser um homem obsessivo por seu trabalho e extremamente seguro de si, características que, segundo McMaster, levaram-no a desenvolver fortes laços tanto com Kennedy quanto com Johnson. Este é descrito pelo autor como alguém que necessitava constantemente de afirmação, pois realizara o sonho de se tornar presidente sem os seus próprios méritos. McNamara rapidamente se deu conta dos desejos do presidente e determinado a realizá-los, tornou-se o oráculo

⁴¹ Apud. CAUFIELD, 1996, p. 96.

para a Guerra do Vietnã.⁴² Isso quer dizer que o Secretário de Defesa não hesitou em manipular dados e números para criar a ilusão de que a decisão de atacar Vietnã era uma alternativa à guerra, ao invés da guerra em si.⁴³

Os rumos tomados pelo conflito parecem, contudo, ter traumatizado McNamara. Ele próprio não sabe dizer se deixou a Secretaria de Defesa ou se foi despedido do cargo. Eugene Black, presidente do Banco entre 1949 e 1963, relata, porém, que em 1967 Johnson o chamou em seu escritório e disse: “Acho que Bob irá se jogar pela janela como Forrestal (Secretario de Defesa entre 1947 e 1949, que cometeu suicídio). Podemos colocá-lo no Banco Mundial?”⁴⁴ É, portanto, razoável supor que McNamara tenha buscado evitar malogros como o Vietnã durante a sua gestão na instituição. Em uma coletânea de discursos, ele relata, “Enquanto Secretário de Defesa dos Estados Unidos tinha observado a conexão entre a pobreza mundial e as relações instáveis entre as nações.”⁴⁵

Abordando sobre a importância do planejamento familiar, McNamara compara a ameaça apresentada por um crescimento excessivo da população a uma guerra nuclear. Pois, as pressões demográficas nas sociedades subdesenvolvidas poderiam desencadear tensões econômicas, cujas consequências facilmente atingiriam as estruturas políticas nacionais. O presidente incita, assim, o seu público a tomar providências, alegando que é responsabilidade de todos evitar que tal infortúnio ocorra. Segundo ele,

⁴² McNamara chegou inclusive a declarar: “Eu não me oponho a chamarem esse conflito de a Guerra de McNamara. Eu acho que é uma guerra muito importante, estou feliz de ser identificado com ela e farei tudo o que for possível para vencê-la.” (“I don’t object to it being called McNamara’s war. I think it is a very important war and I am pleased to be identified with it and do whatever I can to win it.”) (McNAMARA, Robert S. *New York Times*, 25 de Abril de 1964. Apud, McMASTER, 1997, p. 85).

⁴³ McMASTER, 1997, pp. 2, 53-54.

⁴⁴ História contada por Black a Nathaniel Mckitterich, seu redator de discursos. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 96.

⁴⁵ McNAMARA, 1974, p. 3

Temos de compreender que o problema da população será resolvido de uma ou de outra maneira. Nossa única opção reside em determinar se será resolvido racional e humanamente ou de maneira irracional e desumana. Vamos solucioná-lo com a fome? Vamos resolvê-lo com as perturbações, a insurreição e a violência a que podem ser arrastados os homens pelo desespero da fome? Vamos decidi-lo com guerras de expansão e agressão? Ou vamos resolvê-lo de forma racional e humana, de acordo com a dignidade do homem?⁴⁶

Em outra passagem, McNamara observa que um planeta não pode sobreviver tendo uma de suas partes imersa em miséria e outra desfrutando do consumismo ilimitado. Essa seria a direção para o caos, a menos que algo fosse feito a respeito.⁴⁷

Quando os privilegiados são poucos e os desesperadamente pobres são muitos, e quando a brecha entre os grupos se aprofunda ao invés de diminuir, é mera questão de tempo escolher entre os preços políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. 'Muito pouco e tarde demais' é o epitáfio mais generalizado na história dos regimes políticos que foram derrotados ante o clamor dos homens-sem-terra e sem-trabalho, marginalizados e afogados no desespero. Por esse motivo, a aplicação de políticas especificamente voltadas à redução da miséria dos 40% mais pobres da população de países em desenvolvimento é aconselhável não só como problema de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político.⁴⁸

McNamara dirige-se, assim, aos países desenvolvidos, solicitando maiores contribuições ao desenvolvimento. Segundo ele, durante a primeira década do desenvolvimento, o PNB mundial cresceu 1,1 bilhão de dólares. No entanto, somente 6% desse aumento atingiu 60% da população mundial. A seu ver, isso não revela falta de generosidade ou indiferença dos países industrializados, mas um desconhecimento a respeito das condições de vida das nações subdesenvolvidas. Caberia, portanto, aos

⁴⁶ McNAMARA, 1974, pp. 32, 33.

⁴⁷ McNAMARA, 1974, p. 40.

⁴⁸ McNAMARA, 1974, p. 97.

governantes assumir uma função de vanguarda e manter suas populações melhor informadas.⁴⁹

Mahbub Ul Haq é ainda mais explícito em relação aos perigos que desigualdades tão agudas possam oferecer ao capitalismo. A apresentação de seu livro feita por Barbara Ward faz alusão aos conflitos de classe do século XIX. De acordo com a autora, pioneiros como Robert Owen teriam alertado para as possibilidades de aumento de produtividade e lucro ao se conceder maior participação societária aos trabalhadores. Não obstante, líderes políticos teriam se mantido presos a uma concepção estreita dos direitos de propriedade e a um egoísmo desenfreado, transformando 1840 na década da fome e 1848, no ano das revoltas. De acordo com Ward, pouco teria mudado desde então, pois o sistema de mercado ainda não fora submetido à ação corretiva de instituições que busquem justiça, distribuição de riqueza e solidariedade.⁵⁰

Haq argumenta, assim, que os mecanismos próprios do mercado apresentariam distorções causadas pela distribuição de rendas e riquezas. Dessa forma, o crescimento econômico dificilmente atingiria os segmentos mais pobres, exceto nos casos em que houvesse intervenção do governo no mercado. Reformas institucionais seriam, pois, tão decisivas quanto indicadores baseados em preços para estratégias de desenvolvimento. Estas deveriam se basear nas necessidades básicas e não somente nos ditames do mercado, incluindo políticas de distribuição e de geração de emprego.⁵¹

Qual McNamara, Haq incita os países desenvolvidos a se solidarizar com os subdesenvolvidos, argumentando que o Terceiro Mundo seria a futura ordem internacional. Segundo ele, tendências demográficas sugerem que as nações ricas vêm se tornando uma minoria cada vez mais reduzida, sendo difícil que consigam controlar as decisões econômicas e políticas do planeta por muito mais tempo. A dependência em relação aos países subdesenvolvidos tende, portanto, a aumentar em decorrência dos recursos naturais e da força de trabalho. As principais potências deveriam, assim, pensar o quanto antes em adaptar suas políticas econômicas a fim de se ajustar a essa nova ordem. Afinal, de acordo com o autor, haveria somente duas maneiras de

⁴⁹ McNAMARA, 1974, p. 62.

⁵⁰ UL HAQ, 1978, p. xii

⁵¹ UL HAQ, 1978, pp. 27-28.

reestruturar o poder político e econômico: pela revolução ou pela conscientização dos países desenvolvidos de que os riscos políticos da rebelião seriam superiores aos custos econômicos da reforma.⁵²

Infelizmente, muitas vezes os ricos só se dispõem à conciliação quando isso se torna inevitável, seja em virtude de um conflito real ou na iminência do mesmo, quando, então, pesarão astutamente o custo da conciliação face ao custo da subversão. Pouco importa que exista ou não um conflito real; de qualquer maneira, o desespero cada vez maior da maioria dos homens poderá transformar-se numa poderosíssima força subversiva capaz de perturbar o funcionamento da ordem atual.⁵³

É possível, assim, reconhecer nos discursos de McNamara e de Ul Haq uma preocupação com as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, tidas, por eles próprios, como negligenciadas pelos Estados mais poderosos. O desenvolvimento é expresso essencialmente como um projeto político, cujo intuito é aplacar as tendências revolucionárias ligadas à miséria das sociedades do Terceiro Mundo. O incômodo com o descuido das nações desenvolvidas em não perceber os riscos que o subdesenvolvimento apresenta ao capitalismo pode ser interpretado como um indício de que o Banco não se identifique completamente com os seus principais credores.

Dessa forma, utilizamos como modelo o conceito de *capitalista coletivo ideal*, pois este pressupõe uma relação complexa entre o Estado e as classes proprietárias. De acordo com Marx e Engels, os capitalistas se fazem representar pelo Estado para que os seus interesses políticos não se tornem evidentes. O Estado desfruta, assim, de uma certa autonomia em relação às classes proprietárias, tendo uma racionalidade que lhe é peculiar.

Julgamos ser possível admitir que o Banco igualmente represente os interesses de seu principal credor e das classes capitalistas neste situadas. Afinal, a capacidade das instituições multilaterais de reproduzir o modo de produção capitalista se insere no projeto de política externa dos Estados de Unidos de obter novos consumidores para as suas classes proprietárias.

⁵² UL HAQ, 1978, p. 155.

⁵³ UL HAQ, 1978, pp. 179-180.

O Banco, no entanto, persegue a reprodução das relações de produção capitalistas de maneira prudente, já que dificilmente alcançaria seus objetivos, caso se apresentasse como representante direto dos interesses de política externa da Casa Branca. Ele atua como uma organização técnica que se diz neutra e independente, o que requer que Washington lhe conceda uma certa autonomia.

Pode-se, assim, dizer que o Banco tenha uma racionalidade específica, mesmo estando estruturalmente atrelado ao Estado estadunidense e às classes capitalistas deste. O Estado dos Estados Unidos tende a se ocupar com questões mais momentâneas, concernentes às disputas pelo poder no cenário global. Algo que é enfatizado pelas trocas sucessivas de administrações e as novas alianças que estas estabelecem. Já o Banco, enquanto uma instituição multilateral, está mais interessado nas contradições inerentes às relações de produção capitalistas.

Capítulo 3

O programa de desenvolvimento rural implementado pelo Banco Mundial

— *Bem me diziam que a terra
se faz mais branda e macia
quando mais do litoral
a viagem se aproxima.
Agora afinal cheguei
nesta terra que diziam.
Como ela é uma terra doce
para os pés e para a vista.
Os rios que correm aqui
têm água vitalícia.
Cacimbas por todo lado
cavando o chão, água mina.
Vejo agora que é verdade
o que pensei ser mentira
Quem sabe se nesta terra
não plantarei minha sina?
Não tenho medo de terra
(cavei pedra toda a vida),
e para quem lutou a braço
contra a piçarra da Caatinga
será fácil amansar
esta aqui, tão feminina.*

*Mas não avisto ninguém,
só folhas de cana fina
somente ali à distância
aquele bueiro de usina
somente naquela várzea
um bangüê velho em ruína.*

*Por onde andaré a gente
que tantas canas cultiva?
Feriando: que nesta terra
tão fácil, tão doce e rica,
não é preciso trabalhar
todas as horas do dia,
os dias todos do mês,
os meses todos da vida.*

*Decerto a gente daqui
jamais envelhece aos trinta
nem sabe da morte em vida,
vida em morte, severina
e aquele cemitério ali,
branco de verde colina,
decerto pouco funciona
e poucas covas aninha.*

João Cabral de Melo Neto, **Morte e Vida Severina**

i. O surgimento da preocupação com o desenvolvimento:

Robert Wade observa que o Banco Mundial, bem como o FMI, são crias da Guerra Fria. É certo que havia uma ideia bem imprecisa do pós-guerra no momento em que ambas as instituições foram criadas. Mas, é difícil discordar do autor, na medida em que o Banco se tornou um dos principais veículos pelos quais os Estados Unidos estabeleceram a política de contenção ao comunismo.¹

Ao longo de 1950, a disputa por áreas de influência entre União Soviética e Estados Unidos deixou de se concentrar na Europa e passou a se focar nos países subdesenvolvidos. Isso foi acompanhado por inédita organização das nações periféricas na Assembleia Geral da ONU. O que se convencionou chamar de Terceiro Mundo conquistou, pois, a atenção mundial e a questão do desenvolvimento econômico adquiriu substancial importância.²

Nesse contexto, o Banco Mundial despontou como uma das principais instituições pelas quais a política externa estadunidense se envolveu com as nações subdesenvolvidas. Mediante o desenvolvimento rural, a instituição procurou alcançar as populações mais pobres dos países periféricos, pois supunha que a miséria e a fome seriam os principais fatores que convenceriam uma sociedade a se tornar comunista. Para os propósitos do trabalho ora abordado, os esforços do Banco no âmbito do desenvolvimento rural oferecem uma oportunidade profícua para relativizar o discurso oficial da instituição de que seja um órgão autônomo dos interesses políticos dos Estados que o financiam. Parece-nos mais coerente pensar na iniciativa do Banco em lidar com a problemática do desenvolvimento rural como vinculada ao seu projeto de reproduzir o modo de produção capitalista no âmbito internacional.

¹ WADE, 2002a, p. 13.

² CAUFIELD, 1996, p. 47.

1. A Guerra Fria e a Necessidade por Insumos Estratégicos

Durante a Segunda Guerra, os Estados Unidos se empenharam em manter relações cordiais com a América Latina. Foram estabelecidos acordos comerciais com onze países, dobrando o comércio em 1939, em comparação com 1933. Em fevereiro de 1942, dezoito nações latinoamericanas declararam guerra ou tornaram severa a relação com os países do Eixo. No ano seguinte, Chile se uniu ao grupo. Dezesseis dessas nações permitiram a produção de armamentos em seus próprios territórios e as commodities e insumos exportados pela América Latina foram igualmente imprescindíveis para os Aliados. Brasil e México enviaram inclusive tropas para a Itália e para as Ilhas do Pacífico respectivamente. Terminado o conflito, porém, os Estados Unidos emergiram como a nação mais poderosa do mundo e os interesses da América Latina passaram a lhes soar secundários.³

A indiferença pelos países localizados no Sul não perdurou, porém, por muito tempo. Os meandros da Guerra Fria logo reavivaram o interesse dos Estados Unidos pelas nações periféricas, cujo primeiro suspiro talvez tenha sido o discurso de Harry Truman, em 1949 na inauguração do Ponto IV.⁴ O presidente anunciava que a paz mundial nunca poderia ser alcançada enquanto não se aprimorasse o nível de vida das populações das áreas subdesenvolvidas.

Segundo David Baldwin, Truman se dava conta de que o comércio dos Estados Unidos com os países periféricos passava a ser vital para a prosperidade estadunidense. Em 1954, os gastos militares atingiram 13,5% do PIB e os Estados Unidos necessitaram buscar matéria-prima nas nações subdesenvolvidas para suprir sua indústria bélica. Harry Magdoff e Gabriel Kolko avaliam que entre a Segunda Guerra e o início da década de 1960, a porcentagem de minerais importados pelos Estados Unidos triplicou.⁵ Dessa forma, a Comissão do Presidente para Política de

³ RABE, 1988, pp. 6-17

⁴ O Ponto IV foi o primeiro programa de ajuda externa, voltado para as economias periféricas, em tempos de paz. Foi extremamente modesto, quando comparado com o montante de recursos que os Estados Unidos iriam disponibilizar nos anos seguintes, correspondendo somente a 1% do que era gasto com ajuda externa na época. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 150).

⁵ Apud. MORAES, 2006, pp. 115.

Materiais chegou à conclusão de que se algo não fosse feito para melhorar a qualidade de vida do resto mundo, o futuro dos Estados Unidos estaria ameaçado.⁶

Na verdade, a busca por insumos na América Latina, Ásia e África sempre acompanhou a política de expansão comercial do país. Já na administração de Herbert Hoover (1929-1933), o presidente estabeleceu ao lado de líderes empresariais um programa que descobrisse, desenvolvesse e controlasse os principais insumos ao redor do mundo, no intuito de proteger as operações dos Estados Unidos da concorrência internacional e da oposição revolucionária.

A América Latina se tornou um laboratório nesse sentido, pois a expansão das exportações e o domínio sobre os insumos requeriam uma maior autoridade do país dentro da região. Hoover, entretanto, reconhecia que a Primeira Guerra tornara explícitas as desigualdades entre países ricos e pobres. Sendo os Estados Unidos a nação então mais próspera, a apreensão do presidente era de que isso gerasse rivalidades. Seu objetivo era, pois, conter tal perigo e ao mesmo tempo garantir a expansão econômica. Para tanto, Hoover pensou em prover melhor qualidade de vida a amplos setores da sociedade latinoamericana, investindo no desenvolvimento.⁷ Segundo o próprio presidente,

Ao estimular nossas exportações, devemos estar principalmente interessados em desenvolver atividades no exterior, como construção de estradas e utilidades que melhorem o padrão de vida da população, aumentando, assim, a demanda por bens, pois ganhamos em prosperidade com um mundo próspero.⁸

Na década de 1950, a necessidade de obter insumos dos países subdesenvolvidos se combinou com a política de contenção ao comunismo. Com a morte de Stalin, a União Soviética passou a privilegiar a assistência financeira aos países subdesenvolvidos como técnica de política externa. Ex-colônias resplendeciam

⁶ PRESIDENT'S MATERIAL POLICY COMMISSION, *Resources of Freedom*. 5 vols. Washington: U.S. Government Printing Office. 1952. p. 3. Apud. BALDWIN, 1966, p. 75.

⁷ WILLIAMS, 1961, pp. 147-150.

⁸ "In stimulating our exports, we should be mainly interested in developing work abroad such as roads and utilities which increase the demand for goods from every nation, for we gain in prosperity by a prosperous world, not by displacing others." (HOOVER, Herbert, 1928, Apud. WILLIAMS, 1961, p. 154).

como nações autônomas e o comunismo lhes oferecia um modelo alternativo de organização política, econômica e social. No final de 1953, o bloco comunista estabeleceu 113 acordos comerciais; em 1957 esse número subiu para 200. Em 1957, realizou intercâmbio com 19 países subdesenvolvidos, enviando 2300 técnicos e recebendo 2000 estudantes.⁹ Entre 1958 e 1962, tornou-se o maior parceiro comercial do Egito, da Guiné, de Mali e Cuba.¹⁰

Ora, o anti-colonialismo sempre foi o lema dos Estados Unidos, que justificaram suas conquistas além-mar como uma luta contra a colonização. A ideia do país como uma democracia excepcional, cuja função seria levar a liberdade para terras alhures está visceralmente ligada à sua política expansionista. Com a Guerra Fria, o imperialismo materializou-se no Comunismo.¹¹ A partir de então, a questão do desenvolvimento de áreas subdesenvolvidas passou a significar assunto de segurança nacional.¹²

Sob Kennedy, a retórica que unia segurança e ajuda externa tornou-se ainda mais pujante. Supunha-se que o poder dos Estados Unidos esmorecia diante do lançamento do satélite Sputnik em 1957 e da Revolução Cubana a alguns quilômetros em 1959. Nixon ainda era recebido com protestos em viagem à América Latina em 1958, enquanto vice de Eisenhower. Kennedy se comprometeu assim a aumentar o fluxo de capital para a ONU e para a ajuda externa, a dobrar os fundos para o Banco e em 1961, lançou a Aliança para o Progresso, programa de desenvolvimento da América Latina, que durou 10 anos.¹³

O subdesenvolvimento se tornou, pois, uma entidade que coadunou a necessidade dos Estados Unidos de buscar matéria-prima em terras do Terceiro Mundo e a política externa de contenção ao comunismo. Para tanto, o Estado estadunidense

⁹ BALDWIN, 1966, p. 135.

¹⁰ BALDWIN, 1966, p. 208.

¹¹ CROCKATT, 1995, pp. 173-175.

¹² Em 1956, o Secretário do Estado John Foster Dulles declarou: “Estamos num contexto de desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos que é extremamente competitivo. Derrota nesse contexto pode ser tão desastroso quanto na corrida armamentista.” (“We are in a context in the Field of economic development of underdeveloped countries which is bitterly competitive. Defeat in this contest could be as disastrous as defeat in an armament race”). *New York Times*. 12 de Janeiro de 1956, p. 19. Apud. BALDWIN, 1966, p. 119.

¹³ CROCKATT. 1995, pp. 131-132; AUGELLI & MURPHY, 1988, p. 87.

se valeu do conforto trazido pelo Banco, através do qual eram feitas as transferências financeiras sob um ar mais técnico e profissionalizado. Kapur, Devesh e Webb observam que o fato de tratar-se de uma instituição multilateral trazia inúmeras vantagens para o Estado estadunidense, pois suavizava a aparência de dependência política entre este e a periferia. Taxas de mercado, projeções de lucro, análises de projetos, supervisões, dados técnicos tornavam a política externa mais “desinteressada”.¹⁴

Com isso, a instituição exerceu um papel mais ativo no cenário mundial, com a responsabilidade de convencer as economias periféricas de que o rútilo do capital seria mais sedutor do que o entrevero comunista. Em nenhum outro momento da história, assistência técnica e desenvolvimento estiveram tão próximos semanticamente.¹⁵

2. A Nova Ordem Econômica Internacional

O pós-guerra assistiu à organização dos países subdesenvolvidos, principalmente a América Latina, pela formulação de um programa análogo ao Plano Marshall, dirigido, porém, à periferia. Para os Estados Unidos, contudo, o crescimento econômico era um assunto doméstico, que deveria ser buscado através da liberalização comercial. Caberia, portanto, aos países periféricos a criação de um ambiente favorável ao investimento privado.¹⁶ Afinal, supunha-se que fora a iniciativa privada a responsável pelo desenvolvimento dos Estados Unidos e o país manteve-se recalcitrante em sua recusa de ampliar os recursos para as nações em desenvolvimento.

No entanto, as reivindicações dos países periféricos logo evoluíram para algo mais ambicioso – a instauração de uma ordem mundial com menos assimetrias entre o Norte e o Sul. Representantes da América Latina, Ásia e África articularam uma nova ética a respeito das relações econômicas internacionais, que levava em conta os direitos e as obrigações dos Estados. Consideravam que a economia mundial não deveria impor princípios econômicos às nações, mas prestar assistência para que cada país atingisse o desenvolvimento seguindo a estratégia que melhor lhe aprofundasse.¹⁷

¹⁴ KAPUR, DEVESH, WEBB, 1997, p. 137.

¹⁵ KAPUR, DEVESH, WEBB, 1997, p. 153.

¹⁶ BALDWIN, 1966, pp.14-19.

¹⁷ MURPHY, 1984, p. 3.

A luta pelo que ficou conhecido como Nova Ordem Econômica Internacional ocorreu principalmente na Assembleia Geral da ONU, já que o voto no FMI e no BIRD era proporcional às contribuições de cada país. Em 1951, a ONU publicou importante estudo – *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, feito por equipe de especialistas, entre eles W. Arthur Lewis e Theodoro W. Schultz, que em 1979 dividiriam o prêmio Nobel.¹⁸ O documento argumentava que os países periféricos não tinham recursos para desencadear o crescimento econômico. Como o BIRD não lograva atender a toda demanda que lhe era solicitada, a publicação propunha a criação de um órgão paralelo.¹⁹

O relatório gerou grande controvérsia e em Outubro de 1953, discutiu-se a criação de um Fundo Especial das Nações Unidas para Desenvolvimento Econômico (SUNFED – Special United Nations Fund for Economic Development).²⁰ A essa altura, contudo, o interesse pelo Terceiro Mundo já fora despertado pelas vicissitudes da Guerra Fria, pondo fim à renitência dos Estados Unidos. Embora se opusesse ao SUNFED, o país aprovou em 1954 a criação da IFC – International Finance Corporation - ligada ao BIRD e incumbida de conceder empréstimos às empresas privadas dos países em desenvolvimento.

Ainda assim, o aclamado economista holandês Jan Tinbergen foi convocado para examinar a proposta do SUNFED, em Março de 1955. Decidiu-se que os empréstimos do fundo seriam negociados em termos menos rigorosos do que os do BIRD, com prazos mais longos e saldados em moedas locais. Impacientes com a posição dos Estados Unidos, países em desenvolvimento resolveram no Conselho

¹⁸ UNITED NATIONS. Secretariat, Department of Economic Affairs. *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*. United Nations Sales Publication No.: 1951. II. B. 2. Apud. BALDWIN, 1966, p. 91.

¹⁹ A publicação introduz um tema que se tornaria caro à Teoria do Desenvolvimento e à Teoria da Modernização: a constatação de que haveria aspectos psicossociais que separariam as populações das nações periféricas do desenvolvimento. Tratar-se-iam de concepções de mundo baseadas em aspectos sobrenaturais ou que legitimariam o ócio e o lazer. A agenda dos líderes políticos desses países teria assim que dedicar amplo espaço à educação, à reforma agrária e à formação de um Estado moderno que permitisse a mobilidade social. O progresso deveria ser imposto à população, mesmo que para tanto necessitasse de “penosos ajustamentos”. (MORAES, 2006, pp. 68-79.)

²⁰ BALDWIN, 1966, p. 92.

Econômico e Social da ONU em julho de 1957 estabelecer o fundo com ou sem a anuência do país.²¹

Diante disso, a administração Kennedy fundou em 1960 a AID – Associação Internacional do Desenvolvimento – entidade ligada ao BIRD, com a função de conceder empréstimos com termos mais brandos, para países sem condições de contrair empréstimos de outras instituições.²²

A Associação revolucionou a história do Banco, sedimentando sua posição como uma instituição estritamente voltada ao desenvolvimento. Ampliou intensamente sua capacidade de conceder empréstimos para questões sociais, tidas como menos produtivas. Carregava genes da ONU e das reivindicações do Terceiro Mundo.²³ Doravante, o Banco se tornou uma das instituições multilaterais mais respeitadas mundialmente, como acusa o seu rápido crescimento, ilustrado nas tabelas 3.1 e 3.2.

²¹ BALDWIN, 1966, pp. 138-140.

²² BALDWIN, 1966, p. 198.

²³ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 153.

Tabela 3.1
Empréstimos do BIRD e Créditos da AID para o Desenvolvimento,
Anos fiscais 1947 – 1969
(Milhões de dólares)

Ano Fiscal	Empréstimos do BIRD		Créditos da AID		TOTAL	
	Número	\$	Número	\$	\$	\$
1947	1	250			250	
1948	5	263			263	
1949	10	137,1			137,1	
1950	12	166,3			166,3	
1951	21	297,1			297,1	
1952	19	289,6			298,6	
1953	10	178,6			178,6	
1954	26	323,7			323,7	
1955	20	409,6			409,6	
1956	26	396			396	
1957	20	387,9			387,9	
1958	34	710,8			710,8	
1959	30	703,1			703,1	
1960	31	658,7			658,7	
1961	27	609,9	4	101	710,9	
1962	29	882,3	18	134,1	1.016,4	
1963	28	448,7	17	269,1	708,8	
SUBTOTAL	349	7.121,4	39	495,2	2.436,1	
1964	37	809,8	18	283,2	1.093	
1965	38	1.023,3	20	309,1	1.332,4	
1966	37	839,2	12	284,1	1.123,3	
1967	46	876,8	20	353,5	1.230,3	
1968	44	847	18	106,6	953,6	
1969	84	1.399,2	38	385	1.784,2	
TOTAL	635	12.916,7	165	2.216,7	15.133,4	

Todos os compromissos referentes ao ano fiscal de 1963 podem ser atribuídos à gestão Black

Fonte: MASON & ASHER, 1973, p. 192. Apud. PEREIRA, 2010, p. 130.

Tabela 3.2
Tamanho do Banco Mundial: Crescimento por períodos – de 1948-1949 até 1993-1994
Anos Fiscais

	1948-1949	1959-1960	1968-1969 (b)	1980-1981	1993-1994
Despesas Administrativas (a)	35	81	261	825	1.455
<i>Staff</i> total	414	657	1.859	5.470	7.106
<i>Staff</i> de alto nível		270	829	2.513	4.075
Número de países membros	47	68	109	137	177
Número de prestatários	4	21	51	80	90
Número de empréstimos (c)	7	44	103	302	445
Compromissos Financeiros (a)	1.093	4.100	7.194	20.208	26.043

(a) Milhões de dólares. Valores corrigidos para 1993.

(b) A maior parte dos compromissos financeiros durante 1968 e início de 1969 pode ser atribuída à gestão Woods.

(c) Inclui empréstimos do BIRD desde o ano fiscal de 1947, da IFC desde 1957 e da AID desde 1961.

Fonte: KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 186. Apud. PEREIRA, 2010, p. 159.

3. A Teoria do Desenvolvimento:

O interesse pelo desenvolvimento incentivou o surgimento de copioso aparato acadêmico voltado para o estudo do tema. Centros de pesquisa e departamentos em universidades especializados no assunto foram criados principalmente nos Estados Unidos, alimentados pela necessidade do Estado estadunidense de prover um aparato científico para a ajuda externa.²⁴

A Teoria ortodoxa do Desenvolvimento²⁵ e a Teoria da Modernização, extensão daquela para a área das ciências sociais, pautavam-se pela ideia de que havia apenas um caminho para o desenvolvimento – o que fora percorrido pelas nações ocidentais. Dessa forma, supunham que os países centrais espelhavam o futuro das economias periféricas, destino que poderia ser adiantado mediante uma intervenção *ex machina*. O período era de grande prosperidade para os países industrializados, que desfrutavam das altas taxas de crescimento dos 25 anos gloriosos. Era, pois, razoável impor às nações pobres severas sanções, quando se tinha tamanho fulgor para lhes oferecer em troca.

Esses estudiosos concebiam um longo hiato entre os países subdesenvolvidos e o sequioso desenvolvimento. Não se tratava apenas de desbravar uma série de recursos produtivos, que levassem ao crescimento econômico, mas de transformar toda a sociedade, inclusive o seu modo de pensar, sentir e agir. O progresso era retido, pela perspectiva desses intelectuais, por concepções de mundo baseadas em religiões,

²⁴ Já em 1950, Truman encomendou a Gordon Gray, Secretário do Exército, relatório sobre política econômica estrangeira. Em novembro do mesmo ano, foi publicado o que ficou conhecido como *Relatório de Gray*, segundo o qual a pobreza, a estagnação econômica e os conflitos políticos seriam ameaças ao mundo livre. (*Report to the President on Foreign Economic Policies*. Washington: US Government Printing Office, 1950. Apud. BALDWIN, 1963, p. 108). Seis meses depois, o International Development Advisory Board lançou o *Partners in Progress*, sustentando que o fortalecimento das economias dos países subdesenvolvidos deveria ser considerado parte vital da política de defesa. (*Partners in Progress. A Report to the President by International Advisory Board*. March 1951. p. 1. Apud. BALDWIN. 1966, p. 109.)

²⁵ O que ficou conhecido como Teoria do Desenvolvimento teve, contudo, várias gradações. Na América Latina, o seu eco materializou-se na CEPAL, criada em 25 de fevereiro de 1948, a primeira corrente sobre o tema que emanou das nações subdesenvolvidas. Dez mais tarde, surgia a teoria da dependência que criticava o imperialismo e entendia a teoria do desenvolvimento produzida nos países ricos como uma expressão do mesmo. (BUSTELO, 1998.)

lendas, tradições e superstições, avessas à lógica da acumulação. Somente com a superação dessas formas de compreender a realidade que o progresso poderia ocorrer.

O Banco Mundial estabeleceu interlocuções frequentes com a comunidade desenvolvimentista ao ampliar os seus setores voltados para a pesquisa e ao trazer importantes nomes da abordagem para os seus quadros, como Hollis Chenery, ilustre economista, professor de Harvard.²⁶ As vicissitudes de interesses da corrente eram rapidamente absorvidas pela instituição. Não é, portanto, coincidência o fato das primeiras missões do Banco nos países subdesenvolvidos terem se valido de explicações que remetiam a valores culturais das sociedades estudadas. Relatava-se que a pobreza na Guatemala devia-se ao isolamento cultural e à postura defensiva dos índios,²⁷ em Cuba era conseqüente de atitudes não construtivas; no Sri Lanka provinham de pressões conservadoras das forças religiosas e na Jamaica era produto da falta de energia e de cooperação.²⁸

Como Michael Latham bem observa, a teoria do desenvolvimento teve êxito em articular um conjunto de conceitos e pressupostos sobre a natureza da sociedade estadunidense e a capacidade desta de transformar o globo. Seus objetivos eram, portanto, muito mais ousados do que os de construir uma leitura sobre as sociedades além das fronteiras ocidentais.²⁹ É por isso que o Banco Mundial a utilizou como um instrumento que trouxe rigor científico às suas interferências no Terceiro Mundo, tornando ainda mais discreto o interesse do Estado estadunidense. Dessa forma, a instituição se consolidou como uma altiva autoridade em questões ligadas ao desenvolvimento. Seus alvites e comentários passaram a ser respeitados não só pelos países mutuários, mas por toda a comunidade especializada em ajuda externa.³⁰

²⁶ Em 1955, Eugene Black (terceiro presidente do Banco – 1949-1963) fundou o Instituto de Desenvolvimento Econômico, setor da instituição com fortes vínculos com a academia. A. K. Cairncross, distinto economista da Universidade de Glasgow, foi recrutado para dirigi-lo. (GALAMBOS & MILOBSKY, 1995, p. 170).

²⁷ IBRD. *The Economic Development of Guatemala*. Report of a Mission. 1951, p. 7. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 146.

²⁸ IBRD. *The Economic Development of Jamaica*. Report of a Mission. John Hopkins University Press. 1952, p. 7. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 146.

²⁹ LATHAM, 2000, p. 5.

³⁰ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 174.

ii. O surgimento da problemática rural dentro do Banco:

1. A Gestão de George Woods

A Guerra Fria, a pressão exercida pelos países periféricos e a emergência da Teoria do Desenvolvimento possibilitaram que sociedades antes consideradas anódinas fossem trazidas para o centro das discussões entre os líderes mundiais. Povos espalhados pelos pontos mais remotos do planeta passaram a compartilhar a quimera de eventualmente alcançar a modernidade. E o Banco Mundial foi eleito o meio pelo qual tal sonho seria realizado, ou pelo menos prometido. Para tanto, a instituição se muniu de políticas de empréstimo voltadas para pequenos proprietários de terras como forma de atingir as populações mais pobres.

Contudo, Kapur, Lewis e Webb observam que para uma instituição que se tornaria uma das mais ativas no âmbito do desenvolvimento rural, o Banco teve um lento início. Segundo eles, a FAO, criada apenas um ano antes, rapidamente se envolveu em grande variedade de atividades ligadas ao desenvolvimento rural. De acordo com os autores, o atraso se explica pela preocupação do BIRD de conquistar uma posição de respeito no mercado financeiro e os projetos que melhor atendiam tal exigência não abrangiam o desenvolvimento rural. Temia-se que a adoção do tema levasse à discussão da reforma agrária e havia dúvidas se era desejável que os países mutuários a desempenhassem e se cabia a uma instituição como o Banco sustentá-la. Além disso, vários dos principais nomes da economia do desenvolvimento da época, Arthur Lewis, Raúl Prebisch, Ragnar Nurkse, Albert Hirschman, Walt Rostow, concebiam a indústria como o motor do crescimento.³¹

Em 1949, o BIRD realizou a Missão Colômbia, liderada por Lauchlin Curie, que seria uma espécie de laboratório para guiar as políticas mais gerais em relação aos países subdesenvolvidos. Após viagem ao país, Curie propôs um amplo plano de investimento, que incluísse aspectos sociais e econômicos. Este foi rapidamente rechaçado pelo Banco, sob o argumento de que seria mais prudente priorizar projetos que trouxessem benefícios à economia e não à qualidade de vida.³²

³¹ KAPUR, LEWIS, WEBB. 1997. pp. 379-381.

³² No momento em que Curie propôs ao vice-presidente do Banco, Robert Garner, um programa que levasse em conta questões sociais, recebeu essa advertência: “Esqueça isso, Lauch! Não podemos ficar lidando com questões como educação e saúde. Somos um banco.” (“Damn it, Lauch! We can’t go

Tal percurso foi alterado com a vinda de George Woods ao Banco em 1963. Assim que chegou, ele se deparou com grandes reservas, porém sem possibilidades de investimentos: clientes tradicionais já tinham atingido limites de empréstimos e as necessidades mais urgentes de infraestrutura dos países subdesenvolvidos também já tinham sido solucionadas. O presidente decidiu, assim, aventurar-se em projetos mais arriscados, segundo os padrões do Banco, como o desenvolvimento rural.³³

O tema vinha sendo imensamente debatido, pois populações do Terceiro Mundo cresciam rapidamente e a produção de alimentos não estava sendo suficiente. Em meados da década de 1960, houve drástica escassez de comida na Ásia Meridional, com colheitas até 15% menores do que nos anos anteriores.³⁴ Passou-se a considerar que uma estratégia capaz de resolver o problema da falta de alimentos seria o investimento em pequenos agricultores. Ademais, estimava-se que boa parte da população em condições de pobreza absoluta³⁵ localizava-se no campo e a única maneira de atingi-la seria mediante o investimento em pequenas propriedades rurais.³⁶

Isso se combinou com a apreensão dos Estados Unidos pelos enormes excedentes de suas produções alimentícias, altamente protegidas por subsídios e controles à importação. No intuito de lidar com tal problema, foi criada em 1954 a Lei Pública 480 (Public Law 480 – PL-480), que previa o alívio da fome com a venda comercial de alimentos em termos concessionários (em moedas locais, por exemplo) e a troca de alimentos por insumos considerados estratégicos. Entre 1954 e 1977, as exportações sob a PL-480 correspondiam a 70% da ajuda alimentar mundial e em

messing around with education and health. We're a bank"). (CURRIE, Lauchlin B. 1981. **The Role of the Economic Advisers in Developing Countries**. Westport, Conn: Greenwood Press, p. 61, Apud: ALACEVICH, 2009, p. 129.)

³³ Woods ficou muito bem impressionado com Lord Howick, ex-governador do Quênia e coordenador da Corporação de Desenvolvimento Colonial da Inglaterra, que lhe propôs expandir os empréstimos para o setor agrícola. Ao seu ver, o aumento das exportações nos países periféricos poderia estar mais relacionado com o investimento na agricultura do que com o desenvolvimento industrial. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 178).

³⁴ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 385-387; WORLD BANK, 1988, p. 1; STRYKER, 1979, pp. 328-329.

³⁵ O Banco Mundial entende por "pobreza absoluta" a população cuja renda esteja abaixo do provimento mínimo de nutrição e moradia, o que equivale a uma renda anual menor do que US\$50 (cotação de 1969). (WORLD BANK, 1975, p. 19).

³⁶ YUDELMAN, 1976, p. 310.

meados da década de 1960, ¼ das exportações mundiais de trigo eram feitas sob esse regime.

A PL-480 ainda oferecia a vantagem de familiarizar as sociedades dos países subdesenvolvidos com os produtos exportados pelos Estados Unidos, ampliando as oportunidades de vendas do país. Segundo o senador George McGovern:

O grande mercado de alimentos do futuro está nas áreas onde as pessoas estão aprendendo através do *Food for Peace* a se alimentar com os produtos americanos. As populações hoje assistidas irão se transformar nos nossos consumidores de amanhã. Um enorme mercado para a produção americana de todos os tipos surgirá se a Índia atingir pelo menos metade da produtividade do Canadá.³⁷

O aparecimento de novas tecnologias e instituições ligadas ao desenvolvimento rural também fomentou o interesse pelo assunto. Grandes inovações foram alcançadas na criação de plantas pela Fundação Rockefeller. Cultivos altamente produtivos de trigo no México geraram o Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo. Em 1966, foi fundado nas Filipinas o primeiro centro de pesquisas agrícolas – o International Rice Research Institute, algo que logo se expandiu para outras áreas e produtos. O que ficou conhecido como Revolução Verde se baseou na introdução de fertilizantes, inseticidas, maquinário e insumos na agricultura, garantindo maior produtividade. A grande novidade oferecida por tal tecnologia era que podia ser utilizada em propriedades menores, por pequenos agricultores.³⁸

Assim sendo, já em seu primeiro ano no Banco, Woods preparou memorando ao lado de Richard Demuth, a conexão dentro do Banco com a UNESCO, elegendo os empréstimos para agricultura como assunto prioritário. O programa foi exaltado pelos membros do Quadro de Diretores nativos dos países periféricos como a melhor iniciativa do Banco desde a criação da IFC e da AID. Por outro lado, os membros dos

³⁷ “The great food markets of the future are the very areas where vast numbers of people are learning through *Food for Peace* to eat American produce. The people we assist today will become our customers tomorrow... An enormous market for American produce of all kinds will become into being if India can achieve even half the productivity of Canada.” (GEORGE, Susan. **How the Other Half Dies. The Real Reasons for World Hunger**. Montclair, NJ: Allenheld, Osmun and Co., 1977, p. 170, Apud. McMICHAEL, 2000, p.62).

³⁸ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 386-387.

países centrais sustentaram que o financiamento de matérias-primas não podia ser considerado um investimento seguro e acusaram Woods de tentar transformar o Banco na AID.³⁹

Em Setembro do mesmo ano, Woods surpreendeu seus colegas no Encontro Anual do Banco, alegando que os problemas dos países subdesenvolvidos não necessariamente eram consequentes de suas deficiências, mas dos baixos preços das commodities, dos pesados termos das dívidas e das barreiras comerciais aos mercados dos países ricos.

Uma semana depois, Woods reuniu-se com sua equipe para organizar programas voltados para educação, agricultura e indústria. Argumentou que os projetos deveriam se focar em pequenos proprietários de terra e criadores de animais. O objetivo era tornar a agricultura uma economia moderna viável e para tanto, Woods se mostrava à vontade para discutir a reforma agrária. Sustentava que o Banco poderia assisti-la com construção de estradas, provisão de assistência técnica e serviços financeiros para os novos proprietários. O documento também criticava hábitos da instituição como a preferência por projetos com altas chances de lucro.⁴⁰

Kapur, Lewis e Webb constatam assim que se por um lado o Banco teve um começo tardio em sua adoção da temática agrária, por outro Woods conseguiu compensá-lo até o final de sua gestão.⁴¹ Ele quadruplicou o Departamento de Economia, triplicou o orçamento administrativo e subiu os empréstimos a uma média de 10,4% ao ano. A taxa de aumento de funcionários foi maior do que em qualquer outra década – 14% ao ano.⁴²

Embora o seu nome retenha-se sob a bruma da personalidade audaz de McNamara, é razoável crer que Woods preludiou o interesse do Banco pelos aspectos sociais do desenvolvimento. Assumindo a instituição logo depois da fundação da AID,

³⁹ Kapur, Lewis e Webb comentam que a expressão “IDA type” tornou-se comum para se referir a empréstimos realizados em termos menos rigorosos. (KAPUR, LEWIS, WEBB. 1997, p. 181). Woods, aliás, dedicou-se com muito afinco à implantação de inovações na IDA. Segundo Irving Friedman, Economista Chefe da época, ele teria dito que ficaria satisfeito com sua gestão caso tornasse a IDA mais importante do que o próprio Banco. (OLIVER, Robert W. *Woods and the World Bank*. Lynne Rienner. 1995. p. 204. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB. 1997, p. 183.)

⁴⁰ KAPUR, LEWIS, WEBB. 1997, pp. 383-384.

⁴¹ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 187.

⁴² KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 394.

Woods adequou o Banco às necessidades da política externa estadunidense, que requeria um cuidado especial à questão da pobreza e da agricultura. Ele lançou assim para um passado remoto a época em que o Banco tinha como principal incumbência a conquista de arguta posição no mercado financeiro.

2. A Gestão de McNamara:

Kapur, Lewis e Webb consideram, porém, que a maior contribuição de Woods para a consolidação no Banco de uma estratégia de alívio da pobreza foi a escolha do seu sucessor. Em abril de 1968, McNamara iniciou sua férvida gestão, tida por muitos como uma das mais importantes. Segundo os autores, a preocupação com os aspectos sociais do desenvolvimento deixou de ser uma luta quixotesca, passando a ressoar por todo o Banco. Se durante as décadas anteriores a instituição relutou em abraçar a causa desenvolvimentista, fortemente requerida pelos movimentos da Guerra Fria, com McNamara, assim como com a fundação da AID, o Banco corrigiu tal desinteresse.⁴³

McNamara chegava ao Banco depois de ter assumido a Secretaria de Defesa durante as administrações de Kennedy e Johnson. Kapur, Lewis e Webb acreditam que sua preocupação com questões sociais emane da convivência com os dois presidentes, numa época em que a discussão sobre a pobreza e o preconceito racial dos Estados Unidos abrangia toda a sociedade. Trabalhos como *The Negro Family: The Case for National Action* de Daniel Patrick Moynihan, secretário assistente do Departamento de Trabalho, foi considerado um dos mais controversos documentos da história das ciências sociais estadunidenses.⁴⁴

Na esfera acadêmica, a abordagem conhecida por “*trickle-down*”, segundo a qual o fim da pobreza era decorrente do crescimento econômico, perdia credibilidade. Dudley Seers, diretor do recém-fundado Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento (Institute for Development Studies – IDS) da Universidade de Sussex, fez em 1969 tonitruante discurso em que pedia menos atenção ao PIB e mais aos objetivos sociais.⁴⁵

⁴³ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 215-220.

⁴⁴ MOYNIHAM, Daniel Patrick. *The Negro Family: The Case for National Action*. GPO. Março 1965. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 221, nota 16.

⁴⁵ SEERS, Dudley, COMUNICAÇÃO PARA A SOCIEDADE INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Nova Deli, Novembro de 1969, publicada como “The Meaning of Development”. *International*

O tema também foi o assunto principal da Conferência Anual de Desenvolvimento da Universidade de Cambridge, em 1970, na qual David Morse, ex-diretor da OIT, observou que o PIB deixara de ser o centro das discussões sobre desenvolvimento.⁴⁶

Dentro do Banco, Woods sugeria em derradeiro discurso que grupo de especialistas estudasse as consequências de vinte anos de assistência ao desenvolvimento, apontasse falhas e propusesse políticas que a tornasse mais eficiente no futuro. McNamara acatou o conselho e recrutou para tanto Lester B. Pearson, vencedor do Nobel da Paz e ex-Primeiro Ministro do Canadá. Em Setembro de 1969, honrosa comemoração em Washington promoveu o lançamento do livro, sob o título *Partners in Development* com mais de noventa recomendações para se aprimorar o esforço desenvolvimentista, entre as quais trinta e três referiam-se explicitamente ao Banco.⁴⁷ McNamara comprometeu-se a seguir as sugestões e aumentar empréstimos, o que levou o Banco a atingir a posição de maior instituição dedicada ao desenvolvimento.⁴⁸

Não obstante, Kapur, Lewis e Webb observam que se por um lado McNamara realizava copiosos discursos em nome do desenvolvimento social, por outro, teve dificuldades em transformar sua acalorada retórica numa estratégia operacional coesa. O presidente levou cinco anos para consolidar o que se tornaria o epicentro de sua política contra a pobreza – os empréstimos para pequenos proprietários de terra – anunciado com muito rútilo no Encontro Anual de 1973, em Nairóbi.

Para alcançar tal feito, McNamara se cercou de profissionais que já tinham vasta experiência em lidar com a questão do desenvolvimento. William Clark, que dirigira o British Overseas Development Institute, chegou no mesmo dia que McNamara, tornando-se vice-presidente para relações externas. Eugene Rotberg, contratado em 1969 como tesoureiro, auxiliou McNamara a ampliar o orçamento do Banco. No mesmo

Development Review. Dezembro, 1969. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 228.

⁴⁶ Kapur, Lewis e Webb observam que as duas primeiras edições da coleção de artigos organizada por Gerald Meier, (MEIER, G. **Leading Issues in Economic Development**. Oxford: Oxford University Press. 1964 e 1970) não contêm nenhuma referência à questão da pobreza. A terceira (1975), no entanto, traz vários artigos sobre a questão do desemprego e da redistribuição. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 228, nota 31).

⁴⁷ PEARSON, Lester B. *Partners in Development*. Report of the Commission on International Development, Praeger, 1969.

⁴⁸ ASHER & MASON, 1973, pp. 84-85.

ano, chegou Mahbub ul Haq, ortodoxo que se desiludira com o desenvolvimento baseado no crescimento econômico. Exerceu a diretoria do departamento de planejamento político em 1972 e tornou-se o principal ativista da causa do alívio da pobreza, ao lado de McNamara. Hollis Chenery ocupou o cargo de Economista Chefe em Junho de 1970, transformando a instituição num estabelecimento de pesquisa com reconhecimento internacional. Ernest Stern trabalhou ao seu lado, tendo antes exercido posição de liderança na USAID.⁴⁹

McNamara igualmente contratou profissionais mais jovens, sobretudo técnicos agrícolas e economistas preocupados com questões igualitárias que pressionaram a instituição a lidar com os problemas das áreas rurais. Talvez o principal representante desse grupo tenha sido Montague Yudelman, que impressionou McNamara ao tratar do potencial dos pequenos proprietários de terras.

Outro elemento essencial no processo de preparação da estratégia contra a pobreza foi ampla reorganização administrativa desempenhada por McNamara em 1972, a primeira de duas grandes reformas no Banco em duas décadas. O presidente se baseou em sua experiência como presidente da Ford, cargo que ocupara antes de tornar-se Secretário de Defesa. Estabeleceu uma racionalidade empresarial na instituição, na qual prevaleceram avaliações quantitativas.⁵⁰ Uma das maiores inovações foi conceder maior autoridade às unidades regionais, medida através da qual logrou aumentar a importância do tema da pobreza. Foram criadas cinco novas vice-presidências regionais, responsáveis pelo estabelecimento de empréstimos e operações relacionadas a projetos.⁵¹

O Banco também passou a desempenhar importante função na área de pesquisa sobre o assunto. Entre 1969 e 1971, McNamara organizou várias conferências com a participação de instituições multilaterais e bilaterais sobre a possibilidade de se instalar

⁴⁹ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 242.

⁵⁰ GALAMBOS & MILOBSKY, 1995, pp. 156-190.

⁵¹ Outra decisão de McNamara foi criar uma Unidade de Avaliação de Operações, cujo primeiro relatório analisou projetos realizados na Colômbia. O documento foi extremamente desfavorável às missões do Banco no país. Argumentou que se o desenvolvimento pudesse ser medido pela diminuição dos níveis de pobreza, então a atuação do Banco na Colômbia tinha sido praticamente nula. Observou ainda que as operações da instituição no país agravaram a desigualdade entre campo e cidade e cooperaram para frustrar o projeto de reforma agrária. (WORLD BANK. *Operations Evaluation Unit*, "Report on Colombia". 1971. pp. 40-41. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 246).

novos centros de pesquisa sobre agricultura com fundos públicos. Em Maio de 1971, foi decidido criar o CGIAR – Consultative Group on International Research - cuja secretaria administrativa funcionaria no próprio Banco. De acordo com Kapur, Lewis e Webb, o grupo foi um dos maiores sucessos nos anais de promoção ao desenvolvimento. Nos seus dez primeiros anos, o número de doadores cresceu de 16 para 33 e as contribuições aumentaram a uma média de 22% ao ano. Os resultados das pesquisas também foram considerados surpreendentes, com aumento de 50% das produções de arroz e trigo depois da introdução de novas tecnologias.⁵²

Assim sendo, McNamara logrou elevar o Banco a uma posição sobranceira dentro da comunidade desenvolvimentista: entre 1978 e 1981, os empréstimos mais que triplicaram comparados com o período entre 1964 e 1968; o número de funcionários quadruplicou e o orçamento administrativo cresceu 3.5 % em termos reais.⁵³ Segundo Kapur, Lewis e Webb, a questão do desenvolvimento rural teria adquirido importância com ou sem McNamara. Este, porém, foi um astuto expansionista, que se envolveu pessoalmente com a causa.⁵⁴ Os empréstimos do Banco para o desenvolvimento rural somaram 468 milhões de dólares entre 1948 a 1963, passaram para 621 milhões de dólares entre 1964 e 1968, atingiram 2,589 bilhões entre 1969 a 1973⁵⁵ e cresceram 2,8 bilhões de dólares por ano entre 1980 e 1982 (na cotação de 1990), eclipsando todas as outras instituições que também lidavam com o tema.⁵⁶

Por outro lado, os autores observam que os projetos sociais em sua maioria acabaram se direcionando para o crescimento econômico, atingindo marginalmente o alívio da pobreza. É certo que McNamara sempre supôs que os méritos do Banco residiam na influência sobre os governantes dos países subdesenvolvidos e não necessariamente nos projetos em que investia. Algo como uma versão do milagre da multiplicação dos peixes, conforme os autores. Mas, de acordo com estes, a estratégia de alívio da pobreza deve ser compreendida como uma mera exigência que fora

⁵² KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 399-401.

⁵³ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 16.

⁵⁴ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 398.

⁵⁵ WORLD BANK, 1975, p. 106.

⁵⁶ KAPUR, LEWIS, WEBB. 1997, p. 313.

imposta ao Banco. Ele necessitava se consolidar numa função que lhe era inédita: adequar-se aos meandros da Guerra Fria e ao debate acadêmico sobre o desenvolvimento. Os projetos contra a pobreza foram, portanto, mais uma inflexão simbólica do que operacional.⁵⁷

Tabela 3.3
Empréstimos do Banco Mundial durante a gestão de McNamara – 1969-1982 (a)
(Percentual)

Prestatários	1969-1973	1975-1982	TOTAL
Total	100	100	100
Renda Alta	7	1	2
Renda Média e baixa	93	99	98
Renda Média	58	61	61
Renda baixa	35	38	38
Rendas média e baixa	100	100	100
por setor			
Transporte, energia e Telecomunicações	47	35	36
Agricultura e social	31	40	39
Agricultura	20	29	28
Educação	5	4	4
População, Saúde e Nutrição	1	1	1
Desenvolvimento Urbano (b)	Menos de 0,5	2	2
Água e Saneamento	5	5	5

(a) O período McNamara inclui os compromissos de 1º de julho de 1968 a 30 de junho de 1982, com base no pressuposto de que os compromissos de empréstimo feitos durante o ano fiscal de 1982 refletem decisões e preparação realizadas sob McNamara.

(b) Representa 70% do total dos empréstimos sob a rubrica “desenvolvimento urbano”

Fonte: KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 235. Apud. PEREIRA, 2010, pp. 186-7.

⁵⁷ KAPUR, LEWIS, WEBB. 1997, pp. 309-312.

iii. Os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado

O Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) foi um projeto multidisciplinar, estabelecido simultaneamente no âmbito nacional e regional e teve o intuito de retomar preocupações presentes no movimento de Desenvolvimento Comunitário, surgido no pós-guerra.⁵⁸ Pressupunha-se que o desenvolvimento deveria envolver a participação ativa de toda a população local, através de um processo democrático, por meio do qual haveria a transferência de tecnologias específicas para a solução dos problemas mais recorrentes dentro da comunidade.⁵⁹

Dessa forma, pode-se compreender o DRI como uma estratégia voltada para a erradicação da pobreza em áreas rurais e a conseqüente redução das disparidades entre o campo e a cidade, através da participação das populações pobres.⁶⁰ O programa valeu-se, assim, da integração de vários objetivos, como criação de mercados para produtos rurais, concessão de crédito, programas de extensão, construção de estradas e sistemas de irrigação, estabelecimento de indústrias rurais, geração de empregos fora da fazenda, criação de obras públicas nos campos e desenvolvimento de centros de saúde, escolas e planejamento familiar.⁶¹ A intenção era sincronizar tal variedade de atividades numa área geográfica selecionada.

Da mesma forma, o DRI articulou o trabalho de departamentos e agências locais com setores administrativos, situados no plano federal. Pois, se a intenção era viabilizar o crescimento econômico e a distribuição de renda, fazia-se necessário unir as necessidades mais imediatas das populações assistidas a um projeto de escala nacional.⁶²

⁵⁸ É importante mencionar a existência de vasta literatura que discute as imprecisões no conceito de Desenvolvimento Rural Integrado. Alguns autores recorrem a uma perspectiva mais filosófica do termo, ao pensá-lo como a valorização do indivíduo enquanto membro de uma sociedade. Outros, por outro lado, têm uma concepção mais técnica do programa, privilegiando seus objetivos e métodos. Cohen argumenta que isso se deve às origens do Desenvolvimento Rural Integrado como um conceito antes operacional do que teórico. Além disso, o programa surgiu num momento em que as discussões acadêmicas sobre desenvolvimento rural ainda estavam em fase embrionária. (COHEN, 1980, p. 208).

⁵⁹ RUTTAN, 1984, p. 393; KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 395.

⁶⁰ ASLAM, 1993, p. 6.

⁶¹ COHEN, 1980, p. 203.

⁶² ASLAM, 1993, pp. 6-7.

Duas experiências de grande visibilidade do DRI ocorreram na Coreia do Sul e China. A primeira ficou conhecida como Saemaul Undong e teve início em 1971.⁶³ Terminada a guerra em 1953, o país realizou uma reforma agrária, através da qual 574 mil hectares de terra foram distribuídos entre dez mil agricultores. Saemaul Undong teve a intenção de fundar uma sociedade democrática, concedendo às populações rurais a chance de decidir o que deveria ser aperfeiçoado em suas próprias vilas. Foi também um movimento espiritual, que perseguiu a autoajuda, a cooperação e o comprometimento. Envolveu-se, num primeiro momento, com as condições físicas das áreas rurais e aos poucos ecoou por todo o país, adquirindo prioridade nacional. Além do desenvolvimento rural, a Coreia do Sul obteve rápido crescimento econômico - a renda per capita que era 2.950 dólares, em 1987 passou para 4.400, em 1989.⁶⁴

A China igualmente se valeu da agricultura para buscar o desenvolvimento nacional e, símile à Coreia do Sul, iniciou o processo mediante a reforma agrária, dispondo as propriedades rurais em cooperativas. A produção agrícola apresentou aumento de 24,4% em cinco anos, a indústria leve cresceu 83,3% e a pesada 210,7%. Em 1958, as cooperativas tornaram-se comunas e ordenaram-se de acordo com o que produziam. A Revolução Cultural causou, porém, uma inflexão no processo de desenvolvimento, com a redução da autonomia dos agricultores. Não obstante, a China retomou o programa de DRI em 1978, com a aplicação de medidas políticas voltadas para o aumento da produção, melhora na qualidade de vida e adoção das iniciativas elaboradas pelos camponeses. No ano seguinte, a autonomia dos agricultores foi restaurada e as comunas expandidas. Atualmente, o Banco de Desenvolvimento da Ásia considera a China uma das economias mais dinâmicas do mundo. As reformas colocadas em prática em 1978 resultaram numa média de crescimento do PIB de 9,2% e a incidência de pobreza rural decaiu para 13%.⁶⁵

⁶³ Em 1976, o Banco aprovou dois empréstimos para o Saemaul Undong que totalizaram 155 milhões de dólares. O primeiro tinha a finalidade de realizar projetos de irrigação, recuperação de terras altas, eletricidade e pontes. O segundo previa mais obras de irrigação e de distribuição de água, além de controle de inundações e instalação de telefonia rural. (WORLD BANK, 1988, pp. 100-101).

⁶⁴ ASLAM, 1993, pp. 58-70.

⁶⁵ ASLAM, 1993, pp. 46-57.

1. A Adoção pelo Banco Mundial dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado:

Em Setembro de 1973, McNamara anunciou em Nairóbi a estratégia de investir em pequenos agricultores, prometendo aumentar em 5% a produtividade desses até 1985.⁶⁶ O que ficou conhecido como “empréstimos de novo estilo” partia do pressuposto de que o desenvolvimento não estava atingindo as populações pobres, localizadas principalmente nas áreas rurais.⁶⁷ Pois, as estratégias do passado tendiam a enfatizar o crescimento, sem se preocupar com o modo como este seria distribuído pela sociedade. Assumia-se que o fim da pobreza seria mera consequência do aumento do PIB, havendo, assim, forte desconsideração pela capacidade produtiva do campo.⁶⁸

Algo que seria agravado pelo sistema socioeconômico presente nas sociedades rurais, considerado hostil ao desenvolvimento. Presas à ignorância, tais comunidades acatariam leis baseadas em valores tribais ou fixadas por clãs que concedem somente a grupos privilegiados o direito à terra.⁶⁹ A estratégia de desenvolvimento traria, assim, a oportunidade de romper tais modos de pensar, ligados à tradição.⁷⁰

Dessa forma, o Banco presumiu que a pobreza nas áreas rurais fosse causada não só pela dificuldade do desenvolvimento alcançar o campo, mas também pela incapacidade da agricultura contribuir com o crescimento econômico, em decorrência da estagnação das técnicas de cultivo para a subsistência. Caso os recursos e a mão de obra fossem bem utilizados, seria possível reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida.

⁶⁶ WORLD BANK, 1975, p. 91.

⁶⁷ WORLD BANK, 1975, p. v.

⁶⁸ WORLD BANK, 1975, p. 16.

⁶⁹ WORLD BANK, 1975, p. 21.

⁷⁰ WORLD BANK, 1975, p. 45.

(...) o problema básico da pobreza e crescimento no mundo em desenvolvimento pode ser facilmente identificado. O crescimento não está alcançando as populações pobres de forma igualitária. E as populações pobres não estão significativamente contribuindo com o crescimento. Estratégias de desenvolvimento, portanto, devem ser remodeladas para que auxiliem as populações pobres a se tornar mais produtivas.⁷¹

A estratégia sugerida pela instituição baseou-se, assim, no aumento da produtividade do campo, com o cultivo de colheitas que tivessem mais valor do ponto de vista do mercado externo. A intenção não era redistribuir as rendas já existentes, embora isso fosse considerado igualmente importante, mas aumentar a produção. Dessa forma, a concessão de crédito passou a somar 56% dos empréstimos concedidos sob o programa de desenvolvimento rural do Banco entre 1968 e 1973, quando se referia somente a 20% entre 1948 e 1963.⁷² Supunha-se essencial que a população rural tivesse acesso à tecnologia e a inovações tecnológicas em sementes e fertilizantes. Planejava-se assim viabilizar a transição dos pequenos agricultores, supostamente presos no isolamento tradicional, à integração com a economia internacional.

No entanto, se o desenvolvimento rural, pela perspectiva do Banco, foi pensado como uma maneira de ampliar a produtividade do campo, tornou-se igualmente necessário aprimorar o suprimento de alimentos e nutrição, mediante serviços básicos como saúde e educação. A instituição considerou, assim, indispensável a aplicação do modelo de Desenvolvimento Rural Integrado, com a elaboração de um programa que envolvesse coordenação central e participação da população rural.⁷³

⁷¹ "(...) the basic problem of poverty and growth in developing world can be stated very simply. The growth is not equitably reaching the poor. And the poor are not significantly contributing to growth. Development strategies, therefore, need to be reshaped in order to help the poor to become more productive." (WORLD BANK, 1975, p. v).

⁷² WORLD BANK, 1975, p. 106.

⁷³ WORLD BANK, 1975, pp. 33-34.

Tabela 3.4
Empréstimos Banco Mundial/AID para Agricultura
Número de Projetos e Quantidade de Empréstimos, Anos Fiscais 1948-74

	Nº de projetos	Quantidade De Empréstimos	Quantidade de empréstimos/ projeto (em milhões)	Média de Empréstimos/ Ano	Porcentagem Projetos para Agricultura em relação Projetos Totais	Porcentagem Empréstimos Agricultura em relação Empréstimos Totais
1948-60	33	175,9	5,3	13,5	17	6
1951-65	33	484,4	14,7	96,9	16	12
1966-70	93	1 207,6	13,0	247,5	23	17
1971-72	72	855,4	17,9	427,7	26	16
1973-74	98	1 893,6	19,3	946,8	30	24

Fonte: WORLD BANK, 1975, p. 84.

Tabela 3.5
Empréstimos para o Setor Agropecuário por Região
Anos fiscais 1959-1995
(Percentual)

	1959	1960-69	1970-79	1980-89	1990-95
África	0	13,7	14,5	15,2	14,9
Leste e Sul da Ásia	42,2	42,9	40,6	43,7	48,1
Europa e Ásia Central	0	3,3	11,3	9,5	8,9
América Latina e Caribe	41,5	28,1	17,9	24,2	19,5
Oriente Médio e Norte da África	0	7,7	7,5	7,4	8,5
Outros	16,3	4,4	8,2	0	0

Fonte: KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 393. Apud. PEREIRA, 2010, p. 192.

Tabela 3.6
Porção da Agricultura e do Desenvolvimento Rural no Total de Empréstimos do Banco
Mundial e da AID
(Anos Fiscais 1968-74)

Annex 12

Share of Agriculture and Rural Development in Total World Bank/IDA Lending, FY1968-74		FY1968	FY1969	FY1970	FY1971	FY1972	FY1973	FY1974	Total
		(Percentages)							
As percentage of total lending for agriculture									
<i>Rural development</i>									
Number of projects		38.5	11.1	19.4	27.8	33.4	37.0	49.0	32.5
Amount of lending		17.0	14.1	12.9	15.9	27.8	26.3	47.0	27.5
Of which: Multisector									
Number of projects		7.7	—	—	2.8	2.8	2.2	11.8	4.2
Amount of lending		8.1	—	—	1.9	0.5	2.2	6.2	2.8
Single-sector									
Number of projects		30.8	11.1	19.4	25.0	30.6	34.8	37.3	28.3
Amount of lending		8.9	14.1	12.9	14.0	27.3	24.1	40.8	24.7
As percentage of total Bank/IDA lending									
Total rural development lending (both agriculture and nonagriculture)		3.0	2.9	3.5	2.8	4.9	7.5	11.0	6.1
Total agriculture lending		18.1	20.6	18.1	16.9	14.7	27.5	22.2	20.3
Total agriculture and rural development lending		18.1	20.6	19.2	17.0	15.5	27.8	22.7	20.8

Fonte: WORLD BANK, 1975, p. 88.

Tabela 3.7
Empréstimos Banco Mundial /AID para Agricultura,
pelo PIB per capita dos Países Mutuários
(Anos Fiscais 1948-1974)

Annex 9

World Bank / IDA Lending for Agriculture, by Subsector, FY1948-74

	FY1948-60	FY1961-65	FY1966-70	FY1971-72	FY1973-74	FY1948-60	FY1961-65	FY1966-70	FY1971-72	FY1973-74
	(\$ millions)					(Percentages)				
General agriculture	43.9	—	15.0	13.5	24.0	25	—	1	1	1
Agricultural credit	20.2	45.0	183.2	255.8	240.3	11	9	15	30	13
Area development	10.0	9.7	100.4	51.6	272.6	6	2	8	6	14
Irrigation	85.1	383.8	513.2	201.3	621.9	48	79	43	24	33
Livestock	7.0	35.3	252.4	176.7	314.9	4	7	21	21	17
Agricultural industries	4.7	—	19.2	39.6	204.0	3	—	2	5	11
Non-food crops	—	2.8	86.8	95.4	167.3	—	1	7	11	9
Research	—	—	—	12.7	—	—	—	—	1	—
Fisheries	—	7.8	21.0	8.9	28.6	—	2	2	1	1
Forestry	5.0	—	16.4	—	20.0	3	—	1	—	1
Total	175.9	484.4	1,207.6	855.5	1,893.6	100	100	100	100	100

Annex 10

World Bank / IDA Lending for Agriculture, by per capita GNP of Borrowing Countries

Per capita GNP of borrowing countries	FY1964-68				FY1969-74			
	Agricultural lending		As percentage of total		Agricultural lending		As percentage of total	
	Number of projects	Amount (\$ millions)	Number of projects	Amount	Number of projects	Amount (\$ millions)	Number of projects	Amount
Less than \$150	9	138.8	20.5	22.5	101	1,356.0	43.7	38.2
\$151-375	18	173.8	40.9	28.2	78	1,069.7	33.8	30.1
\$376-700	13	251.2	29.6	40.8	30	782.1	13.0	22.1
Over \$700	4	52.0	9.0	8.5	22	341.8	9.5	9.6
Total	44	615.8	100.0	100.0	231	3,549.6	100.0	100.0

Fonte: WORLD BANK, 1975, p. 85.

Tabela 3.8
Empréstimos do Banco Mundial e da AID para Agricultura e Desenvolvimento Rural,
Anos Fiscais 1968 a 1974

Annex 11

World Bank/IDA Lending for Agriculture and Rural Development, FY1968-74⁽¹⁾

	<u>FY1968</u>	<u>FY1969</u>	<u>FY1970</u>	<u>FY1971</u>	<u>FY1972</u>	<u>FY1973</u>	<u>FY1974</u>	<u>Total</u>
Rural development⁽²⁾								
Agriculture								
Number of projects	5	3	6	10	12	17	25	78
Loans (\$ millions)	29.1	51.8	53.1	66.6	121.4	246.8	449.8	1,018.6
Multisector⁽³⁾								
Number of projects	1	—	—	1	1	1	6	10
Loans (\$ millions)	14.0	—	—	8.1	2.2	21.0	59.5	104.8
Single sector								
Number of projects	4	3	6	9	11	16	19	68
Loans (\$ millions)	15.1	51.8	53.1	58.5	119.2	225.8	390.3	913.8
Education								
Number of projects	—	—	1	1	—	2	3	7
Loans (\$ millions)	—	—	1.5	3.3	—	9.0	23.8	37.6
Roads								
Number of projects	—	—	2	—	2	—	—	4
Loans (\$ millions)	—	—	25.6	—	23.5	—	—	49.1
Total for rural development								
Number of projects	5	3	9	11	14	19	28	89
Loans (\$ millions)	29.1	51.8	80.2	69.9	144.9	255.8	473.6	1,105.3
Other agriculture (excluding predominantly agricultural rural development lending)								
Number of projects	8	24	25	26	24	29	31	167
Loans (\$ millions)	143.4	315.5	359.8	352.5	314.9	690.9	506.1	2,683.1
Total for agriculture								
Number of projects	13	27	31	36	36	46	51	240
Loans (\$ millions)	172.5	367.3	412.9	419.1	436.3	937.7	955.9	3,701.7
Total for agriculture and rural development								
Number of projects	13	27	34	37	38	48	59	256
Loans (\$ millions)	172.5	367.3	440.0	422.4	459.8	946.7	979.7	3,788.4
Other Bank/IDA								
Loans (\$ millions)	781.0	1,417.0	1,846.0	2,058.0	2,506.1	2,461.0	3,333.9	14,403.0
Total Bank/IDA								
Loans (\$ millions)	953.5	1,784.3	2,286.0	2,480.4	2,965.9	3,407.7	4,313.6	18,191.4

⁽¹⁾Data refer to original commitments; no cancellations and rollovers are taken into account. Information used for the classification of rural development projects is based on project appraisal reports. However, many appraisal reports are deficient in information for this classification, e.g., they are lacking in income distribution data on project beneficiaries.

⁽²⁾Projects where it is expected that 50% or more of the primary (direct) benefits will accrue to the rural poor.

⁽³⁾Projects involving two or more sectoral components with the dominant sectoral component constituting less than 75% of the net project cost (i.e., cost excluding contingencies and components which are not integral parts of the project). In all multisectoral projects designated as rural development projects, agriculture is the predominant sector, so they are classified under agriculture. Basically they benefit small farmers.

Fonte: WORLD BANK, 1975, pp. 86-87.

2. A Integração dos Cultivos de Subsistência à Economia Internacional:

Os investimentos do Banco em relação ao desenvolvimento rural se concentraram principalmente na Ásia.⁷⁴ É certo que a instituição estimava que $\frac{3}{4}$ da população em pobreza absoluta localizava-se no continente. Mas, a Ásia igualmente reunia o maior número de pequenos agricultores, bem como as melhores condições técnicas e climáticas para desempenhar os projetos que o Banco considerava interessantes. A Revolução Verde exigia áreas bem irrigadas e somente a Ásia, com exceção do México, atendia a essa especificidade. Ao mesmo tempo, o continente oferecia a capacidade técnicoadministrativa necessária para a implantação dos programas de DRI, baseados na ação conjunta entre governo central e regional.⁷⁵ Porém, ainda mais importante, a Ásia agrupava os países de maior interesse estratégico para a política externa dos Estados Unidos. Robert Ayres observa que Índia, Indonésia e Filipinas estão entre os 10 maiores mutuários do Banco, bem como entre os 10 maiores receptores da assistência bilateral dos Estados Unidos. Bangladesh, Índia, Indonésia e Paquistão também comparecem simultaneamente na lista dos maiores mutuários da AID e da assistência bilateral estadunidense (vide tabela 3.9).⁷⁶

É, portanto, razoável crer que a adoção pela instituição do DRI obedeceu a um projeto político de conter as ameaças ao capitalismo, mediante a inclusão de pequenos agricultores ao mercado mundial. Trata-se de uma estratégia que buscou a estabilidade política através do que Ayres chama de “modernização defensiva” – a adoção de reformas socioeconômicas para conter e prevenir o acúmulo de pressões políticas e sociais.⁷⁷

⁷⁴ Entre 1974 e 1986, os empréstimos dedicados ao desenvolvimento rural para a Ásia somaram em torno de 10,5 milhões de dólares, enquanto a África recebeu 3 milhões de dólares e a América Latina e Caribe 3,2 milhões de dólares. (WORLD BANK, 1975, p. 15). Mesmo quando os investimentos para o desenvolvimento rural foram perdendo fôlego ao longo da década de 1970, a porção dedicada à Ásia aumentou de 30% a 45%. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 417).

⁷⁵ WORLD BANK, 1975, p. 131.

⁷⁶ AYRES, 1981, p. 113.

⁷⁷ AYRES, 1981, p. 111.

Tabela 3.9
Comparação entre os Receptores de Ajuda, 1948-1980

COMPARISON OF AID RECIPIENTS
(in millions of U.S. dollars)

Bank and IDA Cumulative Lending: 1948 to 1980 ¹		U.S. Bilateral Economic Assistance 1980 ²	
10 Largest Recipients		10 Largest Recipients	
Bank	IDA	Bank/IDA	Total
Brazil	5,313.7	India	11,055.8
Mexico	4,113.6	Bangladesh	5,313.7
Indonesia	3,056.0	Pakistan	4,113.6
South Korea	2,948.5	Indonesia	3,987.8
India	2,770.6	South Korea	3,059.3
Colombia	2,761.4	Colombia	2,780.9
Yugoslavia	2,684.1	Yugoslavia	2,684.1
Turkey	2,407.4	Turkey	2,585.9
Philippines	2,389.9	Philippines	2,512.1
Thailand	1,960.4	Pakistan	2,128.9
		Ethiopia	
		Sudan	
		Kenya	
		Sri Lanka	
		Tanzania	
		Egypt	
		India	
		Bangladesh	
		Brazil	
		Mexico	
		Indonesia	
		South Korea	
		Colombia	
		Yugoslavia	
		Turkey	
		Philippines	
		Pakistan	
		Jordan	
		Egypt	
		Israel	
		India	
		Turkey	
		Indonesia	
		Bangladesh	
		Sudan	
		Philippines	
		Pakistan	
		Jordan	

¹ Computed from World Bank Annual Report, 1980
² U.S. International Development Cooperation Agency

Para tanto, o Banco se empenhou em transportar o pequeno produtor para o complexo sistema de negócios agrícolas ou como consumidor de insumos vendidos pelas grandes corporações do agronegócio ou como produtor de cultivos voltados para o mercado externo.⁷⁸ Em 1978, o Banco concedeu 258,5 milhões de dólares para plantações como chá, tabaco, juta e borracha e 221 milhões de dólares adicionais para cultivos alimentícios como caju, verduras e açúcar, destinados exclusivamente ao mercado externo.⁷⁹

Segundo Alan de Janvry, a integração das produções rurais ao mercado gera inúmeras incertezas às economias periféricas. Os produtores se tornam expostos às flutuações dos preços internacionais, sejam estas ocasionadas pelas forças do mercado ou por intervenções institucionais. Algo que é agravado pela constante instabilidade dos preços dos produtos agrícolas, originada, sobretudo, pelos movimentos do capital internacional e as flutuações cambiais. Além disso, a elasticidade da oferta tende a ser reduzida nos países periféricos, em decorrência da pouca disponibilidade de tecnologias e das dificuldades dos agricultores para obter meios de produção modernos.⁸⁰

Dessa forma, pode-se dizer que ao enfatizar uma produção dedicada exclusivamente à exportação e que requeria o uso intensivo de tecnologias e insumos de última geração, o Banco acabou beneficiando os proprietários de latifúndios. Pois estes eram os únicos que tinham recursos para adotar o modelo de desenvolvimento rural proposto pela instituição.⁸¹ A necessidade por terras mais amplas que tal modelo pressupunha estimulou os latifundiários a expandir suas propriedades, levando os pequenos produtores a vender os seus cultivos. Segundo Richard Stryker, a instituição teria, assim, procedido como uma vanguarda da última fase de expansão do

⁷⁸ CARTY, 1981, p. 227.

⁷⁹ WORLD BANK, 1975, pp. 106,118; CAUFIELD, 1996, p. 106.

⁸⁰ JANVRY, 1986.

⁸¹ Isso é, aliás, reconhecido pelo próprio Banco: “El programa del Banco no tenía por objeto beneficiar directamente a la población paupérrima – los individuos sin tierras y los trabajadores agrícolas – pues se orientaba principalmente hacia los pequeños agricultores que poseían tierras.” (WORLD BANK, 1988, p. xiv).

capitalismo, na qual os países ricos em recursos naturais do Terceiro Mundo teriam sido incorporados à economia internacional.⁸²

Intitulando-se como protetores dos pequenos agricultores, o Banco Mundial, bem como a maior parte das agências multilaterais e bilaterais dedicadas ao 'desenvolvimento' são, de fato, grande parte do problema relacionado à pobreza rural. (...) O verdadeiro propósito de suas políticas e projetos não é o fim da pobreza ou a melhora nas vidas das pessoas pobres, mas a apropriação das terras dessas comunidades para a produção voltada aos mercados da América do Norte, Europa Ocidental, Japão e as elites dos países periféricos.⁸³

A expansão dos negócios agrícolas transformou, portanto, as terras utilizadas tradicionalmente para o cultivo de alimentos de consumo doméstico em monoculturas exclusivas para exportação. Algo que ainda foi agravado pela Revolução Verde, que exigia a importação de sementes, insumos, inseticidas e maquinário, vendidos pelas grandes corporações situadas nos países desenvolvidos. Robert Carty relata que entre 1965 e 1975, o consumo de fertilizantes na América Latina mais do que triplicou e a compra de tratores aumentou 75%.⁸⁴ As grandes corporações alimentícias foram igualmente favorecidas. O autor explica que companhias como United Brands, Castle & Cook (DOLE), Del Monte, General Foods, Nestlé e outras preferiram contratar os serviços prestados por cultivos locais, ao invés de terem suas próprias produções. De acordo com o autor, as subsidiárias estrangeiras das grandes corporações de alimentos se expandiram a uma taxa anual de 22% entre 1971 e 1975, quando cinco anos antes cresciam a uma taxa de 7,5%.⁸⁵

⁸² STRYKER, 1979, p. 330.

⁸³ "Posing as champions of the small farmer, the World Bank and most other bilateral and multilateral 'development' agencies are in fact a major part of the problem of the rural poverty. (...), the real purpose of their policies and projects is not the abolition of poverty or even the improvement of the lives of poor people, but the appropriation of their land for production to serve the markets of North America, Western Europe, Japan, and the elites of their own capital cities". (PAYER, 1982, p. 208.)

⁸⁴ FAO, *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, março de 1976, pp. 5-256. Apud. CARTY, 1981, p. 241.

⁸⁵ CHUNG, William. "Sales by majority-owned foreign affiliates of U.S. companies, 1975". *Survey of Current Business*, U.S. Department of Commerce, fevereiro de 1977. Apud. CARTY, 1981, p. 242.

Na América Latina, a produção per capita de subsistência sofreu, assim, um declínio de 10% entre 1964 e 1974, enquanto que a produção per capita para o mercado externo aumentou 27% no mesmo período.⁸⁶ Segundo documento da FAO, o desenvolvimento rural se tornou, portanto, completamente dependente do capital, da tecnologia e dos mercados estrangeiros, desligando-se das condições domésticas de disponibilidade de alimentos.⁸⁷

Dessa forma, o DRI patrocinado pelo Banco acabou estimulando o aumento da concentração de terra e afligiu drasticamente as populações pobres situadas nas áreas rurais. Segundo Robert Carty, estas foram obrigadas a se sujeitar não só ao poder das elites tradicionais latifundiárias, mas igualmente à influência crescente das corporações do agronegócio.⁸⁸ Inúmeros camponeses sem terra foram, portanto, obrigados a migrar para os centros urbanos, tendo que conviver com o desemprego e a miséria.⁸⁹

3. A Ênfase nos Modos de Cultivo Tipicamente Ocidentais:

Assim sendo, parece possível argumentar que o programa de desenvolvimento rural do Banco aprofundou ainda mais as assimetrias entre o campo e a cidade, embora sua proposta fosse exatamente o contrário. A verdade é que a instituição concedeu pouca atenção a estratégias alternativas de desenvolvimento, insistindo na adoção de práticas especificamente ocidentais, com ênfase na eficiência econômica, racionalidade técnica e coordenação central.⁹⁰

Em circunstâncias nas quais as sociedades assistidas resistiram à adoção de novas técnicas, o Banco dificilmente buscou se adequar às particularidades locais. Foi o caso de uma comunidade na Papua Nova Guiné, descrita por relatório da instituição como relutante em transformar os seus métodos de cultivo, pois as novas práticas

⁸⁶ U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *Agriculture in the Americas. Statistical Data*. Washington D.C., 1975. Apud. CARTY, 1981, p. 224.

⁸⁷ NAÇÕES UNIDAS "Quest for Quality". *Development Forum*, Vol. VII, nº 4, maio de 1979, p. 6. Apud. CARTY, 1981, p. 225.

⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, Março de 1976, p. 5. Apud. CARTY, 1981, p. 241.

⁸⁹ CARTY, 1981, pp. 223-224.

⁹⁰ RONDINELLI, 1979, p. 408.

requeriam o consumo de produtos químicos caros. O Banco decidiu, assim, introduzir novos alimentos na dieta dessa sociedade, na tentativa de convencê-la a produzi-los.

Uma característica da agricultura de subsistência da Papua Nova Guiné é a sua relativa riqueza: o país tem o privilégio de contar com alimentos suficientes para a sua população sem a necessidade de produzi-los. Enquanto o tradicional estilo de vida desses fazendeiros não for alterado com o surgimento de novas vontades de consumo, essa falta de obrigação de ter que trabalhar para se alimentar tornará difícil a introdução de novos cultivos.⁹¹

É razoável deduzir que a iniciativa do Banco acuse a ausência de apreço pelas singularidades culturais das sociedades assistidas. Estas costumam fazer um uso coletivo das terras e adotam complexos sistemas de geração de lucro, comércio e acumulação, que divergem dos padrões ocidentais.⁹² Casos como os da Coreia do Sul e da China revelam, por exemplo, que o crescimento não necessariamente signifique a emergência de áreas urbanas em prejuízo das rurais.

Indústrias do Japão surgidas no pós-era Meiji (1868-1912) se originaram no campo e até hoje não só mantêm fortes vínculos com as áreas rurais, como igualmente se apóiam em valores como confiança e solidariedade, considerados impróprios para as relações mercantis. Segundo Hayami, a produtividade das indústrias de tecido, situadas nas regiões rurais do Japão, esteve associada a uma estreita rede de companheirismo entre o comerciante e os coletores dos produtos. Caso esta fosse abalada por algum tipo de traição ou de oportunismo, o comerciante seria prejudicado não só com o pagamento de multas, mas, sobretudo, com o desprestígio perante os colegas. Dessa forma, pequenas empresas rurais familiares se tornaram mais eficientes do que grandes indústrias, transformando-se num moderno complexo industrial e constituindo

⁹¹ “A characteristic of Papua New Guinea’s subsistence agriculture is its relative richness: over much of the country nature’s bounty produces enough to eat with relatively little expenditure of effort (...) Until enough subsistence farmers have their traditional life styles changed by the growth of new consumption wants, this labor constraint may make it difficult to introduce new crops.” (WORLD BANK. *Papua New Guinea. Economic Situation and Development Prospects*, 14 de Julho de 1976. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 114).

⁹² CAUFIELD, 1996, pp. 113-114; CARTY, 1981, p. 224.

um dos pilares da força econômica do Japão. Hoje esse sistema é formado por grandes manufaturas químicas e amplas casas comerciais, ligadas às metrópoles que organizam pequenas e médias empresas para atender a demandas domésticas e internacionais. As grandes companhias químicas preferem contratar produtores de tecidos, serviços de costura e de tingimento a integrar essas atividades verticalmente em suas firmas.

Esse sistema também é observado em indústrias de alta tecnologia, como a automobilística. Hayami explica que Kiichiro Toyota fundou sua companhia numa típica cidade rural, chamada Koromo (hoje, Cidade de Toyota), em busca não só de mão de obra barata, mas, principalmente, de um “espírito de comunidade”. A fábrica contratava trabalhadores sem experiência no processamento de metais, embora receptivos à ideia de trabalho em equipe. Hoje, a Toyota é internacionalmente reconhecida pelo seu sistema de contratação, que veio a ser chamado de *kanban*.⁹³

Alain de Janvry igualmente enfatiza a importância de estratégias de crescimento econômico que tiveram o desenvolvimento rural como ponto de partida. Segundo ele, tal modelo favorece a produção de alimentos, sendo o mais apropriado para assegurar uma melhora na qualidade de vida das grandes massas. O êxito dessa estratégia estaria na capacidade de estimular o crescimento da produtividade agrícola, ao mesmo tempo em que controla as forças do avanço tecnológico, possibilitando que a diminuição dos preços ocorra somente após o declínio dos custos.⁹⁴

Assim sendo, a falta de atenção do Banco a estratégias alternativas de desenvolvimento teve interesses bem definidos, distintos, porém, dos que manteve como oficiais.⁹⁵ Embora tenha enfatizado os intentos de aliviar a pobreza nos campos, os esforços do Banco acabaram por reproduzir as estruturas políticas que alicerçam as

⁹³ HAYAMI, 2006.

⁹⁴ JANVRY, 1986, p. 36.

⁹⁵ O próprio Banco reconhece a sua falta de interesse pela cultura local dos países mutuários:

“Financiar un proyecto en una zona en la cual predominan las familias de pequeños agricultores no basta para garantizar que los beneficios se vayan a concretar o que los recibirán sobre todo estos agricultores. Hay que adaptar los proyectos a sus necesidades, capacidades y preferencias y para esto hay que considerar debidamente diversos factores sociológicos.”

“Una de las mayores dificultades que se presentan al evaluar el impacto social de los proyectos del Banco sobre los beneficiarios es la escasez y la naturaleza muchas veces anecdótica de la información sociológica que contienen documentos del Banco.” (WORLD BANK, 1988, p. 66).

desigualdades sociais não só nas áreas rurais, como também entre as áreas rurais e urbanas.

4. A Questão da Distribuição de Terras:

Não foi, portanto, acidental que a estratégia de desenvolvimento rural desempenhada pela instituição em nenhuma ocasião tenha discutido a questão sobre o direito à terra.

Robert Carty sustenta que os programas do Banco poderiam ter resultado em melhores condições de vida para as populações pobres situadas nas áreas rurais, caso tivessem incorporado políticas de redistribuição de poder e riqueza. Segundo ele, a adoção de novas técnicas, mesmo que levem a um aumento da produtividade, não resultam em benefícios para os pequenos produtores, exceto nos casos em que venham acompanhadas por uma mudança incisiva na distribuição de terras.⁹⁶

Alain de Janvry apresenta um argumento semelhante. Segundo ele, o acesso à terra e as condições sob as quais esse direito é garantido são essenciais para o desenvolvimento socioeconômico. As formas como as propriedades são distribuídas têm um efeito potencial no crescimento da renda, atuando na redução da pobreza e desigualdades. De acordo com o autor, a terra não é somente um fator de produção, mas um bem e, portanto, uma fonte de riqueza, prestígio e poder. Dessa forma, as conexões entre o acesso à terra e o desenvolvimento são multidimensionais e complexas, devendo ser asseguradas por políticas de investimento.⁹⁷

O Banco, no entanto, sempre manifestou certo desconforto ao tratar do assunto. McNamara chegou a declarar que embora a reforma agrária seja consistente com os objetivos de desenvolvimento rural, é ao mesmo tempo difícil de ser executada, pois afeta a base do poder das grandes elites.⁹⁸ Holis Chenery, Chefe Econômico durante a gestão de McNamara, considera que uma das maneiras de atacar a pobreza seria mudar a distribuição de terras, sem, contudo, acometer os direitos de propriedade.⁹⁹ Igualmente Montague Yudelman, diretor do Departamento de Agricultura a partir de

⁹⁶ CARTY, 1981, p. 240.

⁹⁷ JANVRY & SADOULET, 2004.

⁹⁸ WORLD BANK, 1975, p. xi.

⁹⁹ CHENERY, 1974, p. 59.

1972, sustenta que quando os projetos são elaborados com o objetivo de beneficiar pequenos agricultores, as reformas estruturais tornam-se desnecessárias.¹⁰⁰

Ora, a proposta inicial do DRI foi justamente criar uma nova organização socioeconômica, na qual as populações rurais ocupassem posições de maior destaque. Isso, no entanto, romperia relações de poder estabelecidas desde a época colonial, mantidas e reproduzidas justamente através da marginalização das comunidades rurais.¹⁰¹ Dessa maneira, boa parte das experiências do DRI sob o patrocínio do Banco foi elaborada pelos governos centrais e instituições multilaterais sem que as comunidades locais fossem consultadas¹⁰² - como ilustram os casos a seguir:

A Índia sempre foi o grande orgulho do Banco em se tratando de aumento da produção agrícola. Enquanto em 1967 era a segunda maior importadora mundial de cereais, em 1979, tornou-se autossuficiente, através da Revolução Verde.¹⁰³ As novas variedades de sementes começaram a ser cultivadas em Pujab, já no início da década de 1960, rendendo 1,4 toneladas de trigo por hectare em 1966. Seis anos depois, o Banco anunciou que a produção atingira 2,2 toneladas por hectare, dobrando as rendas dos agricultores. Indústrias agrárias e serviços teriam proliferado, empregando trabalhadores sem terra e mantendo o crescimento da renda per capita durante duas décadas a uma taxa média de 3 a 3,5 % ao ano.¹⁰⁴

Outros relatos, contudo, informam que a Revolução Verde resultou na perda de 8,5 milhões de hectares de terras cultiváveis no país, através de enchentes e salinização. Malgrado o aumento na produção de trigo e de arroz, houve drástica queda no cultivo de grão-de-bico e painço (também chamado de milho-miúdo), alimentos tradicionalmente consumidos pelas populações pobres.¹⁰⁵ Recentemente, instituições que promoveram a Revolução Verde concluíram que muitas das técnicas por elas

¹⁰⁰ YUDELMAN, 1976, pp. 318-319.

¹⁰¹ RONDINELLI, 1979.

¹⁰² RONDINELLI, 1979; STRYKER, 1979, p. 331; YUDELMAN, 1976, p. 313; RUTTAN, 1984, p. 398.

¹⁰³ CAUFIELD, 1996, p. 111.

¹⁰⁴ WORLD BANK, 1982, p. 70, quadro 6,6.

¹⁰⁵ PIMPLE, 2004, Apud. DIAS, 2004.

defendidas são improdutivas - vários fertilizantes e pesticidas são na verdade um risco à saúde, além de causarem a morte de insetos importantes.¹⁰⁶

Uma das condições para os aumentos produtivos da Revolução Verde foram os projetos de irrigação, pois as novas sementes necessitavam de áreas úmidas para germinar. Tais projetos constituíram 41% dos empréstimos concedidos pela instituição à Ásia ao longo da década de 1970.¹⁰⁷ Em 1957, o Banco divulgou que concederia à Tailândia empréstimo de 66 milhões de dólares para o projeto de construção da represa Bhumipol, no rio Mae Nam Ping, no oeste do país. Segundo o governo tailandês, a obra resolveria os problemas de falta de eletricidade, controlaria as enchentes e proveria água para mais de 2 milhões de acres. Seria a maior represa de todo o Sul da Ásia e uma das maiores do mundo.

Bhumipol, todavia, destruiria 300 km² de florestas de tecas e desalojaria 20 mil moradores que lá habitavam há várias gerações. Lert Decha-In, um dos nativos retirados da área, conta que sua família foi transferida para um local sem escolas, sem água potável, sem instalações sanitárias e sem terras férteis.

Bhumipol teve êxito em providenciar eletricidade à Tailândia, produzindo mais da metade da energia consumida em 1966. O objetivo de disponibilizar água para agricultura também foi alcançado e Bhumipol passou a banhar as fazendas da bacia de Chao Phraya, onde agricultores foram convencidos a adotar novas técnicas de produção, que exigiam a compra de insumos e máquinas. Em 1979, os cultivos nas áreas irrigadas perlongavam 1,4 milhão de acres da bacia. No mesmo ano, contudo, estudo do governo descobriu que não haveria água suficiente e os fazendeiros foram obrigados a abandonar suas colheitas.

Em 1990, Lert tomou conhecimento dos planos de construção da represa Kaeng Sua Ten no rio Yom, no norte do país. Reuniu-se com moradores do local e relatou sua experiência com Bhumipol, por ele designada como a “represa das lágrimas”. A história de Lert encorajou os nativos a participar do movimento anti-construção de represas que vinha crescendo na Tailândia. Em maio de 1992, Lert foi misteriosamente assassinado.

¹⁰⁶ ZWERDLING, Daniel, “All Things Considered”, National Public Radio, 31 Julho 1994, Apud. CAUFIELD, 1996, p. 112.

¹⁰⁷ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 405.

Uma missão do Banco enviada para analisar as obras de Kaeng Sua Ten em 1994 foi recebida por 5 mil manifestantes.¹⁰⁸

Outro projeto famoso de disponibilização de água ocorreu nas Filipinas. O Banco aprovou sete empréstimos que totalizaram 208,3 milhões para a criação da Corporação Nacional de Energia (CNE), na região de Mindanao, ao Sul das ilhas. A CNE utilizou as águas do Rio Agus, cuja nascente localiza-se no Lago Lanao, o segundo maior do país. O lago é também cenário de enorme beleza natural e terra natal dos Maranao, grupo de origem muçulmana, cujas mesquitas coloridas e de arquitetura peculiar os distinguem dos filipinos católicos. A identidade dos Maranao foi toda construída tendo o lago como principal referência: em suas águas coletam peixes e purificam si próprios quando realizam suas preces. É igualmente através do lago que se transportam e cultivam arroz. A CNE, contudo, construiu uma barragem reguladora no lago, para manter uniforme o fluxo do rio e assim atender às necessidades de geração de energia elétrica. Isso teve drásticas repercussões para os Maranao. Em ocasiões em que foi necessário aumentar o nível do lago, as mesquitas construídas às suas margens foram submersas e quando o nível foi diminuído, separaram-se do lago por vários metros de lama. As plantações de arroz foram destruídas, bem como a coleta de peixes.¹⁰⁹

Uma experiência imensamente citada é o projeto no distrito de Comilla, em Bangladesh, (na época ainda Paquistão), desempenhado pela Academia de Desenvolvimento Rural de Comilla, entre 1958 e 1971.

A intenção era usar a pequena cidade como um laboratório e criar um sistema de cooperação entre agências públicas. O programa foi inicialmente saudado como um grande sucesso: aprimorou a tecnologia agrária, mobilizou recursos locais e desenvolveu instituições de cooperação. Estas se tornaram grande fonte de informações técnicas sobre práticas de produção de arroz, manejo de canos, distribuição de fertilizantes e sementes. Estradas, sistemas de irrigação e drenagem

¹⁰⁸ CAUFIELD, 1996, pp.74-76.

¹⁰⁹ PAYER, 1882, pp. 267-270.

foram aperfeiçoados e a produção rural apresentou crescimento, bem como a renda dos agricultores e o valor da terra. A experiência chegou a ser difundida para regiões próximas e foi reproduzida em outros países subdesenvolvidos.¹¹⁰

Quando Bangladesh se tornou independente, o novo governo anunciou que transformaria Comilla num programa nacional. Não obstante, as autoridades federais passaram a impor às comunidades locais diretrizes para o desenvolvimento rural. O programa deixou de atuar como um instrumento que possibilitava justamente o contrário, a consolidação do desenvolvimento pelas próprias comunidades.¹¹¹

Outro caso de ampla repercussão ocorreu na Colômbia. Rosemary Gralli relata que a população e a economia do país estão concentradas em duas das cinco regiões que o compõem – a parte Andina e a Caribenha. Somente na primeira localizam-se 2,8 milhões de hectares do total de 3,5 milhões de terras cultiváveis e aproximadamente 40% da população trabalha na agricultura. A concentração de terra é sobremaneira elevada, sendo que 70% das terras cultiváveis são propriedades de apenas 5,1% da população.

De acordo com a autora, os latifúndios têm sido beneficiados por crescentes fluxos de crédito, assistência técnica, obras de irrigação e outros trabalhos de infraestrutura para que suas produções sirvam os mercados internacionais. Os minifúndios, por outro lado, têm se tornado cada vez mais raros, passando de 926 mil em 1960 para 860 mil em 1970, o que criou em torno de 190 mil trabalhadores sem terra. Estes começaram a se organizar em guerrilhas a partir das décadas de 1920 e 1930 e manifestaram a inconformidade com a ordem social através de greves e ocupações.

Em 1946, os latifundiários conseguiram eleger um presidente conservador e valendo-se da polícia e do exército desempenharam forte repressão às milícias do campo. O desenvolvimento rural, segundo Galli, foi uma das estratégias de controle de insurgências adotadas pelo Estado colombiano e patrocinadas pelos Estados Unidos. Tratava-se de um programa de ação cívica em que o exército se comprometia com a

¹¹⁰ RUTTAN, 1984, pp. 384-385; WORLD BANK, 1975.

¹¹¹ RUTTAN, 1984, p. 385.

construção de estradas, colégios e centros de saúde no campo. A autora explica que as estradas eram meios físicos para vincular as zonas rurais isoladas aos centros de poder e as escolas e postos de saúde estavam destinados a neutralizar as influências das guerrilhas.

Em 1961, a Colômbia realizou uma reforma agrária, sendo o primeiro país a cumprir os requisitos exigidos pela Aliança para o Progresso para obter recursos dos Estados Unidos. O programa de ação cívica deixou de ser controlado pelo exército e foi assumido pelo INCORA – Instituto Colombiano de Reforma Agrária – financiado principalmente pela AID. Os fundos do INCORA foram utilizados em obras de irrigação e fertilização de terra com a compra de insumos produzidos pelos Estados Unidos, estimulando a agricultura comercial. Segundo Galli, o instituto alegava que a pobreza se devia ao escasso investimento de capital em terras potencialmente produtivas. De acordo com o coordenador da Aliança para o Progresso:

La reforma agraria ha dado lugar a la impresión errónea de que todo lo que se necesita o desea es la división de las grandes propiedades de los ricos. Yo preferiría hablar a favor de la modernización de la agricultura. Esta es la manera racional con que la Alianza está abordando el programa agrícola. Esta es la manera correcta de abordarlo.¹¹²

Em 1963, foi criado o ICA – Instituto Colombiano de Agricultura – encarregado de permitir o acesso de pequenos agricultores a novas tecnologias. Em 1975 se tornou a primeira instituição da América Latina a aplicar o conceito de Desenvolvimento Rural Integrado em ampla escala, com o financiamento da AID a um custo total estimado em 335 milhões de dólares.¹¹³ Embora reconhecesse a falta de comunicação entre instituições governamentais e agricultores pobres, o DRI atribuiu aos últimos um papel meramente consultivo sobre as decisões dos programas. Galli sustenta que na verdade os programas do ICA tiveram o objetivo de pacificar os camponeses, que afligiam as autoridades com protestos sociais e ocupações de terra.

¹¹² GALLI, 1979, p. 553.

¹¹³ CIDA *News Release*, 25 de março 1976, pp. 376-416. Apud. CARTY, 1981, p. 227.

Dessa forma, embora os agricultores amparados pelo DRI tivessem facilidades para obter crédito e insumos modernos, nada fora feito em relação aos direitos sobre a terra, base das demandas e lutas das populações pobres do campo. Galli conclui, assim, que o desenvolvimento rural não foi um fim em si mesmo, mas exclusivamente um meio de conservar a ordem - uma ideologia de controle social e não uma mudança social.¹¹⁴

Os casos indicam que embora o programa de Desenvolvimento Rural Integrado tenha salientado a participação ativa das comunidades em sua execução, isso ocorreu apenas em episódios isolados. As experiências da China e Coreia do Sul demonstram que uma estratégia de alívio da pobreza nos campos requer uma mudança estrutural na organização socioeconômica de uma dada nação - iniciativa à qual o Banco não está disposto a se dedicar.

Assim sendo, os então denominados “empréstimos de novo estilo” não aumentaram em 5% a produtividade dos pequenos agricultores, tal qual McNamara prometera em Nairóbi, nem tampouco melhoraram a qualidade de vida das populações rurais. Entretanto, permitiram que as classes capitalistas fixadas nos países centrais obtivessem grandes lucros.

Faz, pois, sentido pensar a estratégia de desenvolvimento rural do Banco como parte de um projeto de reprodução do modo de produção capitalista. Pois, como Marx bem observa, a necessidade de mercados da classe proprietária a impele para os cantos mais remotos do globo e logo África, Ásia e América Latina despontariam como um novo Eldorado.¹¹⁵ A mobilização em torno da Nova Ordem Econômica Internacional, a Guerra Fria e o processo de descolonização atraíram ainda mais atenção para esses locais, vistos como instáveis e suscetíveis de aderir ao comunismo.

Parece, portanto, razoável deduzir que os programas de desenvolvimento rural tiveram a intenção de aumentar o perímetro do modo de produção capitalista e ao mesmo tempo aplacar as tensões políticas, atuando diretamente nos pequenos

¹¹⁴ GALLI, 1979.

¹¹⁵ MARX, 1997, p.15

agricultores. Buscou-se converter os cultivos de subsistência em produções voltadas para o mercado externo, transformando os produtores de culturas familiares em consumidores de insumos e tecnologias comercializados pelas grandes corporações fixadas sobretudo nos Estados Unidos.

Algo símile à acumulação primitiva do capital, descrita por Marx. Afinal, o autor considerou que a estrutura econômica da sociedade capitalista emergira da sociedade feudal, através da expropriação do camponês de suas terras. O ex-lavrador fora então arrojado à massa proletária e suas terras transformadas em artigo de comércio, submetidas à exploração agrícola.¹¹⁶

Pode-se, portanto, inferir que, ao contrário do seu discurso oficial, o Banco tenha um papel político bem específico em se tratando das relações entre centro e periferia. Tendo em mente o conceito de *capitalista coletivo ideal*, supomos que a instituição esteja vinculada aos interesses de longo prazo do seu principal credor. Nesse sentido, é razoável argumentar que os programas de desenvolvimento rural implementados pelo Banco almejavam conter o descontentamento social dos campos, evitando a eclosão do Socialismo e a consequente perda de mercados para as classes proprietárias localizadas nos países centrais. Interpretamos, assim, a iniciativa da instituição como uma tentativa de garantir os interesses da Casa Branca, sem evidenciar, porém, os aspectos políticos do projeto de dominação política mundial do país. Afinal, a reprodução do modo de produção capitalista no âmbito internacional se adequa ao que nos parece ser o principal propósito da diplomacia estadunidense: conquistar novos mercados para as classes proprietárias.

¹¹⁶ MARX, 1975.

Capítulo 4

A percepção de que a liderança mundial estava em crise e as repercussões na relação com o Banco Mundial

Et tout à coup, la voix du grand-maître s'éleva à travers le rideau de feu et, comme si elle fût adressé à chacun, atteignit chacun en plein visage. Avec une force stupéfiante, ainsi qu'il fait devant Notre-Dame, Jacques de Molay cria :

« Honte ! Honte ! Vous voyez des innocents qui meurent. Honte sur vous tous ! Dieu vous jugera. »

La flamme le flagella, brûla sa barbe, calcina en une seconde sa mitre de papier et alluma ses cheveux blancs. (...)

De ce visage en feu, la voix effrayante proféra :

« Pape Clément !... Chevalier Guillaume !... Roi Philippe!... Avant un an, je vous cite à paraître au tribunal de Dieu pour y recevoir votre juste châtiment ! Maudits ! Maudits ! tous maudits jusqu'à la treizième génération de vos races!... »

Les flammes entrèrent dans la bouche du grand-maître, et y étouffèrent son dernier cri. Puis, pendant un temps qui parut interminable, il se battit contre la mort. (...)

Les regards se levaient vers la loggia. Le roi était toujours contre la balustrade. Il regardait la main noire du grand-maître plantée dans la cendre rouge. Une main brûlée ; tout ce qui restait de l'Ordre illustre des chevaliers du Temple. Mais cette main était immobilisée dans le geste de l'anathème.

« Eh bien ? mon frère, dit Mgr de Valois, avec un mauvais sourire ; vous voici content, je pense ? »

Philippe le Bel se retourna.

« Non, mon frère, dit-il. Je ne suis point. J'ai commis une erreur. »

Valois se gonfla, déjà prêt à triompher.

« Vraiment, vous en convenez ?

- Oiu, mon frère, dit le roi. J'aurais dû leur faire arracher la langue avant de les brûler. »

*(Maurice Druon, **Le Roi de Fer**)*

i. O término dos 25 Anos Gloriosos:

1. O Fim do Bloco Histórico em Torno do New Deal:

A partir de meados da década de 1960, uma atmosfera soturna dominou os Estados Unidos. Segundo Niles Gilman, o assassinato de Kennedy em 1963 pode ser visto como o início simbólico do questionamento da autoconfiança estadunidense. O Watergate entre 1972-74, bem como os assassinatos de Malcom X e de Martin Luther King igualmente contribuíram para a formação do sentimento de que os Estados Unidos não eram tão diferentes do que eles próprios chamavam de uma “República das Bananas”. O autor ainda enfatiza o papel dos protestos estudantis, durante as décadas de 1960 e 1970, que representaram uma recusa de viver dentro da modernidade estabelecida pelo “american way of life”, além das manifestações contra a Guerra do Vietnã, que questionaram diretamente os ideais de progresso, democracia e liberdade, exaltados pelos Estados Unidos.¹

Do ponto de vista econômico, a conjuntura igualmente não foi favorável ao país. A recuperação das economias do Japão e da Europa Ocidental ocorreu sob uma base moderna, em condições de relativa estabilidade doméstica e amparada pelo planejamento ativo do Estado, eclipsando o desempenho econômico dos Estados Unidos. A fração do país no PIB mundial, que era de 40% em 1950, caiu para 23%, em 1970 e a porção no comércio mundial diminuiu de 20%, em 1950, para 11%, em 1970.²

Embora o investimento estrangeiro das corporações dos Estados Unidos se mantivesse em ascensão, registrando 2,2 bilhões de dólares em 1966 e 6 bilhões de dólares na década seguinte, os investimentos estrangeiros de outros países cresciam mais rapidamente. A porção das corporações dos Estados Unidos dentro do total dos fluxos de investimento estrangeiro dos 13 países que compunham a OECD (Sigla em inglês de Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) diminuiu de 61% entre 1961 e 1967 para 30%, entre 1974 e 1978.³

¹ GILMAN, 2003. pp. 244-249.

² BERMAN, 1998, p. 14.

³ OECD. Committee on International Investment and Multinational Enterprises, “Recent International Direct Investment Trends”. Mimeographed. Paris. 13 de fevereiro de 1980, pp. 34, 58. Apud. BLUESTONE & HARRISON, 1982, p. 142.

Em 1980, o déficit comercial com o Japão alcançou a margem de 10 bilhões de dólares, sendo que os produtos japoneses importados pelos Estados Unidos eram veículos de passeio, chapas de ferro e aço, motos e aparelhos eletrônicos, enquanto que os produtos exportados pelos Estados Unidos para o Japão eram principalmente soja, trigo, milho, cobre e algodão.⁴

Além disso, a década de 1970 assistiu à emergência dos Tigres Asiáticos, que necessitaram de novos mercados para as suas exportações. Indústrias centrais da economia estadunidense passaram, assim, a concorrer com produtos de ótima qualidade, sobretudo nos ramos automobilísticos e eletrônicos.⁵

No intuito de obter maiores taxas de lucro, líderes empresariais das principais corporações do *rustbelt* optaram por transferir suas plantas para o Sul do país ou para países periféricos, locais que ofereciam menores custos.⁶ Isso ocasionou a desindustrialização dos Estados Unidos, pois o capital passou a se concentrar nas fusões, aquisições e investimento estrangeiro, em detrimento da capacidade produtiva básica do país.⁷ Conseqüentemente, em certas áreas do *rustbelt*, o desemprego atingiu os patamares recordes da Grande Depressão.⁸ Bluestone e Harrison relatam que todos tinham uma história sobre as dificuldades de se encontrar empregos de acordo com suas aptidões e com salários suficientes para sustentar suas famílias. Embora surgissem novas firmas de alta tecnologia no Norte e no Oeste e cidades crescessem no Sul, todos sentiam que algo preocupante estava por vir. O sistema que fora capaz de prover uma qualidade de vida cada vez mais alta nas décadas de 1950 e 1960 não conseguia nem ao menos garantir um emprego estável.⁹

⁴ BLUESTONE & HARRISON, 1982, pp. 4-6.

⁵ BERMAN, 1998, p. 39.

⁶ BLUESTONE & HARRISON, 1982, p. 148.

⁷ BLUESTONE & HARRISON, 1982, pp. 6,15.

⁸ SHELLEY, Fred et al. **Political Geography of the United States**. New York: Guilford Press, 1996, pp. 256-257. Apud. TRUBOWITZ, 1998, p. 223.

⁹ BLUESTONE & HARRISON, 1982, p. 4. Trubowitz observa que nada ilustrou melhor o declínio do *rustbelt* perante a economia mundial do que a crise na indústria automobilística. Na primeira metade do século XX, os Estados Unidos foram produtores absolutos de automóveis. A partir de 1955, contudo, o setor automobilístico da Europa Ocidental e, sobretudo, o do Japão começaram a ameaçar a soberania estadunidense. Na ocasião do Choque do Petróleo, as grandes empresas do ramo nos Estados Unidos não conseguiram se adaptar aos preços mais altos da gasolina. As firmas japonesas, já especializadas em carros compactos, aproveitaram as políticas de livre mercado desempenhadas por Washington e

Tabela 4.1

Mudanças nos Principais Indicadores Econômicos, 1966-1980				
	Inflação	Desemprego	Produtividade	Ganhos
1961-65	1,34%	5,5%	3,86%	+1,8%
1966-70	4,59%	3,9%	1,66%	+1,5%
1971-75	7,37%	6,1%	1,45%	-0,2%
1976-80	9,68%	6,8%	0,33%	-1,4%

Fonte: Relatório Econômico do Presidente, Fev, 1983, Apud. EDSALL, 1984, p. 208.

O trabalho organizado foi sobremaneira atingido, prejudicando a já modesta mobilização dos trabalhadores nos Estados Unidos, como atesta o mapa 4.1. Em 1960, 31,4% dos trabalhadores, exceto os rurais, estavam afiliados; em 1970, a proporção caiu para 27%; em 1975, para 25,5% e em 1978, para 23,6%.¹⁰

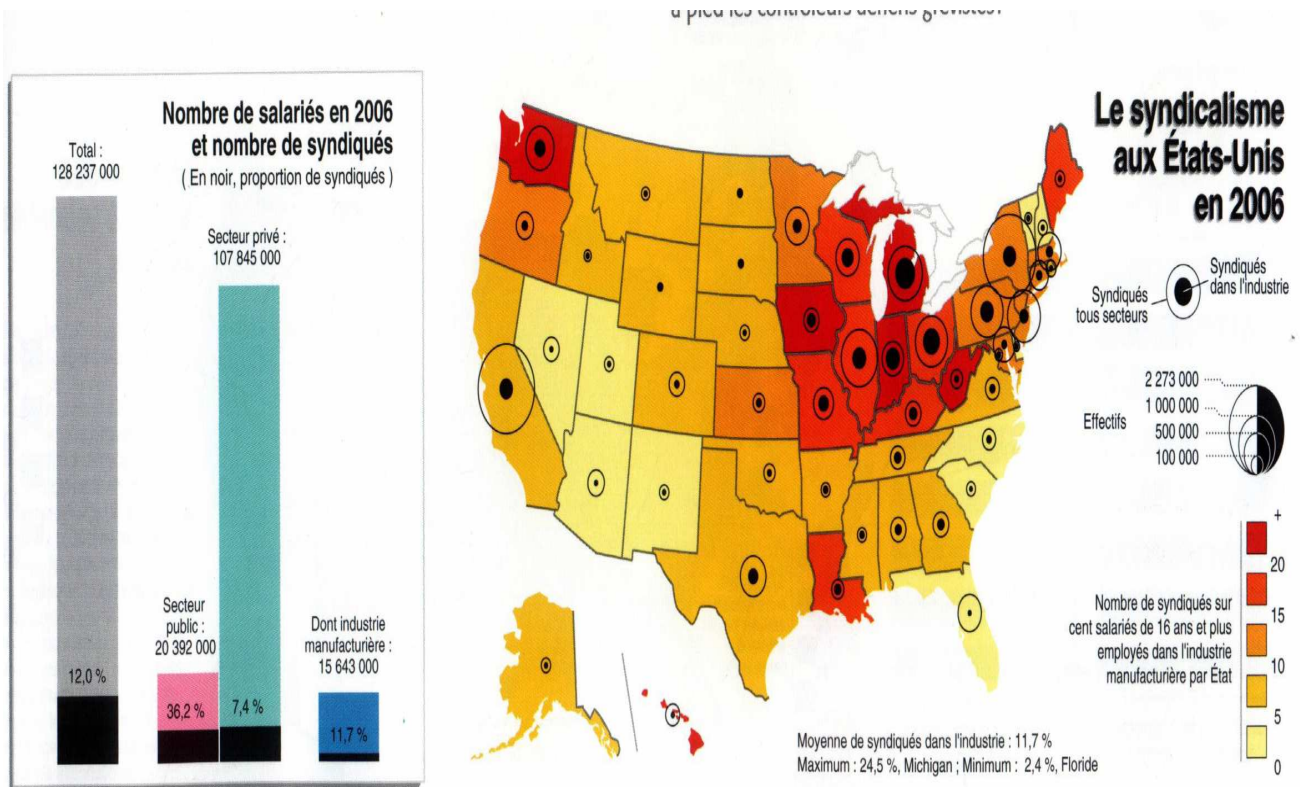
Na medida em que os problemas econômicos do país se agravavam, os trabalhadores passaram a associar os seus malogros às políticas dos programas de bem-estar social. A estrutura tributária que predominara nos Estados Unidos durante o pós-guerra supunha igualdade e distribuição moderada de renda, com um sistema progressivo que levava os mais abastados a pagarem mais impostos. Dessa forma, somente os 10% mais ricos eram afetados pelos tributos em 1961. Não obstante, o crescimento econômico proporcionou o aumento da renda da população e mais

concentraram sua estratégia de exportação no mercado estadunidense. Em 1980, a Ford e a General Motors sofreram perdas recordes, a Chrysler necessitou de um empréstimo do governo federal para evitar falência e quatorze plantas foram fechadas até 1984. (TRUBOWITZ, 1998, pp. 202-204).

¹⁰ **Handbook of Labour Statistics.** U.S. Department of Labor, Dezembro de 1980, tabela 165, "Union Membership as a Proportion of the Labor Force", 1930-1978, p. 412. Apud. EDSALL, 1984, p. 142. Comparado com dados de outros países desenvolvidos, o movimento sindical nos Estados Unidos é excessivamente fraco. Se em 1978, a proporção de trabalhadores não agrícolas sindicalizados era de 23,6%, na Austrália, os números eram 57%; no Canadá, 37%; na Dinamarca, 81%; na Alemanha, 44%; no Japão, 33%; na Holanda, 46% e na Inglaterra, 59%. (CAMERON, David R. "Social Democracy, Corporatism, and Labor Quiescence. The Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society". Paper apresentado na conferência *Representation and the State. Problems of Governability and Legitimacy in Western European Democracies*, na Universidade de Stanford, Out. 1982. apud. EDSALL, 1984, p. 256, nota 9).

peças necessitaram pagar impostos, gerando hostilidades ao sistema tributário. O argumento defendendo o corte de contribuições ao Estado foi, portanto, adquirindo cada vez mais legitimidade, sobretudo num contexto de alta inflação.¹¹

Mapa 4.1 – O Sindicalismo nos Estados Unidos em 2006



Fonte: SALMON, 2008, p. 79.

O descontentamento com o sistema tributário não tardou a se transformar numa forte crítica ao programa Great Society. Este foi um conjunto de políticas sociais, implantado pela administração democrata Johnson, que se focou nas populações mais pobres, sobretudo os negros. Diferente do New Deal, que tinha um escopo universal, o Great Society não oferecia muitos benefícios à classe operária branca de colarinho

¹¹ EDSALL, 1984, pp. 209, 211.

azul. Esta, que sempre foi a principal base política do Partido Democrata, supôs que o partido passara então a privilegiar os pobres, em prejuízo da causa trabalhadora.¹²

Tal constatação fazia certo sentido. No entanto, não era em benefício dos mais pobres que os democratas vinham se distanciando do trabalho organizado. Nas eleições legislativas de 1974 e 1976, vários eleitores republicanos, desiludidos com o Watergate, elegeram uma nova geração de democratas. Os representantes recém-eleitos estavam convictos de que necessitavam se apoiar nos votos da classe média alta, principalmente o eleitorado republicano.¹³ O poder do Partido Democrata passou, assim, a ser exercido por uma elite, que, segundo pesquisa do *Washington Post*, tinha renda acima de 55 mil dólares ao ano (na cotação do dólar de 1983), enquanto somente 5% da população desfrutavam de semelhante poder aquisitivo.¹⁴ A população pobre e a classe média estavam, pois, sendo sub-representadas pelos democratas, o que significava um forte rompimento com as bases mais sólidas do partido.

Algo que cooperou para tanto foi o conflito geracional que afligiu os democratas. A prosperidade das décadas de 1950 e 1960 possibilitou o surgimento de uma nova classe cosmopolita, egressa das universidades e com uma agenda cultural e política muito distinta da dos tradicionais políticos do partido. Para a nova geração, a oposição à guerra do Vietnã, a defesa ao movimento negro e aos direitos das mulheres faziam mais sentido do que a Depressão e a Segunda Guerra.¹⁵ A juventude que ascendia profissionalmente foi, portanto, interpretada pelos seus antecessores como uma ameaça aos valores patrióticos, à estrutura familiar e à religião.¹⁶

Houve, assim, uma cisão entre os democratas que dividiu políticos veteranos, favoráveis à guerra do Vietnã, ligados ao trabalho organizado e centrados no senador de Washington, Henry M. Jackson, e políticos mais jovens e antimilitares, representados pelo Senador Edward M. Kennedy, de Massachusetts. Nas eleições

¹² BERMAN, 1998, p. 6. As eleições legislativas de 1978 demonstraram que o repúdio às causas sociais era praticamente um consenso dentro do país – defensores de políticas sociais perderam suas cadeiras no Senado e na Câmara para republicanos conservadores. Em Massachusetts, o democrata Edward King venceu as eleições para governador se opondo ao aumento de taxas para o estado. (BERMAN, 1988, p. 51).

¹³ EDSALL, 1984, pp. 23-32.

¹⁴ JOHNSON, Haynes, *The Washington Post*, 8 de Julho de 1972. Apud. EDSALL, 1984, p. 55.

¹⁵ PIJIL, 2006, p. 105

¹⁶ EDSALL, 1984, p. 49.

presidenciais de 1972, George Meany, diretor da AFL-CIO (American Federation of Labor – Congress of Industrial Organization), o senador Jackson e vários de seus seguidores se recusaram a apoiar a candidatura à presidência do senador da Dakota do Sul, George McGovern. Este, além de defender a retirada dos Estados Unidos do Vietnã, era favorável à implantação da lei afirmativa e à legalização da maconha, programas que ameaçavam os valores da classe trabalhadora e inflamavam as paixões dos democratas mais tradicionais. O apoio a McGovern, entre os sindicatos, foi o menor registrado a um candidato do partido desde 1944.¹⁷

A separação entre o trabalho organizado e os democratas se tornou mais evidente com a vitória de Jimmy Carter em 1976 – a primeira vez em que o partido obteve a presidência em 8 anos e ainda adquiriu a maioria na Câmara (292 democratas e 143 republicanos) e no Senado (62 democratas e 38 republicanos).¹⁸ Não obstante, a reforma da lei trabalhista, que fortaleceria a capacidade de negociação dos trabalhadores, foi derrotada no Senado. O mesmo ocorreu com proposta de política tributária, que incluía isenções de impostos para populações de baixa renda, classe trabalhadora e classe média e aumento de tributos sobre os lucros com o capital financeiro. Nas eleições legislativas de 1981, o partido sofreu a sua pior derrota desde 1952 e os únicos que mantiveram seus cargos não manifestaram qualquer apoio às causas trabalhistas.¹⁹

¹⁷ EDSALL, 1984, pp. 157-159.

¹⁸ Stephen Stark, diretor da campanha de Jimmy Carter de 1976, fez a seguinte declaração sobre os planos do trabalho organizado de apoiar a candidatura democrata, “É uma maldição, não uma benção (...) o apoio da classe trabalhadora acabará afundando a candidatura de quem quer que seja, pois a maioria dos eleitores não gosta dos líderes trabalhistas.” (“[it] is a curse, not a blessing (...) The labor endorsement is going to end up sinking the candidate who gets it because most voters don’t like labor leaders”). (“Labor’s Kiss of Death”, *The New York Times*, 22 de Maio de 1983, Apud. EDSALL, 1984, p. 173.)

¹⁹ Em 4 de maio de 1981, Lane Kirkland - presidente da AFL-CIO, que então representava 96 sindicatos, com 13,5 milhões de trabalhadores afiliados - discursou diante do Comitê Orçamentário da Câmara e foi recebido com grande indiferença pelos membros democratas. O representante Leon E. Panetta – democrata da Califórnia e certamente o membro mais influente do comitê – declarou: “Senhor Kirkland, eu considero que o seu testemunho tenha algumas inconsistências. (...) Nós viemos de uma eleição em Novembro na qual os temas de crescimento do governo, impostos e déficits foram tidos como primordiais. Eu acho que todos concordam que o Presidente Reagan venceu as eleições em decorrência, sobretudo, das frustrações da população com o que o governo tem feito ultimamente. Suas propostas endossam geralmente mais do mesmo.” (“Mr. Kirkland, I think your testimony has obviously some weaknesses. (...)”

Enquanto isso, o Partido Republicano vinha conquistando cada vez mais espaço. Como o mapa 5.2 ilustra, a euforia em torno da vitória esmagadora de 61% de Lyndon Johnson nas eleições de 1964 desviou a atenção para um acontecimento importante: o republicano Barry Goldwater vencera em cinco estados do Sul por ter denunciado os programas de bem-estar social.²⁰ O partido se beneficiava, assim, da nova geografia produtiva que se formava no país.

A recessão nos Estados Unidos não afetara de forma tão incisiva o Sul e o Oeste: o primeiro foi favorecido pelo estabelecimento das filiais do *rustbelt*²¹ e o segundo pelo comércio com a Ásia. Essas regiões, que passaram a ser conhecidas como *sunbelt*, igualmente tiraram proveito da alta do preço do petróleo em 1973, pois são ricas em reservas. O Nordeste, por outro lado, foi severamente prejudicado, pois dependia do óleo para 80% de suas necessidades energéticas.

A ascensão do *sunbelt* também atraiu a indústria bélica para a região. Durante a Segunda Guerra, a produção de armamentos se concentrou no Nordeste, sobretudo na região dos Grandes Lagos e nas áreas da costa do Pacífico, como Califórnia e Washington. Os custos salariais e trabalhistas mais baixos do *sunbelt* levaram, porém, várias empresas ao Sul e ao Oeste.²² Os líderes políticos desses estados agiram como catalisadores, elaborando planos estratégicos, reunindo e oferecendo estímulos e realizando lobbies no Congresso.²³ Algo que se combinou com o comprometimento

We came through a November election in which the issue of growth in government, tax burden, and deficits were major issues. I think it is generally accepted that President Reagan won the victory he did largely based on the frustrations of the people with a lot of what government has been doing over the years. Your proposals generally endorse more of the same.”) Committee Records, Hearings before the Committee on the Budget, House of Representatives, Ninety-Seventh Congress, First Session, 3,4,9 e 11 de março de 1981, vol. 21, pp. 97-201. apud. EDSALL, 1984, pp. 144-145.

²⁰ BERMAN, 1998, p. 5.

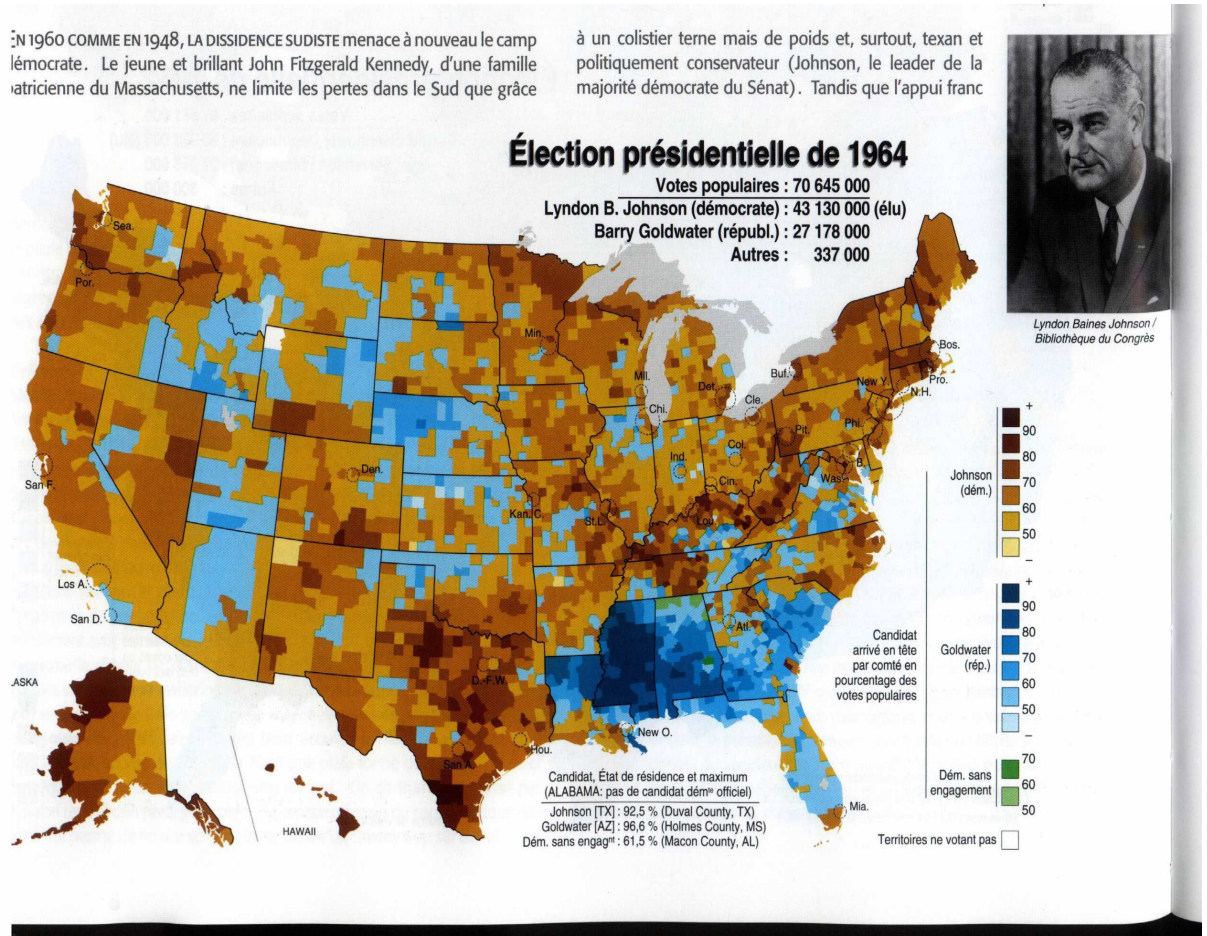
²¹ O setor manufatureiro dos estados do Sul foi, portanto, “colonizado” por corporações do *rustbelt*. Entre 1969 e 1976, menos de 1/3 dos empregos criados no setor manufatureiro pertenciam às corporações da região – 70% eram controlados por empresas, cujas filiais se localizavam no Nordeste. (BLUESTONE & HARRISON, 1982, p. 161.)

²² Esse tema foi detalhadamente tratado em livro ao qual tivemos acesso recente e que não pudemos explorar mais profundamente: Markunse, Ann, Peter Hall, Scott Campbell & Sabina Deitrick, **The Rise of the Gunbelt**. The Military Remapping of industrial America, Oxford University Press, NY, 1991.

²³ TRUBOWITZ, 1998, p. 227.

cada vez mais intenso dos republicanos com o anticomunismo, levando o partido a conquistar eleitores no Sul.²⁴

Mapa 4.2 – Eleição Presidencial de 1964



Fonte: SALMON, 2008, p. 118.

Desde meados da década de 1970, os republicanos vinham apresentando um aumento significativo de adesão de eleitores mais abastados. Isso começou a interagir com a organização política das classes empresariais, que buscaram se proteger da má reputação adquirida por conta do Watergate, da produção bélica e do surgimento dos movimentos ambientais e em defesa ao consumidor. A partir de então, grupos de

²⁴ TRUBOWITZ, 1998, p. 172. Isso é ilustrado pelo decrescente número de cadeiras da Câmara ocupadas por democratas provindos do Sul: 60%, em 1947 e 40%, em 1980. (TRUBOWITZ, 1998, p. 191).

empresários passaram a reunir esforços e recursos para influenciar Washington a adotar políticas que os beneficiassem, em prejuízo do acordo formado com a classe trabalhadora sob o New Deal.

Algo essencial para tanto foi a formação da Business Roundtable em novembro de 1972, com o intuito de restringir a influência dos sindicatos nas decisões políticas. Com a junção ao March Group em junho de 1973 - uma organização informal de chefes executivos de companhias como Campbell Soup, U.S. Steel General Electric Co e Alcoa – a Roundtable se tornou o principal braço político da classe empresarial.

Outro desenvolvimento importante foi o ressurgimento da Câmara do Comércio que passou a contar com um acréscimo de 30% de membros por ano a partir da metade da década de 1970. Em meados da década de 1980, ela já se espalhara por 2800 cidades, com 210 mil corporações afiliadas, o que lhe possibilitava realizar lobbies, sobretudo quando o assunto discutido no Congresso era tido como uma ameaça aos interesses corporativos, como nos casos de reformas trabalhistas ou direitos dos consumidores.²⁵

As principais corporações passaram, assim, a financiar renomados grupos de pesquisa para que legitimassem intelectualmente a diminuição dos gastos sociais e a alteração no sistema de impostos. “Em qualquer dado momento da história”, disse James Q. Wilson, na edição de verão de 1981 da *Public Interest*, “uma ideia influente, e, portanto, um intelectual influente, é aquele que oferece uma simplificação persuasiva de alguma questão política que seja consistente com uma mistura particular de valores então relevantes para a elite política.”²⁶

Talvez uma das mais prestigiosas instituições que cooperaram para tanto foi o Escritório Nacional de Pesquisa Econômica (National Bureau of Economic Research - NBER) em Cambridge. Ligada à comunidade acadêmica e às corporações, a NBER apresentou um aumento de 5,8 milhões de dólares em seus fundos em 1983, dos quais 45% vinham de doações feitas por corporações. O mesmo se observou em relação à

²⁵ EDSALL, 1984, pp. 112-128.

²⁶ “At any given moment in history, an influential idea – and thus an influential intellectual – is one that provides a persuasive simplification of some policy question that is consistent with the particular mix of core values then held by the political elite.” (Apud. EDSALL, 1984, p. 215).

Instituição Hoover, na Universidade de Stanford, que também sempre esteve ligada aos interesses empresariais. Em 1982, 40% de suas doações vinham de corporações.²⁷

A retórica produzida por esses centros acadêmicos encontrou completo respaldo no Partido Republicano. A American Enterprise Institute – um grupo de pesquisa conservador fundado em 1943 – tornou-se fórum para a disseminação de opiniões de vários republicanos influentes. Membros da AEI foram, inclusive, empregados na administração Reagan.²⁸ Isso possibilitou a formação de um grupo com discurso coerente, composto pelos principais líderes da classe corporativa fixados no *sunbelt*, pela finança especulativa, por intelectuais neo-conservadores da Guerra Fria defensores do aumento dos gastos militares e por economistas que defendiam mudanças radicais tributárias – todos encontraram no Partido Republicano um ótimo representante de seus interesses.

Houve, assim, uma substancial mudança na direção de recursos da classe empresarial para o financiamento de campanhas políticas: em 1978, do total de 9,8 milhões de dólares doados pelas corporações, 6,1 milhões de dólares foram para o Partido Republicano. Em 1982, o valor foi de 27,4 milhões de dólares, dentre os quais 18 milhões de dólares tinham sido entregues aos republicanos.²⁹

O conflito entre movimento sindical e Partido Democrata ocorreu, portanto, em circunstâncias de grande vulnerabilidade tanto para um quanto para o outro: a classe empresarial se organizava politicamente, a conjuntura econômica piorava e os conservadores adquiriam cada vez mais visibilidade política. Isso levou à diminuição do poder de negociação da classe trabalhadora nas discussões com o empresariado no Congresso, tornando frágil a base que defendia a intervenção do Estado e a legislação tributária favorável aos trabalhadores.³⁰

Não foi, portanto, por acaso que em sua primeira gestão, Nixon assinou a lei tributária mais progressista apresentada até então por um presidente republicano. Entre outras medidas, foram aprovados isenção de imposto para as populações mais pobres e aumento de tributos sobre ganhos de capital. No dia seguinte à sua reeleição,

²⁷ EDSALL, 1984, p. 118.

²⁸ EDSALL, 1984, p. 218.

²⁹ EDSALL, 1983, p. 78.

³⁰ EDSALL, 1984, p. 160.

contudo, declarou a um repórter que os problemas econômicos do país ao longo da década de 1960 decorriam do desperdício de recursos com programas sociais.³¹

Parece possível compreender as duas posturas de Nixon como consequentes do desmantelamento do bloco histórico em cujo redor se agruparam as corporações do *rustbelt*, o trabalho organizado, o Estado e as elites rurais do Sul. Ora, o bloco histórico fora edificado para amparar uma política expansionista dos Estados Unidos que obtivesse mercados cada vez mais amplos para as suas classes capitalistas. A partir do momento em que estas passaram a apresentar perda de competitividade mundial, é razoável concluir que ele fosse igualmente prejudicado. Pode-se, pois, inferir que quando a produtividade das classes dominantes do *rustbelt* começou a decair, instaurou-se uma crise de hegemonia - todo o consenso que apoiara a política externa dos Estados Unidos foi dissolvido e os diversos segmentos socioeconômicos que compõem o país começaram a perseguir os seus próprios interesses.

2. O Surgimento de Várias Perspectivas sobre a Política Externa:

Na medida em que se intensificava a percepção de que o poder global do país definhava, maior era o consenso de que se devia assumir uma postura mais austera em relação à União Soviética. A notícia de que o arsenal nuclear desta alcançara paridade no final da década de 1960 foi recebida com forte receio.³² Afinal, supunha-se que a vantagem dos Estados Unidos perante o mundo residia em sua superioridade econômica e tecnológica. Em meados da década de 1960, o país aparentemente não exibía nem a primeira e nem a segunda.

Dessa forma, Nixon e Kissinger, seu conselheiro para a política externa, chegaram à Casa Branca em 1969 sequiosos por erigir uma posição de superioridade para o país, na qual este pudesse manipular com maior destreza as decisões políticas mundiais. Para tanto, consideraram salutar estabelecer relações mais cordiais com a União Soviética e a China e assim criar a *détente* - um acordo assinado em maio de

³¹ BERMAN, 1998, p. 12 e 18.

³² CROCKATT, 1991, p. 224.

1972 pelas duas superpotências que abrangeu áreas culturais, econômicas e científicas, bem como a prevenção de crises e controle de armas.³³

O principal interesse de Nixon e Kissinger com a *détente* foi obter um desfecho da Guerra do Vietnã que fosse favorável aos Estados Unidos.³⁴ A ideia era se valer da ameaça nuclear, uma preocupação comum aos dois lados, como um ponto de partida para impor uma norma de conduta à União Soviética. O fato de Nixon ser um republicano anticomunista e conservador reteria as críticas da direita, deixando-o numa posição mais confortável do que a de seus colegas democratas.³⁵ Em 1970, o presidente usou pela primeira vez o termo *détente* e declarou na Assembleia Geral da ONU: “Devemos transcender os antigos padrões de se fazer política, em que as nações buscam explorar cada situação volátil para a sua própria vantagem, ou aproveitar ao máximo para si próprias a vantagem de cada negociação.”³⁶

Na verdade, o diálogo entre as partes Leste e Oeste do mundo vinha se tornando corriqueiro com a recuperação da Europa Ocidental, possibilitando que esta adquirisse maior autonomia em relação à Casa Branca. A França, que estava há muito descontente com a crescente influência dos Estados Unidos, deixou a OTAN em 1966 e passou a estabelecer contato com a União Soviética. A Alemanha Ocidental igualmente abriu relações comerciais com a Romênia e Iugoslávia, política cujo cume se deu com a *Ostpolitik* de Willy Brandt, que estreitou conexões entre as duas Alemanhas.³⁷

³³ De acordo com o historiador Raymond Garthoff, Nixon e Kissinger na verdade procuraram manipular as relações entre os Estados Unidos e a União Soviética para obter vantagens. Talvez um dos casos mais ilustrativos tenham sido as negociações acerca da Guerra de Outubro de 1973, entre Egito e Israel, em que a Casa Branca tentou impedir a participação da outra superpotência. (GARTHOFF, 1994, p. 419). O autor relata que a publicação do primeiro volume de memórias de Kissinger em 1979 causou forte impacto nos líderes da União Soviética, surpresos com as atitudes de Nixon e de seu consultor, reveladas pela publicação. Em entrevista a Garthoff, um líder soviético comentou que o livro trouxe argumentos para os opositores da *détente* dentro do país, que condenaram Brezhnev por ter confiado demasiadamente nos Estados Unidos. (GARTHOFF, 1994, p. 819).

³⁴ GARTHOFF, 1994, p. 77.

³⁵ GARTHOFF, 1994, pp. 29, 36-37.

³⁶ “We must transcend the old patterns of politics in which nations sought to exploit every volatile situation for their own advantage, or to squeeze the maximum advantage for themselves out of every negotiation.” (*Presidential Documents*, Vol. 6, 27 de Outubro de 1970, p. 1435. Apud GARTHOFF, 1994, p. 32).

³⁷ Em seu livro de memórias, Kissinger revelou que ele e Nixon desconfiavam da *Ostpolitik* e decidiram desenvolver a *détente* em parte para evitar que a aliança entre as duas Alemanhas excluísse os Estados Unidos. (KISSINGER, H. **White House Years**. Little: Brown & Company. 1979, pp. 408-412. Apud.

A tendência foi acompanhada pelo outro lado da cortina de ferro. A crescente industrialização da União Soviética aumentava a necessidade por relações comerciais com o Ocidente. Brezhnev adotou, assim, um estilo mais pragmático e cauteloso com os países satélites do leste europeu e em 1961, chegou a permitir que a Albânia mantivesse contato com a China, país com o qual a União Soviética vinha desenvolvendo cada vez mais rivalidades.

No entanto, nada se comparou às mudanças ocorridas nas relações entre os Estados Unidos e a China. Washington nem mesmo reconheceu a instauração da república socialista em 1949. A partir da década de 1970, contudo, os dois países começaram a sinalizar que tinham interesses em se aproximar. Pequim considerou o momento oportuno para aumentar a sua influência mundial, já que os partidos comunistas da Itália e da França haviam repudiado a ocupação da Tchecoslováquia pela União Soviética em 1968. Os Estados Unidos, por sua vez, compreenderam a proximidade com a China como mais uma maneira de sair com honra da Guerra do Vietnã.³⁸

Dessa forma, Nixon solicitou ao Paquistão e à Romênia, países com os quais Pequim mantinha boas relações, que servissem como intermediários. No início de 1970, China autorizou a ida de representante da Casa Branca ao país e, meses depois, recebeu o time de tênis de mesa dos Estados Unidos, aproveitando a ocasião para enfatizar que nova página se abria para as relações entre os dois países. Em julho de 1971, Kissinger foi acolhido pelo Primeiro Ministro chinês Zhou Enlai e em fevereiro de

GARTHOFF, 1994, pp. 125-127).

³⁸ Posteriormente, o Ministro de Relações Externas do Vietnã do Norte declarou que Mao Tse Tung recusou o pedido do Primeiro Ministro vietnamita Pham Van Dong de cancelar a visita de Nixon à China, bem como ordenou que Hanói aceitasse um acordo com os Estados Unidos. Terminada a guerra, o Vietnã acusou a China de traição e eventualmente cortou relações com o país, vindo a se aliar à União Soviética. (HERSH, S. M. **The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House**. Summit. 1983. Entrevista concedida a Hersh por Nguyen Co Thach, que acompanhou Pham Van Dong em Pequim. Apud. GARTHOFF, 1994, pp. 291-292.)

1972, Nixon visitou o país.³⁹ No mesmo ano, os Estados Unidos reduziram as restrições comerciais à China e em outubro, defenderam a entrada do país nas Nações Unidas.⁴⁰

A viagem de Nixon à China em fevereiro de 1972 e o encontro com Brezhnev três meses depois foram vistos como um grande êxito em Washington, embora a Guerra do Vietnã ainda não estivesse resolvida.⁴¹ Contudo, esse sentimento de satisfação não duraria muito. Na medida em que os problemas econômicos se avolumavam, foi tomando forma a convicção de que a União Soviética estava se beneficiando, em prejuízo dos Estados Unidos, das relações cordiais mantidas sob a *détente*. Algo que cooperou para tanto foi o fato de Nixon e Kissinger terem procurado envolver o mínimo possível o resto da administração na condução da política externa. As negociações para o primeiro encontro entre Nixon e Brezhnev, por exemplo, foram negociadas por Kissinger sem que o Secretário de Estado, William C. Rogers, tivesse qualquer conhecimento.⁴² Segundo o autor, essa postura foi um dos elementos que levou à formação de forte oposição à *détente* nos Estados Unidos. Kissinger e Nixon desconsideraram a importância de um amplo processo de convencimento da população que lhe mostrasse as complexidades da política mundial. A perseguição da *détente* logo se objetou aos interesses do Congresso e de vários segmentos da população estadunidense.⁴³

A oposição dentro do Senado começou a ser organizada pelo democrata Henry M. Jackson, para o qual era necessário tornar mais austeras as relações com a União Soviética.⁴⁴ Na medida em que as tensões se acirravam com o fim do padrão ouro, a crise do petróleo e o Watergate, intensificava-se a rejeição à política externa conduzida por Nixon e Kissinger. A Guerra de Outubro entre Egito e Israel em 1973 prejudicou ainda mais a popularidade da *détente*, em importantes setores da opinião pública estadunidense. Ao lado da União Soviética, os Estados Unidos persuadiram Israel a

³⁹ Kissinger considerou a viagem um sucesso. Diferente de sua estadia na União Soviética, o político ficou seduzido pela beleza do país e a simpatia de Mao Tse Tung e Zhou Enlai. (KISSINGER, H. **White House Years**. Little: Brown & Company. 1979, pp. 733-784. Apud. GARTHOFF, 1994, p. 261).

⁴⁰ GARTHOFF, 1994, pp. 247-261.

⁴¹ GARTHOFF, 1994, p. 325.

⁴² GARTHOFF, 1994, p. 108.

⁴³ GARTHOFF, 1994, pp. 36-37.

⁴⁴ GARTHOFF, 1994, p. 347.

não aniquilar o exército egípcio - a Casa Branca perseguira, portanto, os mesmos interesses da outra superpotência, em prejuízo de Israel.⁴⁵

Em novembro de 1973, o Congresso aprovou o War Power Act, pelo qual removiu o direito de veto do presidente na condução da política externa, impossibilitando que o Executivo continuasse tomando decisões em sigilo.⁴⁶ No mês seguinte, a Câmara aprovou por 319 votos contra 80 a proposta de Jackson de condicionar os acordos comerciais com a União Soviética à emigração de judeus e dissidentes políticos. No verão de 1974, o Comitê para Maioria Democrática uniu membros do Congresso, da mídia e da academia para fundar a maior oposição à *détente* até então. Nixon, aludindo ao 3º Encontro entre os líderes dos Estados Unidos e da União Soviética, que ocorreu em Moscou entre 27 de Junho e 3 de Julho de 1974, comentou:

A batalha mais difícil e crucial em torno do 3º Encontro não ocorreu em Moscou, mas em Washington, onde as atividades das forças *antidétente* alcançaram quase o seu pico máximo exatamente no momento em que me preparava para partir para a União Soviética.

Essas manifestações *antidétente* ocorreriam independentemente de qualquer problema político doméstico. Mas, o Watergate prejudicou enormemente a minha habilidade de neutralizá-las, ou pelo menos, diminuí-las efetivamente como eu poderia ter feito, em circunstâncias diferentes.⁴⁷

Não obstante, os ânimos não se acalmaram com a renúncia do presidente. A instauração dos regimes comunistas no Sul do Vietnã e no Camboja em 1975, os movimentos de esquerda na Europa Ocidental e o avanço das tropas cubanas e soviéticas em Angola foram concebidos como consequentes da *détente*.⁴⁸ Em fevereiro e março de 1976, Ronald Reagan realizou diversos ataques à política, sob o argumento

⁴⁵ GARTHOFF, 1994, p. 454.

⁴⁶ GARTHOFF, 1994, p. 403.

⁴⁷ "What was probably the most crucial and hardest fought battle of Summit III took place not in Moscow but in Washington, where the activities of the anti-*détente* forces reached almost fever pitch just as I was getting ready to leave for the Soviet Union. (...) This convergence of anti-*détente* would have existed regardless of any domestic political problems. But Watergate had badly damaged my ability to defuse, or at least to circumvent, them as effectively as I otherwise might have been able to do." (NIXON, R.N., pp. 1023-1024. Apud GARTHOFF, 1994, p. 472).

⁴⁸ GARTHOFF, 1994, p. 493.

de que a União Soviética vinha obtendo vantagens às custas do prestígio dos Estados Unidos. Ford decidiu, assim, substituir o termo “*détente*” por “paz através da força”, no intuito de combater a ideia de que a sua política externa significava o enfraquecimento do poder dos Estados Unidos.⁴⁹

A conjuntura se tornou ainda mais incandescente com a chegada de Carter à presidência. Garthoff o considera ingênuo e vacilante, incapaz, portanto, de estabelecer uma unidade política perante uma administração composta por várias perspectivas.⁵⁰ De um lado, havia Zbigniew Brzezinski, Conselheiro de Segurança Nacional, favorável a uma abordagem menos complacente com a União Soviética. De outro, o Secretário de Estado, Cyrus R. Vance, defensor de uma política em que prevalecesse a cooperação. O primeiro exercia, porém, mais influência sobre Carter, em virtude da longa amizade entre os dois.

Dessa forma, o novo presidente não só gerou ainda mais rejeição à *détente*, como também criou novas tensões com a União Soviética. Carter se envolveu em incauta campanha contra a violação dos direitos humanos, passando a condicionar as negociações em torno do controle de armas (SALT - Strategic Arms Limitation Talks) ao maior respeito da União Soviética a essa questão.⁵¹ Isso foi interpretado por Moscou como uma intromissão em seus assuntos internos, prejudicando seriamente as relações entre as duas superpotências.⁵²

Brzezinski também convenceu Carter a estreitar relações diplomáticas com a China, no intuito de persuadir a União Soviética a frear suas intervenções na África.⁵³ As relações sinosoviéticas estavam sobremaneira tensas, em decorrência dos desentendimentos entre a China e o Vietnã e a conseqüente aproximação do último a Moscou. Em março de 1978, Brezhnev e o Ministro de Defesa Ustinov visitaram o Extremo Oriente da União Soviética para fortalecer a defesa militar contra Pequim e posteriormente autorizaram incursão militar pelo Rio Ussuri dentro da Manchúria.⁵⁴

⁴⁹ GARTHOFF, 1994, p. 604.

⁵⁰ GARTHOFF, 1994, p. 624.

⁵¹ GARTHOFF, 1994, p. 669.

⁵² GARTHOFF, 1994, p. 632.

⁵³ GARTHOFF, 1994, p. 660.

⁵⁴ GARTHOFF, 1994, p. 661.

Foi diante desse cenário que Carter e o líder do Partido Chinês anunciaram completa normalização das relações diplomáticas entre os dois países e a visita do Primeiro Ministro Deng Xiaoping a Washington.⁵⁵ A reaproximação entre China e Estados Unidos foi, portanto, recebida com forte apreensão pelos soviéticos que vinham negociando um encontro entre Carter e Brezhnev e não estavam dispostos a ser colocados em segundo plano. Afinal, o reestabelecimento das relações entre Pequim e Washington vinha ocorrendo num contexto bem diferente daquele de 1972, quando Estados Unidos e União Soviética também iniciavam uma aproximação. Outrora, Kissinger e Nixon buscaram ampliar o poder de manobra em relação a Moscou a partir de uma diplomacia triangular. Brzezinski, no entanto, entendia a aliança com a China como uma maneira de punir as atividades da União Soviética na África. Dessa forma, o estreitamento das relações da China e os Estados Unidos não só aprofundou as divergências entre a Casa Branca e a União Soviética, como igualmente anulou qualquer possibilidade de paz entre os dois países a não ser que em prejuízo da China.⁵⁶

Seguindo novamente sugestão de Brzezinski, Carter realizou arfante discurso em 7 de junho de 1978 na Academia Naval de Annapolis, no qual abordou a questão dos direitos humanos, as relações com a China e o Leste Europeu e sugeriu que os Estados Unidos não hesitariam em recorrer ao confronto, caso esse fosse o intento da União Soviética. Os soviéticos interpretaram a declaração como um anúncio de que a Casa Branca optara pelo fim do diálogo.⁵⁷

Apesar dos ânimos exaltados, o encontro entre Carter e Brezhnev em julho de 1979 conseguiu interromper por um breve momento o declínio da *détente*, com a

⁵⁵ Na realidade, as embaixadas em Washington e em Pequim já haviam sido criadas logo após a visita de Nixon em 1972. Os avanços nas relações entre os dois países foram, contudo, perdendo fôlego em decorrência do Watergate. (GARTHOFF, 1994, pp. 760-761).

⁵⁶ GARTHOFF, 1994, p. 760.

⁵⁷ As palavras de Carter foram: “A União Soviética pode escolher ou o confronto ou a cooperação. Os Estados Unidos estão adequadamente preparados para qualquer uma das opções.” (“The Soviet Union can choose either confrontation or cooperation. The United States is adequately prepared to meet either chance.”) (CARTER, J. “United States Naval Academy”, President Carter’s Address at Commencement Exercises, Annapolis, 7 de junho de 1978, *Presidential Documents*, vol 14, 12 de Junho de 1978, pp. 1053-1057. Apud GARTHOFF, 1994, p. 667).

assinatura do tratado de limitação de armas nucleares. O presidente dos Estados Unidos estava, pois, disposto a lançar uma *détente* renovada.

Não obstante, as pesquisas de opinião pública indicavam que ele contava somente com a aprovação de 30% da população, margem mais baixa do que a de Nixon em seus piores momentos. O Comitê do Senado para Relações Externas abriu audiências para discutir o tratado que duraram três meses. Apesar de ter recomendado ao Senado a ratificação do documento, o Comitê do Senado para Serviços Militares (Senate Armed Services Committee) não o aprovou.⁵⁸

A ocupação pela União Soviética do Afeganistão exauriu definitivamente qualquer aprovação à *détente*. Em 2 de janeiro, Carter ordenou que Thomas Watson, embaixador dos Estados Unidos em Moscou, deixasse o país – um gesto diplomático para demonstrar repleta insatisfação com a União Soviética que não fora adotado nem mesmo durante a ocupação da Hungria em 1956 ou da Tchecoslováquia em 1968. No dia seguinte, Carter solicitou ao Senado que as audiências sobre o tratado de controle de armas nucleares fossem adiadas por tempo indeterminado. No intuito de sancionar a União Soviética, foram cancelados desde exposições até embaixadas em Kiev e Nova York. De acordo com Carter, a ocupação do Afeganistão fora a maior ameaça à paz desde a Segunda Guerra Mundial.⁵⁹

Moscou interpretou a reação da Casa Branca como um pretexto para acabar com a *détente* e partir para a competição armamentista. Afinal, o Afeganistão não era uma área de interesse vital para os Estados Unidos e pela perspectiva da União Soviética, as sanções que lhe vinham sendo impostas eram descabidas.⁶⁰ Garthoff sustenta que há certo fundo de verdade na leitura feita pelos soviéticos, pois muitos dentro da administração, favoráveis ao fim da *détente*, encontraram o momento político ideal para tanto.

Por outro lado, o autor observa que é importante lembrar que a ocupação da embaixada no Irã meses antes foi essencial para aguçar as tensões, sobretudo num

⁵⁸ GARTHOFF, 1994, pp. 813-814.

⁵⁹ CARTER, J. **Presidential Documents**, vol 16, 14 de Janeiro de 1980, p. 40, apud GARTHOFF, 1994, p. 1067.

⁶⁰ GARTHOFF, 1994, p. 1075.

ano eleitoral.⁶¹ O episódio contribuiu ainda mais com a percepção de frustração que circundava os Estados Unidos, bem como a insatisfação com a *détente* e o desconforto em relação à União Soviética.⁶²

A campanha presidencial de 1980 reservou as piores surpresas possíveis a Carter. Na tentativa de controlar a inflação, Paul Volcker foi apontado para ser o novo diretor do Fed e, segundo Berman, ninguém pôde prever que suas estratégias fossem tão rudes e insensíveis politicamente.⁶³ No intuito de incitar a recessão, o Plano de Volcker causou um declínio de 39 bilhões de dólares do PIB em termos reais, uma baixa de mais de 8% da produção industrial, uma taxa de desemprego que passou de 6,3% em março para 7,8% em julho e uma diminuição da renda per capita real de 4,503 de dólares para 4,435 de dólares. Carter se defrontou, assim, com um cenário econômico bem mais grave do que o de Herbert Hoover em 1932. Nenhum presidente em toda a história dos Estados Unidos ofereceu uma situação econômica tão preocupante em ano eleitoral.⁶⁴

Enquanto isso, Reagan conquistava paulatinamente o seu eleitorado, aludindo a sentimentos caros à sociedade estadunidense como patriotismo, trabalho duro e sucesso individual. Acusou Carter de ser um líder fraco na luta contra o comunismo, sem força e determinação para defender os interesses dos Estados Unidos no mundo. Ainda criticou a estagflação e argumentou que o declínio da produtividade e da economia era decorrente do excesso de regulação do Estado.⁶⁵ Numa conjuntura de diminuição do padrão de vida, a classe trabalhadora de colarinho azul foi facilmente seduzida pela suposição de que era necessário diminuir os impostos, defender os Estados Unidos no exterior e não sucumbir aos interesses dos negros em casa. Reagan

⁶¹ A administração Nixon havia apoiado o governo do xá Mohammad Reza Pahlevi no Irã com a venda de armas. No entanto, os defensores do aiatolá Khomeini vinham protestando de forma cada vez mais intensa contra o governo, levando o xá a nomear um Primeiro Ministro – Bakhtiar – e a deixar o país. Em fevereiro de 1979, Khomeini retornou ao Irã e pressionou Bakhtiar para realizar uma revolução islâmica. A ocupação à embaixada foi consequente da permissão concedida por Carter à entrada do xá nos Estados Unidos para tratamento médico. A crise perdurou todo o ano, afetando severamente a administração. (CROCKATT, 1995, p. 289).

⁶² GARTHOFF, 1994, p. 1077.

⁶³ BERMAN, 1998, p. 57.

⁶⁴ BERMAN, 1998, p. 76.

⁶⁵ BERMAN, 1998, p. 56.

teve, portanto, êxito em transferir o descontentamento dos trabalhadores com a classe empresarial para o New Deal.⁶⁶

3. A Nova Abordagem da Política Externa dos Estados Unidos:

Os países organizados em torno da ordem mundial multilateral estabelecida pelos Estados Unidos obtiveram inigualável crescimento econômico ao longo do que ficou conhecido como os 25 Anos Gloriosos do pós-guerra. O PIB dos países da OECD cresceu 4,1% no início de 1960, 4,6% na metade da década e 5,1% nos primeiros anos da década de 1970.⁶⁷ A relação entre o comércio internacional e o PIB aumentou 12,4% entre 1950 e 1965, alcançando 16,8% em 1973.⁶⁸ Os Estados Unidos conseguiram assim estabelecer uma ordem econômica internacional segundo os seus interesses e sua supremacia rutilava diante de um cenário de prosperidade sem precedentes. No entanto, a ventura característica dos Anos Gloriosos do pós-guerra foi também fátua.

Fred Block nos informa que a ordem monetária mundial é influenciada pelas mudanças nas relações de poder entre os países que a constituem. Nações outrora sem prestígio podem vivenciar rápidos crescimentos econômicos, almejando, assim, modificar a ordem vigente. Nesse caso, o país mais poderoso pode vir a se incomodar com a nova competição e, valendo-se do seu poder econômico, procura alterar as regras para que os seus interesses continuem sendo resguardados. Foi o que ocorreu, segundo Block, com os Estados Unidos em relação à Europa Ocidental e ao Japão.⁶⁹ Os gráficos 4.1 e 4.2 demonstram a diminuição da discrepância entre essas economias.

Algo inevitável, de acordo com o autor, pois logo a importância da economia estadunidense no comércio mundial seria contrabalançada pela recuperação das nações que compunham a ordem mundial multilateral.

⁶⁶ BERMAN, 1998, p. 78.

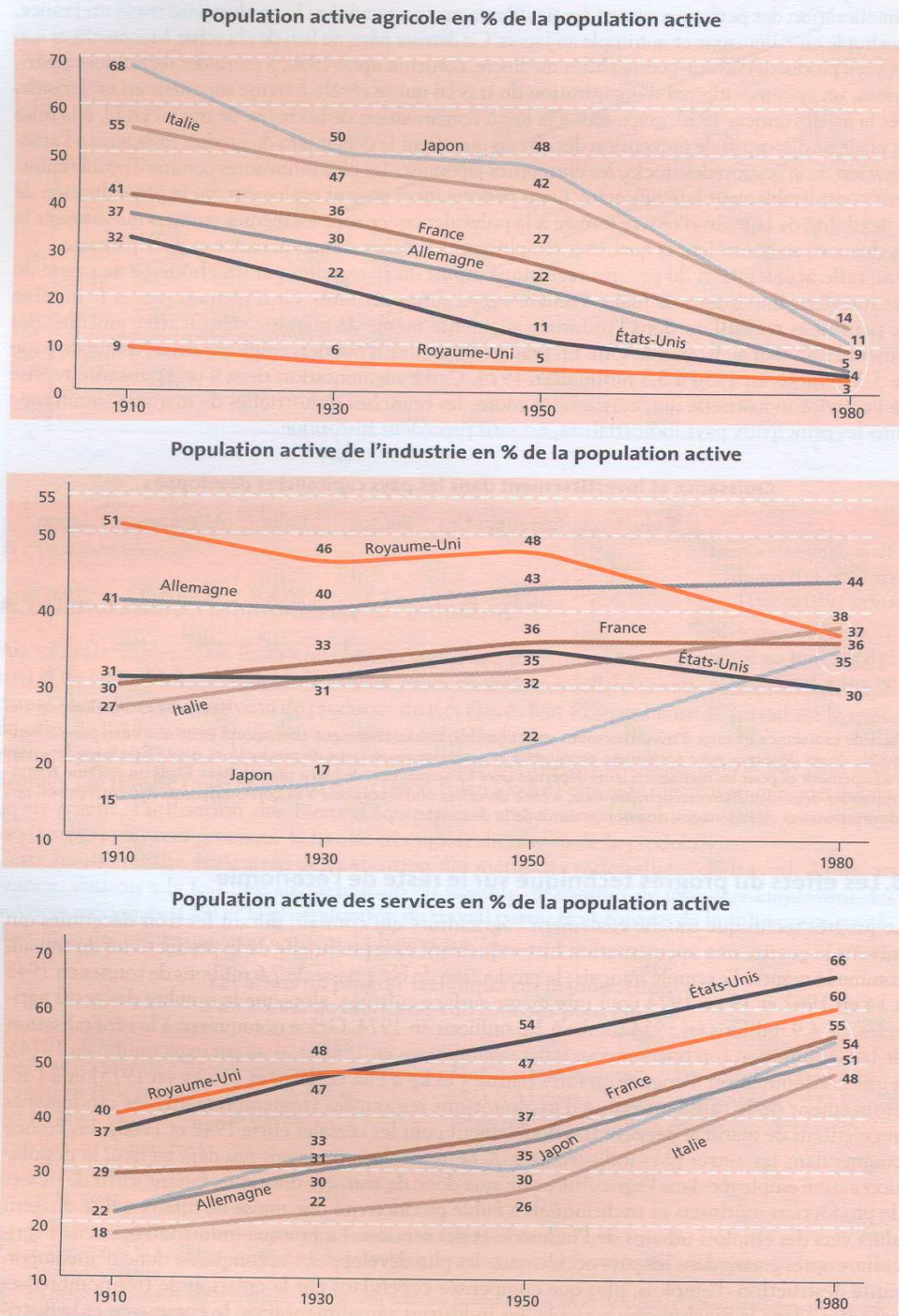
⁶⁷ McCracken *et al.*, 1977, p. 38, Apud. Glyn *et al.*, 1977, p. 39.

⁶⁸ Glyn *et al.*, 1977, p. 50.

⁶⁹ Block, 1977, p. 4.

Gráfico 4.1 – A Distribuição Setorial

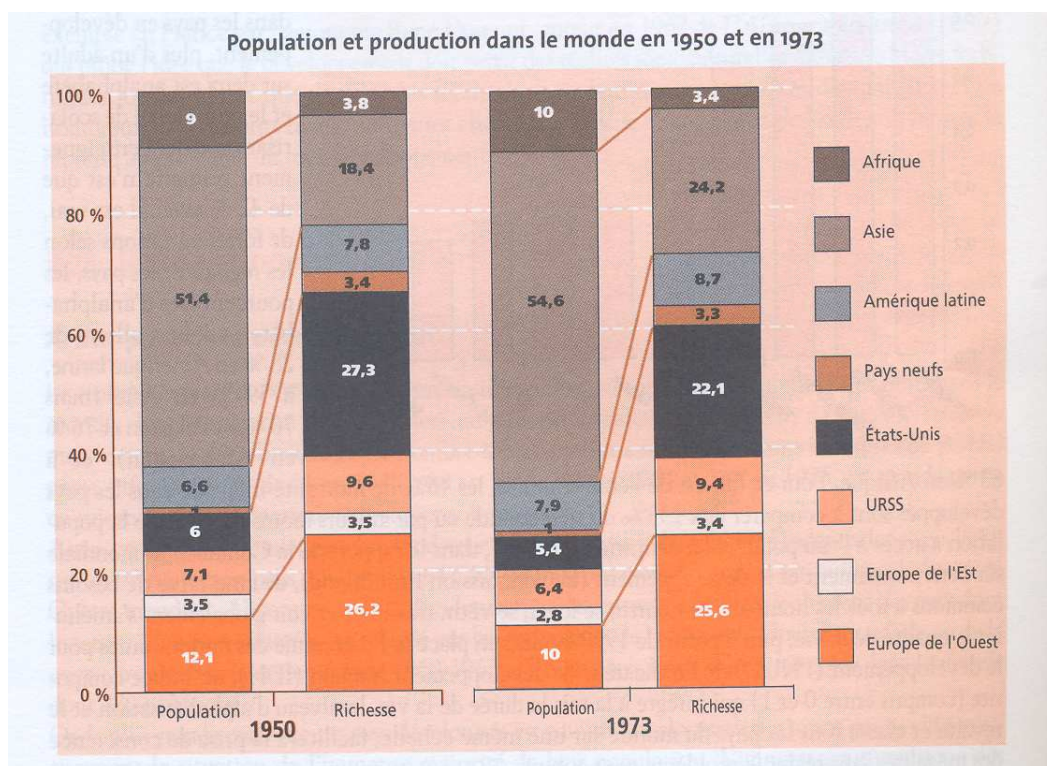
C. Le déversement sectoriel



Source : J.-M. Jeanneney et G. Pujols, Les Économies de l'Europe occidentale, Fayard, 2005

Fonte: CARROUÉ, COLLET, RUIZ, 2005, p. 238.

Gráfico 4.2 – População e Produção no Mundo em 1950 e 1973



Fonte: CARROUÉ, COLLET, DIDIER, 2005, p. 293.

Em 1958, a Europa Ocidental reinstalou a convertibilidade de suas moedas e decidiu manter suas reservas em ouro, em virtude da importância e independência ligadas ao metal.⁷⁰ Isso diminuiu imensamente as reservas de ouro dos Estados Unidos, gerando apreensão ao país, num contexto em que o dólar estava atrelado ao metal.⁷¹

Os Estados Unidos já vinham sendo assolados por um crescente déficit na balança de pagamentos, causado pelos gastos militares e pelas vultosas transferências de recursos para a Europa Ocidental e o Japão. A primeira tentativa de contê-lo foi tentar dividir algumas das responsabilidades de se gerir a ordem monetária mundial. No

⁷⁰ BLOCK, 1977, pp. 135-136.

⁷¹ RUGGIE, 1996, p. 115.

entanto, a Europa Ocidental e o Japão não estavam mais tão dispostos a atender aos desígnios dos Estados Unidos, em decorrência da recuperação de suas economias.⁷²

Segundo Ruggie, o sistema fixo de taxa de câmbio, ajustável apenas segundo decisões políticas, gerou ainda mais tensão com a emergência do mercado de capitais. Pois, discretas mudanças da taxa de câmbio causavam especulação, trazendo dificuldades para cada país manter o preço estabelecido de sua moeda.⁷³ Block explica que caso a especulação se intensificasse numa determinada nação, a cooperação entre os Estados buscava sustentar o preço estabelecido. Se isso não fosse suficiente, o país afetado tinha que recorrer a atitudes unilaterais – desvalorização ou controle de capitais – o que direcionava o ataque especulativo a outras economias.

Os ataques especulativos transcorriam ao menor sinal de fraqueza na estrutura de cooperação entre os Estados, gerando o temor de que uma crise comparável com a da Grande Depressão acabasse sendo deflagrada. No caso específico dos Estados Unidos, Block observa que um ataque especulativo ameaçava prejudicar ainda mais as suas reservas em ouro, pois o país tinha que manter o metal a US\$ 35/onça tanto para o mercado privado, quanto o oficial. Era necessário, assim, disponibilizar um volume suficiente de ouro no mercado para evitar que o preço do metal subisse. Caso a credibilidade do dólar viesse a ser ameaçada, haveria um aumento na procura do ouro, prejudicando ainda mais a credibilidade da moeda.⁷⁴

O flagelo que recaía sobre a ordem monetária internacional do pós-guerra decorria, segundo Block, de contradições estruturais ao sistema. Pois, este só se sustentava num contexto em que o poder econômico dos Estados Unidos superasse o de seus aliados. Como bem observa o autor, a parceria que possibilitou ao país conquistar sua supremacia não pressupunha uma igualdade entre os seus membros. Dessa forma, a única solução para o déficit dos Estados Unidos que levasse em conta os interesses de seus parceiros era a própria remodelação da ordem monetária internacional, na qual o país passasse a ocupar uma posição de menor destaque.

Ora, o objetivo primordial dos Estados Unidos foi institucionalizar o livre mercado, para que suas empresas desfrutassem o máximo de oportunidades de geração de

⁷² BLOCK, 1977, pp. 168-172

⁷³ RUGGIE, 1996, p. 114.

⁷⁴ BLOCK, 1977, p. 178.

lucro. Não fazia sentido sacrificar os interesses de sua classe capitalista em nome de uma ordem monetária internacional que fora construída justamente para atendê-la.⁷⁵ Dessa forma, os Estados Unidos tomaram a decisão unilateral em 1971 de abandonar a convertibilidade do dólar em ouro, inaugurando uma nova fase de sua política externa. Doravante, o país adquiriu repleta liberdade de ação, obrigando os outros países a realizar os ajustes que julgasse necessários.⁷⁶

Na realidade, os oficiais da administração estadunidense estavam convencidos de que uma ordem internacional financeira liberal preservaria a autonomia política do país diante das intempéries que o atormentavam. Até então prevalecera o uso de fortes controles ao capital, pois se presumia que fossem necessários para proteger a autonomia do Estado de Bem Estar Social das especulações e desequilíbrios causados pelos fluxos de capital. A experiência do entreguerras também levou muitos a crer que diferentes elementos da ordem econômica internacional liberal não fossem compatíveis. Diante, assim, da escolha entre criar uma ordem liberal em finanças ou o livre comércio, foi decidido que as finanças deveriam ser preteridas.⁷⁷

A partir da década de 1970, foi tomando forma a ideia de que no curto prazo, o movimento do capital especulativo encorajaria outros Estados a realizar os ajustes necessários para corrigir os enormes déficits dos Estados Unidos. Igualmente, um mercado financeiro aberto poderia atender aos interesses de longo prazo de Washington, já que a posição do dólar como moeda mundial, garantiria a primazia dos mercados financeiros dos Estados Unidos. Dessa forma, caso os investidores privados adquirissem repleta liberdade para atuar nos mercados internacionais, eles contrairiam ações do déficit estadunidense. A consolidação de um sistema financeiro internacional liberal recuperaria, portanto, a posição dos Estados Unidos como líder mundial. O tamanho relativo de sua economia, a proeminência do dólar e a atratividade do seu mercado financeiro concediam ao país um poder atroz, capaz de ser exercido mediante as pressões do mercado.

Ora, as administrações Nixon e Ford foram amplamente influenciadas por defensores do neoliberalismo. Gottfried Harbeler, consultor de Nixon para assuntos

⁷⁵ BLOCK, 1977, p. 163.

⁷⁶ BLOCK, 1977, p. 195.

⁷⁷ HELLEINER, 1994, pp. 4-5.

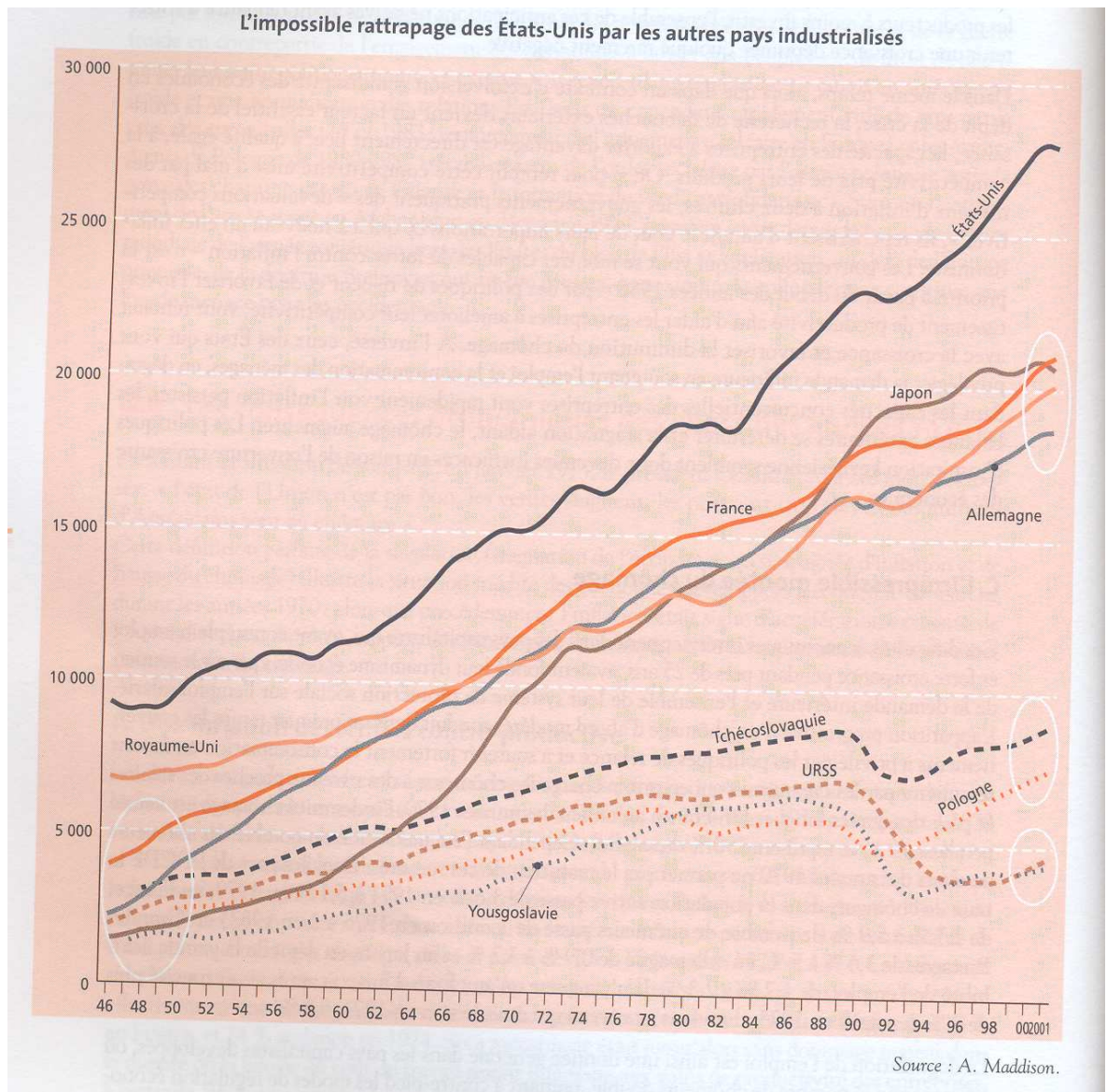
financeiros era membro da escola neoliberal austríaca. George Schultz, Secretário do Tesouro entre junho de 1972 e maio de 1974, tinha fortes conexões com a Universidade de Chicago e Milton Friedman. É, aliás, atribuída a este a autoria de importante discurso realizado por Schultz no FMI em 1972, anunciando a nova posição dos Estados Unidos em relação ao sistema monetário internacional. Schultz foi sucedido por William Simon, igualmente dedicado à abertura do mercado financeiro.

Todos esses homens se opunham fortemente aos controles de capital, sob o argumento de que representavam o poder coercitivo do Estado, incompatível com a liberdade individual. Diferente de Keynes e White, não se interessavam em assegurar a autonomia do Estado intervencionista. Supunham, ao contrário, que o mercado disciplinaria os Estados e os conduziria à adoção de políticas fiscais e monetárias mais eficientes.⁷⁸

É importante, assim, observar que os Estados Unidos permaneceram invulneráveis, a despeito da relativa perda de competitividade de suas corporações no mercado mundial. Dialogando com autores que previam o fim da hegemonia estadunidense, Susan Strange sustenta que o país ainda detinha um poder estrutural sobre a economia global, como acusa o gráfico 4.3. Primeiro, por ser o único Estado com o arsenal necessário para proteger todo o planeta contra qualquer tipo de ameaça, ainda que a União Soviética tivesse alcançado a paridade nuclear. Os aliados da OTAN não só dispunham de um aparato bélico mais modesto, como igualmente dependiam dos Estados Unidos por estar em posição de substancial inferioridade perante a União Soviética e as nações sob o Pacto de Varsóvia. Haveria, assim, um amplo contraste entre a provisão de segurança concedida pelo Pentágono e a usufruída pelos seus parceiros.

⁷⁸ HELLEINER, 1994, pp. 113-116.

Gráfico 4.3 – A Impossível Superação dos Estados Unidos pelos outros Países Industrializados



Fonte: CARROUÉ, COLLET, DIDIER, 2005, p. 324.

Além disso, o país continuava ocupando o topo da estrutura produtiva global. Strange relata que dentre as vinte maiores corporações produtoras de computadores, doze eram dos Estados Unidos e controlavam 62,3% da produção mundial. A AT&T e ITT eram as duas maiores companhias em termos de vendas no ramo das telecomunicações. Ainda que a porção mundial dos Estados Unidos na produção de bens básicos (incluindo aço, químicos e papel) e de bens de consumo tenha decaído durante as décadas de 1970 e 1980, o país apresentou aumento em sua porção mundial de produtos de alta tecnologia.⁷⁹ Na indústria petrolífera, sete entre as dez maiores corporações do setor eram estadunidenses, superando em ampla margem as maiores empresas europeias, japonesas e da OPEP. Os Estados Unidos ainda possuíam as maiores corporações no ramo dos transportes aéreos – Lockheed, Boeing e McDonnell Douglas - e suas companhias do setor farmacêutico contavam com o maior orçamento voltado para a pesquisa, embora a Inglaterra e a Suíça fossem fortes concorrentes.

O país igualmente prosseguiu tendo pleno controle sobre o suprimento de crédito em dólares no sistema monetário mundial sendo, assim, o único capaz de emitir dólares aceitos e negociáveis em todo o mundo. Strange observa inclusive que a capacidade dos Estados Unidos de acumular sem grandes constrangimentos amplos déficits não poderia ser um indício mais apropriado de sua força.

Finalmente, os Estados Unidos se mantiveram como líderes na produção mundial de conhecimento. A autora explica que a capacidade de um Estado de desenvolver ou adquirir o tipo de conhecimento que é buscado por outros é uma importante fonte de poder. Os Estados Unidos ainda eram os que mais investiam em pesquisas sobre tecnologia avançada, incluindo aquelas que ainda estavam em estágio embrionário, como inteligência artificial (espaço, ecologia, mineração em oceanos e biotecnologia), bem como microcomputação, microeletrônica, telecomunicação, robótica, e processamento de dados.⁸⁰

A instabilidade da época estava, portanto, mais ligada a uma percepção de que a liderança internacional dos Estados Unidos esmorecia, do que à efetiva perda do poder

⁷⁹ SHELP, R. "The Service Economy", **Beyond Industrialization**. New York: Praeger, 1981. Apud. STRANGE, 1987, p. 567.

⁸⁰ STRANGE, 1987.

da Casa Branca. Paulatinamente, as contradições inerentes ao bloco histórico começaram a se manifestar com a perda de competitividade das corporações do *rustbelt*, a Guerra do Vietnã e a dissolução do consenso que embasou a política externa estadunidense. A concomitante ruína do compromisso em torno do New Deal abriu espaço para a calcificação de uma nova aliança, alicerçada exclusivamente nos interesses das classes financeiras transnacionais e das classes capitalistas fixadas no Sul e Oeste do país. O fim do bloco histórico articulado no pós-guerra inaugurou, assim, uma nova fase da diplomacia estadunidense, baseada numa dominação mais incisiva de Washington, em prejuízo não somente dos países periféricos, mas igualmente da classe trabalhadora dos Estados Unidos.

ii. As repercussões dentro do Banco Mundial:

As intempéries decorrentes da ordem mundial multilateral rapidamente reboaram dentro do Banco. Afinal, se é razoável pensar nas instituições multilaterais como mecanismos que tornam menos evidente o poder do Estado ao qual estão atreladas, era de se esperar que fossem as primeiras a sentir a opção pelos Estados Unidos de manifestar a sua liderança de forma mais peremptória. A conjuntura foi especificamente tensa para o Banco Mundial, pois o período de incertezas coincidiu com a gestão de McNamara, que buscou astuciosamente aumentar a autonomia da instituição.

Malgrado a convulsão econômica que afligia o país, o ex-Secretário de Defesa chegou ao Banco num contexto repleto de inovações financeiras, com o surgimento de novos centros de capital. De acordo com Kapur, Lewis e Webb, isso lhe permitiu diversificar as fontes de recursos da instituição, obtendo não só um aumento orçamentário sem precedentes, como também a possibilidade de se desvencilhar do mercado estadunidense. Com isso, o novo presidente logrou conquistar independência financeira e, sobretudo, política.⁸¹

Durante seis dos treze anos em que McNamara ocupou a presidência, o Banco se manteve, pois, distante do mercado estadunidense, obtendo proveito crescimento. Seus compromissos de empréstimo mais do que duplicaram, passando de US\$ 4,3

⁸¹ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 951-953.

bilhões entre 1964 e 1965 para US\$ 8,9 bilhões entre 1969 e 1973; o volume de capital contraído pela instituição cresceu de US\$ 2,5 bilhões para US\$ 6,8 bilhões no mesmo período. Ao mesmo tempo, a AID triplicou a sua capacidade de conceder empréstimos.⁸²

No entanto, a busca por maior autonomia institucional desempenhada por McNamara enfrentou agressiva oposição do Congresso e do Tesouro estadunidenses. O contexto de insegurança fez com que o crescimento do Banco passasse a ser visto com forte desconfiança.

McNamara já não fora o nome preferido pelo Executivo para prosseguir numa segunda gestão como presidente da instituição,⁸³ pois, segundo William Clark, vice-presidente do Banco para assuntos de relações externas, ele “irritou muitos líderes importantes da administração Nixon. Eles achavam que sendo um americano, McNamara deveria ser mais influenciável politicamente, mas cada vez mais ele se provou inflexível.”⁸⁴ A *détente* ainda emergia como o principal assunto da política externa e a importância concedida à assistência aos países periféricos perdia alento.⁸⁵ William Simon, Secretário do Tesouro entre 1974 e 1977, considerava exagerado o volume de empréstimos concedidos às nações subdesenvolvidas, pois supunha que estas deveriam recorrer ao financiamento privado.⁸⁶

As relações entre o Banco e o Estado estadunidense se tornaram ainda mais tensas quando McNamara decidiu tomar emprestado dos países da OPEP, na ocasião do Primeiro Choque do Petróleo. A intenção era criar um fundo com recursos obtidos com o aumento do preço do óleo exclusivamente para o desenvolvimento.

Os Estados Unidos se opuseram incisivamente à iniciativa. O sucesso alcançado pela OPEP com o aumento do preço do petróleo fora um passo decisivo da construção da Nova Ordem Econômica Internacional, que gerou apreensão à Casa

⁸² KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 971.

⁸³ GWIN, 1997, p. 215.

⁸⁴ “[McNamara] had irritated many important leaders in the Nixon administration. They had thought that, as an American, McNamara should be responsive to policy nudges, but over and over again he proved to be unnudgeable.” (CLARK, 1981, 19-20).

⁸⁵ AUGELLI & MURPHY, 1988, p. 146.

⁸⁶ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 992.

Branca.⁸⁷ Simon, inclusive, desejava que o Banco providenciasse um embasamento intelectual para convencer a OPEP a abaixar o preço. Dessa forma, os Estados Unidos não permitiram que a instituição concedesse qualquer assistência às nações periféricas importadoras de petróleo, pois julgava que dessa forma elas seriam encorajadas a protestar contra a OPEP. Naturalmente, o país vetou qualquer empréstimo para as nações exportadoras da commodity.⁸⁸

De acordo com Kapur, Lewis e Webb, a influência de Washington nas políticas do Banco se intensificou com o maior interesse do Congresso pela instituição.⁸⁹ Na maioria dos países, o gerenciamento da política externa é responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, cabendo ao Legislativo apenas ratificar ou confirmar as decisões tomadas pelo primeiro. Nos Estados Unidos, contudo, o presidente não pode estabelecer compromissos internacionais sem o consentimento do Congresso.⁹⁰

Na verdade, a tensão entre o Executivo e o Legislativo nas decisões acerca das relações internacionais é algo definidor da estrutura política estadunidense. Thomas Mann explica que os Pais Fundadores intentaram criar dois segmentos combativos e ativos na condução da política externa e, para tanto, favoreceram a participação do Congresso nas discussões sobre o tema. James Madison e Elbridge Gerry decidiram por sete votos contra dois que o Legislativo teria o direito de declarar guerra, embora o presidente pudesse autorizar o combate a ataques inesperados sem consultá-lo. Desde então, o assunto gerou controvérsia. Em 1793, George Washington declarou unilateralmente a neutralidade dos Estados Unidos na guerra francoinglesa. Madison sustentou que a declaração era inválida, enquanto Alexander Hamilton argumentou que isso era um direito exclusivo do presidente.⁹¹ Não causa, assim,

⁸⁷ Em discurso na Assembleia Geral da ONU em 1975, Kissinger ofereceu várias vantagens aos países periféricos, temendo que novos cartéis fossem formados em torno de commodities estratégicas. O Tesouro, contudo, não aprovou a proposta, embora esta não trouxesse problemas ao orçamento. (GWIN, 1997, p. 216.)

⁸⁸ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 978.

⁸⁹ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1145.

⁹⁰ SANFORD, 1988, pp. 14-15.

⁹¹ É importante observar que George Washington redigiu longa justificativa ao Congresso, na qual declarou reconhecer os poderes do Legislativo, caso este desejasse adotar posição contrária. Lincoln e Roosevelt igualmente estavam cômnicos de que os poderes que usufruíam sobre a política externa dependiam do consentimento do Congresso. (MANN, 1990, p. 7).

surpresa que as dúvidas a respeito das prerrogativas entre o Executivo e o Legislativo sobre a política externa sejam constantes até os dias atuais. O próprio John Quincy Adams chegou a declarar que a fronteira entre o presidente e o Congresso concernente às relações internacionais estava indeterminada e talvez nunca pudesse ser totalmente fixada.⁹²

Não obstante, o Legislativo e o Executivo mantiveram relações relativamente plácidas sob o consenso obtido com o bloco histórico no pós-guerra. A partir do momento em que este começou a dar sinais de exaustão, o Congresso buscou cada vez mais retomar o controle do qual dispunha sobre a política externa.⁹³

O descrédito pelo modo como o Executivo vinha conduzindo as relações internacionais foi ainda estimulado pela multiplicidade de grupos de pressão: os liberais-internacionalistas passaram a suspeitar do uso da força, apoiando a *détente*, a interdependência global e a ajuda humanitária. Já os internacionalistas mais conservadores supunham que a contenção ao comunismo deveria estar no centro da política externa. Mann considera, inclusive, que a raiz do enfraquecimento do presidente na condução da diplomacia esteja associada à opinião pública, sendo esta o fator determinante no nível de cooperação ou conflito entre o presidente e o Congresso. Uma administração que não conta com o apoio da população, convida o Legislativo ao conflito. Já o presidente que tem sucesso em conciliar a opinião pública com a política externa tem mais facilidade em diluir a oposição do Congresso.⁹⁴

Mudanças nas perspectivas sobre o desempenho dos Estados Unidos perante o mundo afligiram, assim, o apoio à supremacia mundial do país e, conseqüentemente, às instituições multilaterais. O crescimento do programa de empréstimos do Banco e a necessidade de aumento de fundos com a criação da AID expuseram a instituição à população e ao Congresso.⁹⁵ O Banco já vinha sendo condenado por ter concedido empréstimos a países que violavam direitos humanos e por não ter beneficiado suficientemente as populações mais pobres. Ainda que boa parte das críticas viesse de

⁹² Apud KATZMANN, 1990, p.38.

⁹³ GWIN, 1997, p. 210.

⁹⁴ MANN, 1990.

⁹⁵ Relatórios anuais do Banco demonstram que o orçamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento cresceu em termos nominais de 700 milhões de dólares em 1970 para 2,3 bilhões de dólares em 1980. (Apud. GWIN, 1997, p. 211).

setores tradicionalmente avessos à política externa, a partir da década de 1970, grupos ligados à questão do desenvolvimento, como igrejas e organizações privadas voluntárias, começaram a se opor à instituição. Passaram a exigir que o Congresso aprovasse as contribuições dos Estados Unidos ao Banco somente sob a condição de que este adotasse reformas consideradas necessárias. Com isso, pelo menos cinco comitês legislativos iniciaram jurisdição sobre as políticas concernentes ao Banco, o que possibilitou o acesso de grupos de pressão às decisões sobre a instituição.⁹⁶

O principal meio pelo qual o Congresso atinge o Banco é através das transferências de recursos dos Estados Unidos à AID. Os fundos desta são obtidos somente pelas doações dos países membros e as contribuições realizadas pelos Estados Unidos necessitam ser aprovadas pelo Legislativo. Em média a cada três anos, há uma reunião a respeito do orçamento da Associação, em que é estipulada a quantia que cada país membro irá doar.⁹⁷

⁹⁶ GWIN, 1997, p. 212.

⁹⁷ Na literatura sobre o Banco, essas discussões são chamadas de “Reposições” e geralmente são acompanhadas por um número, aludindo à ordem em que foram realizadas. Dessa forma, “IDA1” se remete à primeira reunião, ocorrida em 29 de junho de 1964, na qual se decidiu disponibilizar US\$ 753 milhões para a Associação, pagos em 4 anos. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1222).

Tabela 4.2
Reposições da AID por País e Período
(Percentual)

		1°	2°	3°	4°	5°	6°
	1961-64	1965-68	1969-71	1972-74	1975-77	1978-80	1981-84
Alemanha	7	9,8	9,2	9,6	11,4	10,9	12,6
Canadá	5	5,6	5,9	6,2	6,1	5,8	4,9
EUA	42,3	41,9	37,8	39,3	33,3	31,2	23,2
França	7	8,3	7,6	6,2	5,6	5,4	5,5
Itália	2,4	4	3,8	4	4	3,8	3,9
Japão	4,4	5,5	5,2	5,9	11	10,3	16,2
Países Baixos	3,7	2,2	2,3	2,8	3	2,8	3,2
Reino Unido	17,3	13	12,2	12,7	11,1	10,6	10
Suécia	1,3	2	6,2	4,2	4	3,8	3,2
OPEP (a)	0,5	0,5	0,4	0,4	0,6	7,2	5,8
Subtotal	91,2	92,8	90,7	91,2	90,2	92,1	88,4
Outros (b)	8,8	7,2	9,3	8,8	9,8	7,9	11,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

(a) Arábia Saudita, Kuwait e, até a 9ª Reposição, Emirados Árabes

(b) Inclui países da Parte II, contribuições de países, transferências de rendimentos do BIRD e pagamentos dos mutuários da AID.

Fonte: KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, Apud. PEREIRA, 2010, p. 55.

McNamara assim que assumiu a presidência, decidiu enviar um representante ao Congresso para monitorar as discussões referentes ao Banco, sobretudo as que diziam respeito ao orçamento da AID. Recebeu um memorando de Perry K. Sellon, membro da equipe de relações públicas, sobre uma conversa que tivera com Paul Nelson, diretor do Comitê da Câmara para Bancos e Moedas, responsável pela legislação concernente ao Banco, FMI e outras instituições internacionais. De acordo com Sellon:

Quando perguntei a [Paul Nelson] o que realmente estava por trás das conversas de bastidores das audiências do Comitê para Bancos e Moedas sobre a necessidade de melhor “comunicação” entre o Banco e o Comitê, obtivemos uma revelação bem interessante de Nelson, que, ao lado do que temos escutado no Senado, indica o surgimento de pressões para maiores participações do Congresso em toda a atividade Banco-AID.

Nelson (...) explicou que há considerável irritação no Congresso porque nós e outros bancos aparecemos com acordos internacionais já completamente discutidos e aprovados por oficiais dos Estados Unidos antes que o Legislativo dê o seu parecer. Ele descreveu o Congresso como cansado de receber do Executivo pedidos para votar a favor ou contra um *fait accompli* (...) [Ele] não ficaria surpreso ao ouvir demandas do Congresso para que seja consultado, ou incluído, nas negociações sobre a terceira reposição da AID.⁹⁸

Em 1971, os Estados Unidos disseram o primeiro “não” ao Banco, em decorrência de um empréstimo que seria concedido à Guiana, nação que vinha aplicando política de expropriação de propriedades privadas de cidadãos dos Estados Unidos. Nunca o diretor executivo estadunidense se opusera a um projeto da instituição, o que tornava oficial o desacordo de Washington com o Banco.⁹⁹ Dois anos

⁹⁸ “When I asked [Paul Nelson] what really lay behind all the back-chat in Banking and Currency hearings on the need for better ‘communications’ between the Bank and the Committee, we got quite an interesting outburst from Nelson which, together with what we have been hearing on the Senate side, indicates a build up of Capitol Hill pressures for greater congressional participation in the whole Bank-IDA activity. (...)”

Nelson (...) explained that there is considerable irritation on the Hill because we and other banks come to Congress with international agreements already completely worked out and acceded to by U.S. officials before Congress gets a whack at them. He described Congress as being tired of being told by Executive Branch simply to vote for or against a *fait accompli* (...). [He] would not be surprised to hear demands that members for Congress be consulted about, or be included in, negotiations for the Third Replenishment of IDA.” (Memorandum, Perry K. Sellon to Robert S. McNamara via William Clark, “Congress, the IDA Bill, and the Third Replenishment”, April 11, 1969, Apud: KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 1144-1145.)

⁹⁹ Outra maneira do Congresso exercer controle é através do voto do diretor executivo dos Estados Unidos. Um representante declarou em entrevista a Caufield, “Quando o diretor executivo dos Estados Unidos diz ‘Tenho que me abster’ nessa questão, ninguém mais se preocupa em perguntar o porquê.” (“When the U.S. Executive Director says ‘I have to abstain’ on this issue, no one even bothers to ask why anymore.”) (Entrevista de Catherine Caufield com Eveline Herfkens. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 201).

mais tarde, os Estados Unidos pela primeira vez buscaram limitar os recursos transferidos à AID, ampliando o prazo de suas contribuições de três para quatro anos.

Em 1976, McNamara começou a negociar um aumento de recursos (General Capital Increase – GCI) com os países doadores. O Choque do Petróleo e o consequente crescimento da inflação encareceram os custos dos empréstimos contraídos pelo Banco, bem como as despesas administrativas, gerando déficit no orçamento da instituição. Já não era a primeira vez que esta solicitava um acréscimo de fundos aos seus doadores. Em 1959, o seu capital aumentou de 10 bilhões de dólares para 21 bilhões de dólares, em decorrência da importância que a questão do desenvolvimento passou a usufruir.¹⁰⁰

A conjuntura sob a qual McNamara presidiu o Banco era, no entanto, bem diferente. Simon alegou que o incremento de fundos estimularia a instituição a conceder empréstimos para além de suas capacidades, enfraquecendo sua posição no mercado financeiro. Segundo ele, o Banco estava fora de controle, pois o rápido crescimento dos seus empréstimos teria resultado em compromissos dispersos, prejudicando o seu orçamento.¹⁰¹ O Secretário do Tesouro também estava incomodado com a ênfase concedida aos projetos de combate à pobreza (que, ao seu ver, poderiam prejudicar a credibilidade do Banco perante os investidores) e o suposto apoio da instituição à ampliação do papel do Estado na estratégia de desenvolvimento.¹⁰² De acordo com Kaputr, Lewis e Webb, Simon vinha assistindo com considerável desgosto o apetite por autonomia de McNamara.¹⁰³

A opinião dentro do Banco era de que os Estados Unidos temiam que o crescimento da instituição diminuísse a sua capacidade de influenciá-la. A oposição do país ao aumento das subscrições do Japão, algo que eliminaria o seu poder de veto, foi interpretada como tal.¹⁰⁴

¹⁰⁰ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 990.

¹⁰¹ GWIN, 1997, p. 217.

¹⁰² NATIONAL SECURITY COUNCIL ON INTERNATIONAL MONETARY AND FINANCIAL POLICY. *Annual Report to the President and to the Congress, July 1, 1975-June, 30, 1976*. Washington, 1977. Apud. GWIN, 1997, p. 217.

¹⁰³ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 992.

¹⁰⁴ Entrevista de John Lewis e Richard Webb com McNamara, 10 de Maio de 1991. Apud. GWIN, 1997, p. 218.

Não obstante, o Secretário do Tesouro eventualmente aprovou uma parte do acréscimo de capital requerido por McNamara sob a condição de que o Banco aumentasse as taxas sobre os empréstimos concedidos. Kapur, Lewis e Webb observam que essa foi uma forma de transferir aos mutuários todos os custos dos empréstimos contraídos pelo Banco no mercado de capitais. Uma questão mais política do que financeira, pois caberia aos países periféricos o encargo de fortalecer o orçamento do Banco, através de termos mais severos para os empréstimos.¹⁰⁵

Jimmy Carter assumiu a presidência em 1977, prometendo aumentar os fundos voltados para a ajuda externa e elevar as instituições multilaterais à posição de principal peça da política de desenvolvimento dos Estados Unidos. Isso se mostrou evidente na declaração do Secretário do Tesouro, Michael Blumenthal:

Eu esperaria que na maior extensão possível, o que quer que a gente faça como um país quanto à assistência econômica seja manejado através das organizações multilaterais onde a gente possa ser um em um grupo de países que trabalha em união e contribui para a solução de problemas.

Eu penso que provavelmente já não é mais o tempo de um amplo programa nacional ou um programa bilateral para ajuda econômica, exceto em circunstâncias excepcionais. Eu espero que nosso trabalho nessas organizações internacionais seja muito intenso e ativo.¹⁰⁶

Dessa forma, a administração buscou apoio para aumentar os fundos da AID e para o pedido por incremento de capital que Simon atendera apenas parcialmente. Carter era inclusive grande amigo de McNamara e geralmente o convidava para participar das reuniões do Conselho de Segurança Nacional. Foi possível, assim, convencer o Congresso a aprovar o pagamento de duas parcelas atrasadas da AID,

¹⁰⁵ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1003.

¹⁰⁶ “I would hope to the largest extent possible, whatever we do as a country with regard to economic assistance be handled through multilateral organizations where we can be one of a group of countries who work together and contribute to the solution of these problems.

I think that the time for a large national program or a bilateral program for economic aid is probably past, except in certain exceptional circumstances. I expect our work in these international organizations to be very intense and very active.” (Testimony of W. Michael Blumenthal, *Nomination of W. Michael Blumenthal*, Hearings before the Senate Committee on Finance, 95th Cong. 1st sess. (GPO, 1977), Apud. GWIN, 1997, p. 224.)

normalizando as contribuições dos Estados Unidos à Associação, que, pela primeira vez, superou a margem de 1 bilhão de dólares.¹⁰⁷

No entanto, o acirramento da crise econômica, aliado à falta de aptidão de Carter na condução da política externa, resultou na pior relação entre McNamara e o Congresso.

O subcomitê de Operações Estrangeiras do Comitê de Apropriações da Câmara (Foreign Operations Subcommittee of the House Appropriations Committee), o principal órgão da Câmara que tomava decisões acerca da ajuda externa, fora presidido entre 1955 e 1977 por Otto Passman, da Louisiana, que votou contra todas as autorizações referentes à ajuda externa, desde o empréstimo à Grécia em 1947. Em seu lugar, entrou Clarence Long, de Maryland, que embora fosse mais simpático à causa, era forte crítico do Banco. Muitos alegavam que Long tinha problemas pessoais com McNamara por seu filho ter sido morto no Vietnã.

O subcomitê já estava descontente com a maior participação das instituições multilaterais nos programas de ajuda externa, em detrimento dos acordos bilaterais. O Congresso havia aumentado a inspeção sobre os últimos, buscando exercer maior fiscalização sobre o tema e supôs que o Executivo privilegiara a estratégia multilateral justamente para se esquivar de sua jurisdição. Uma das críticas mais recorrentes era de que os programas multilaterais evitavam fornecer informações à sociedade. De acordo com o comitê:

Ao realizar nossas contribuições através das instituições multilaterais, o Congresso perdeu sua habilidade de exercer controle sobre como os dólares dos impostos americanos são gastos e quem irá recebê-los (...) O fato de que a administração deseja investir ainda mais desses impostos em dólares nos programas de ajuda multilateral removerá ainda mais a capacidade de fiscalização do Congresso.¹⁰⁸

¹⁰⁷ GWIN, 1997, p. 225.

¹⁰⁸ “By making our contributions through multilateral institutions, Congress has lost the ability to have control over how American tax dollars are spent and who will receive them... The fact that the administration wants to put even more of these tax dollars into multilateral aid programs will remove even further the oversight capability of the Congress.” (**Foreign Assistance and Related Programs Appropriation Bill, 1978**. relatório 95-417, 95th Cong. 1st sess., junho de 1977, pp. 72-73. Apud. GWIN, 1997, p. 221.)

O Comitê de Apropriação da Câmara realizou em 1979, sob a liderança de Clarence Long, um relatório que condenava arduamente a administração por não conseguir influenciar o Banco. Também criticava os sistemas de audição e de avaliação do mesmo e recomendava a criação de um corpo oficial independente que examinasse os seus movimentos financeiros. O relatório acabou sendo comentado pela imprensa, cooperando ainda mais com a má reputação da instituição. Relatório do Senado de 1978 observou algo parecido:

Por mais de cinco anos o comitê pressionou os bancos a abrir as suas portas e encorajou tanto os seus aliados, quanto a mídia para realizar julgamentos informativos sobre o quão eficientes têm sido seus mandatos internacionais. É nítido que nossas advertências não foram escutadas.¹⁰⁹

Outra questão que dificultava o relacionamento do Banco com o Congresso era o alto salário dos seus funcionários, tornando ainda mais incisiva a opinião do Legislativo de que a instituição era excessivamente fechada e arrogante. Um relatório do subcomitê do Senado comentou: “muitos daqueles que se dizem dedicados servos das populações pobres recebem uma compensação indecorosa pelos seus serviços.”¹¹⁰ O Congresso também se opunha a empréstimos para países produtores de energia atômica que não haviam assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.¹¹¹ Entre 1976 e 1980, o Legislativo foi igualmente contra os empréstimos

¹⁰⁹ “For more than five years the Committee has pressed the banks to open their doors and encourage both their supporters and the media to make informed judgments as to how well and how efficiently they are carrying out their international mandate. It is apparent that our exhortations have fallen on deaf years.” (SENATE COMMITTEE ON APPROPRIATIONS, *Foreign Assistance and Related Programs Appropriation Bill*, 1978, report 95-352, 95th Cong. 1st sess. July 1977, p. 124. Apud. GWIN, 1977, p. 220).

¹¹⁰ “Many who are said to be dedicated servants of the poor receive unseemly compensation for their service.” (SENATE COMMITTEE ON APPROPRIATIONS, *Foreign Assistance and Related Programs Appropriation Bill*, 1975, relatório 94-39, 94th Cong. 1st sess, Março de 1975, p. 142. Apud. GWIN, 1997, p. 222.)

¹¹¹ Durante as discussões sobre o orçamento da AID de 1974, o Congresso também aprovou uma medida pela qual o diretor executivo dos Estados Unidos votaria contra os empréstimos da AID concedidos a esses países. (SANFORD, 1988, p. 5, nota 12).

voltados para a produção de commodities que pudessem concorrer com as exportadas pelos Estados Unidos.¹¹²

No entanto, a questão mais polêmica entre o Banco e o Congresso envolveu um tema caro a McNamara: o Vietnã. Desde o início de sua gestão, Carter dedicou apreço à causa dos direitos humanos, o que para o Banco significava apenas convencer os países mutuários a realizar avanços nessa questão. O Congresso, porém, considerava necessário que o diretor executivo dos Estados Unidos se opusesse a todos os empréstimos voltados para nações que violassem os direitos humanos. Isso levou à formação de uma coalizão que reuniu ativistas entusiasmados com a causa e oponentes tradicionais da política externa. Dessa forma, foi possível ratificar uma provisão pela qual o representante dos Estados Unidos se comprometeria a votar contra todos os empréstimos concedidos a países violadores dos direitos humanos, exceto nos casos de necessidades básicas.¹¹³

Em meio a esse debate, o congressista Bill Young propôs proibir a utilização de fundos dos Estados Unidos em empréstimos para alguns países socialistas, entre eles, Vietnã.¹¹⁴ Young não só temia que Carter fizesse reparações ao país com recursos das instituições multilaterais, como também se opunha ao que era visto como apoio do Banco ao socialismo e a estratégias estatais de desenvolvimento.¹¹⁵

Diante disso, Carter se comprometeu a orientar o diretor executivo dos Estados Unidos a votar contra os projetos direcionados a nações que se enquadrassem nesse perfil.¹¹⁶ Não obstante, o Banco aprovou em 1978 um empréstimo de 60 milhões de dólares da AID para um programa de desenvolvimento rural no Vietnã. A decisão de McNamara decorreu de sua vontade de demonstrar que não cederia a pressões

¹¹² GWIN, 1997, p. 223.

¹¹³ GWIN, 1997, p. 225.

¹¹⁴ Os outros cinco países eram: Cambodia, Laos, Uganda, Angola e Moçambique. (SANFORD, 1988, p. 50, nota 178).

¹¹⁵ É importante observar que entre 1978 e 1987, o Banco dedicou apenas 1% dos seus empréstimos a Angola, Cuba, Camboja, Iraque, Laos, Líbia, Moçambique, Síria, Iêmen, Uganda e Vietnã. Por outro lado, 5% dos seus empréstimos no mesmo período, foram concedidos à China e Romênia, países socialistas, que, no entanto, não foram rechaçados por Young. (SANFORD, 1988, p. 53, nota 192).

¹¹⁶ Carta de Jimmy Carter a Clarence D. Long, presidente do Subcomitê em Operações Estrangeiras e Agências Relacionadas, Comitê da Câmara para Apropriações, 6 de outubro de 1977. *Congressional Record*. Vol. 123 (18, Outubro, 1977), p. 34093. Apud. GWIN, 1997, p. 226.

políticas.¹¹⁷ Em retaliação, os Estados Unidos cortaram US\$ 20 milhões de suas contribuições para a AID naquele ano.¹¹⁸

Em novembro de 1978, contudo, o Vietnã assinou o Tratado de cooperação com a União Soviética; em dezembro, ocupou o Camboja e entre Fevereiro e Março do ano seguinte travou conflitos na fronteira com a China. Esses acontecimentos levaram McNamara a suspender futuros empréstimos para o país. O presidente do Banco se reuniu, assim, com doze congressistas e escreveu uma carta a Young, assegurando que nenhum outro empréstimo seria concedido ao Vietnã, em virtude deste, ao seu ver, não apresentar uma política racional de desenvolvimento.¹¹⁹

Apesar da carta ter acalmado os ânimos, o episódio recrudescer ainda mais as relações entre McNamara e o Congresso. Até o final da década de 1970, democratas e republicanos não se distinguiam em suas posturas perante as instituições multilaterais. Cada vez mais, porém, os republicanos foram se mostrando decididos a barrar todas as propostas de fundos destinados aos bancos de desenvolvimento. Durante a campanha eleitoral de 1980, a plataforma republicana enfatizou a ajuda bilateral e atacou candidatos democratas por terem apoiado o empréstimo ao Vietnã.

O acréscimo de fundos ao Banco foi, contudo, aprovado em Junho de 1979, como consequência do Segundo Choque do Petróleo, do aumento da inflação, do início dos programas de ajustes estruturais e da entrada da China como país membro.

Não obstante, a administração Carter deixou a política em torno das instituições multilaterais em estado de grande penúria, com uma multiplicidade de objetivos que não conseguiu conciliar numa estratégia coerente.¹²⁰

Dessa forma, é possível interpretar os conflitos entre o Banco, o Congresso e o Tesouro como decorrentes do novo rumo adotado pela política externa estadunidense. Partimos do pressuposto de que a relação do país com o exterior responde à necessidade de suas classes capitalistas por mais mercados. A ascensão dos Estados Unidos à liderança no pós-guerra é interpretada como consequente da articulação de

¹¹⁷ SANFORD, 1988, pp. 49; GWIN, 1997, pp. 225-226; CAUFIELD, 1996, pp. 198-200.

¹¹⁸ SANFORD, 1988, p. 57, nota 206.

¹¹⁹ GWIN, 1997, p. 226.

¹²⁰ GWIN, 1997, p. 228.

um bloco histórico – um compromisso instável entre várias classes - cujos interesses convergiam para uma política mais atuante dos Estados Unidos no plano global.

No entanto, a instabilidade presente no bloco histórico não tardou a fremir, levando cada uma das classes que o compunham a perseguir os seus próprios interesses. A conjuntura internacional também se transformava com a recuperação da Europa ocidental e do Japão, bem como a paridade nuclear soviética, dando a impressão de que a dominação estadunidense perdia ânimo. No impulso de resguardar sua posição sobranceira, a Casa Branca optou, assim, por uma manifestação mais incisiva de sua supremacia, impondo ao resto do mundo os ajustes necessários para manter-se no centro das decisões mundiais.

Nesse contexto, o papel desempenhado pelas instituições multilaterais de ensombrar o poder do Estado e garantir a reprodução do modo de produção capitalista perdeu primazia. Washington estava entretanto interessado em flanquear a todo custo a liderança global dos Estados Unidos e os seus interesses de longo prazo soavam-lhe supérfluos.

Interpretamos, assim, esses embates entre o Banco e os órgãos oficiais dos Estados Unidos como uma divergência de perspectivas. Norteados pelo conceito de *capitalista coletivo ideal*, consideramos que a autonomia desfrutada pela instituição em relação ao seu principal credor a leva a desenvolver uma racionalidade que lhe é própria. O enfoque na reprodução do modo de produção capitalista garante ao Banco uma preocupação com as contradições inerentes às relações de produção capitalistas. Não obstante, as incertezas ao poder mundial de Washington levaram a Casa Branca a preterir as questões estruturais ligadas ao modo de produção capitalista. Pois, julgamos que os Estados tendem a se ater aos seus interesses mais momentâneos, concernentes às disputas pela liderança mundial, deixando em segundo plano as contradições inerentes ao modo de produção capitalista.

Capítulo 5

A Legitimação do Neoliberalismo e o Combate à Pobreza

Wolfensohn went on to tell a story about what happened to Joe on a recent trip to Nepal. Joe met a shepherd, and asked him, 'Will you give me a sheep if I guess the exact number of sheep?' The shepherd said 'Yes', Joe said '437'. The shepherd said, 'That's amazing'. As Joe grabbed his prize the shepherd said, 'Will you give it back if I guess your occupation?'. Joe said 'Yes'. The shepherd said, 'Economist'. Joe said, 'That's amazing, how did you know?' The shepherd said, 'If you put down my sheepdog I will tell you.'

(WADE, 2002b, p. 239, nota 21).

i. A Ascensão do Neoliberalismo

Segundo Fred Block, as nações podem permitir que o mercado desempenhe um papel central na economia, ou criar uma série de controles que limitem a atuação do mesmo. Uma economia mais fechada à interferência do mercado tem mais facilidade para garantir altos níveis de emprego e de salário real para a classe trabalhadora. Por outro lado, uma nação mais aberta possibilita que a classe capitalista realize investimentos no exterior e esteja menos vulnerável às demandas por aumentos salariais ou reformas sociais da classe trabalhadora.¹

Durante a década de 1980, o Estado estadunidense rompeu de forma definitiva a sua aliança com o movimento sindical e se voltou exclusivamente para os interesses da classe financeira especulativa e das classes capitalistas emergentes situadas no *sunbelt*. Isso pode ser interpretado como uma resposta à preocupação das classes proprietárias de que as conquistas da classe trabalhadora obtidas no pós-guerra alcançassem as relações de produção. Em 1976, Henry Ford II observou com apreensão que a liberdade das corporações estava em perigo, devido “a uma legislação restritiva e ao esforço de alguns elementos do trabalho organizado e de críticos bem intencionados, porém mal informados, de participar das decisões sobre os negócios.”²

Afinal, dez dias após as manifestações de Paris em 13 de Maio de 1968, dez milhões de trabalhadores, praticamente metade da classe trabalhadora francesa, aderiu à greve.³ No ano seguinte, o socialismo atingia quatorze países e em abril de 1974, o governo de Marcello Caetano foi deposto em Portugal, sendo ocupado por um grupo de esquerda, que concedeu independência à Guiné-Bissau e reconheceu o governo provisório de Moçambique. Em 7 de janeiro de 1976, caiu o governo de Aldo Moro na

¹ BLOCK, 1977, pp. 1-2.

² “By restrictive legislation and by the efforts of some elements of organized labor and well-intentioned but uninformed critics to participate in the shaping of business decisions.” (BURSK & BRADLEY. **Corporate Citizenship in the Global Community**. Washington: International Management and Development Institute, 1976, p. 11. Apud. PIJL, 2006, p. 111).

³ Charles de Gaulle, inclusive, chegou a consultar comandantes militares franceses na Alemanha, pois estava convicto de que a revolução eclodiria. (PJIL, 2006, p. 108).

Itália, depois da CIA ter gasto 6 bilhões de dólares apoiando candidatos conservadores.⁴

Porém, ainda mais inquietante para as classes capitalistas: os países periféricos também se organizavam para erigir relações igualitárias no contexto global. Em 1970, Salvador Allende venceu as eleições no Chile e o país assumiu a liderança na mobilização do Terceiro Mundo, que culminaria na criação da Nova Ordem Econômica Internacional.⁵

O aumento unilateral do preço do petróleo em 1973 confirmou as suspeitas das classes proprietárias de que uma revolta na periferia era iminente. Em 1969, quando Nixon assumiu a presidência, o Terceiro Mundo estava fragmentado, tendo dificuldade de manter até mesmo sua cooperação simbólica na Assembleia Geral da ONU. As reduções na assistência estrangeira estadunidense e o impacto do fim do Sistema de Bretton Woods mudaram isso. Os governos da Ásia, África e América Latina interpretaram as medidas de Nixon como um fardo injusto, quando outras opções, que os levassem em consideração, poderiam ter sido testadas. Mais significativo, ao declarar como nulas e vazias as regras do sistema de Bretton Woods, a administração Nixon abriu o espaço político para as negociações sobre a transformação das instituições econômicas internacionais.⁶ A OPEP foi, portanto, originalmente formulada como uma crítica aos Estados Unidos e a Israel, em decorrência da Guerra de Outubro. O aumento do preço do petróleo contou, aliás, com o apoio dos países periféricos importadores do óleo, afetados, portanto, pela iniciativa da OPEP. A percepção de ameaça estrutural sentida pelos Estados Unidos pôde ser medida pela intensidade com a qual apoiou o golpe de Pinochet.⁷

Pela perspectiva das classes dominantes, a emancipação democrática se movia, pois, para uma zona crítica, contestando a exploração entre as classes sociais tanto dentro de uma mesma sociedade, quanto *entre* as sociedades. A ameaça de um aprofundamento mundial da democracia levou à reativação e à formação de vários grupos de pesquisas, com propostas para conter a esquerda. Nas circunstâncias da

⁴ GARTHOFF, 1994, pp. 538-541.

⁵ PJIL, 2006, p. 183.

⁶ AUGELLI & MURPHY, 1988, p. 146.

⁷ PJIL, 2006, pp. 116-117.

década de 1970, contudo, ainda era arriscado desencadear um embate unilateral contra o Terceiro Mundo sem antes garantir a aliança ocidental. Foi a esse propósito que serviu a Comissão Trilateral, que coadunava pesquisadores dos Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental, segundo os quais os problemas da época eram derivados de uma crise da democracia. A conclusão de Michael Cruzier, Samuel Huntington e Joji Watanuki foi:⁸

Nos anos recentes, as operações do processo democrático realmente parecem ter gerado a ruptura dos meios de controle social, uma deslegitimação de autoridades políticas e de outras formas de autoridade, e um excesso de demandas nos governos, excedendo a capacidade destes de responder.⁹

Reagan venceu, assim, as eleições em 1980, prometendo dramática redução do papel do Estado. O Ato de Recuperação Econômica Tributária (Economic Recovery Tax Act) foi assinado em 13 de agosto de 1981 e previa um corte de 25% dos impostos ao longo de três anos. A legislação foi um marco na história social dos Estados Unidos, que se tornava o país industrializado com o programa de bem-estar social mais fraco do mundo. Isso proporcionou em 1984 o aumento de 21 a 26% da renda dos 0,2% mais ricos da população, enquanto que a classe média teve um acréscimo somente de 3 a 5% da renda.¹⁰ Dados do Escritório do Congresso para o Orçamento estimam que, entre 1982 e 1985, houve uma diminuição de 101,1 bilhões de dólares dos gastos domésticos em programas de recursos humanos.¹¹

No entanto, se por um lado a administração Reagan buscou diminuir o papel do Estado com redução de impostos e programas sociais, por outro promoveu pujante investimento da indústria bélica, como ilustra o gráfico 5.1. O novo presidente estava

⁸ PJIL, 2006, pp. 158-159.

⁹ “In recent years, the operations of the democratic process do indeed appear to have generated a breakdown of traditional means of social control, a de-legitimation of political and other forms of authority, and an overload of demands on government, exceeding its capacity to respond.” (CROZIER, HUNTINGTON, WATANUKI, 1975, pp. 8-9.)

¹⁰ BERMAN, 1998, p. 95.

¹¹ CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. “Major Legislative Changes in Human Resources Programs Since Jan, 1981”. Staff Memorandum, Washington, D.C., Agosto de 1983, p. 79. Apud. EDSALL, 1984, p. 208.

determinado a restaurar a primazia militar dos Estados Unidos e responder com vigor às ameaças vindas da União Soviética e do Terceiro Mundo. Entre 1981 e 1986, foram gastos mais de um trilhão de dólares em defesa nacional, valor próximo ao que Nixon, Ford e Carter utilizaram nos doze anos anteriores.¹² O presidente estava convicto de que era hora de levar a União Soviética à falência. Como declarou em entrevista, “eles terão que encarar [o fato] de que podemos seguir adiante com uma corrida armamentista e eles não conseguirão nos acompanhar.”¹³

A combinação do corte de impostos com o aumento dos gastos em segurança nacional levou a um incremento vertiginoso do déficit público, que passou de 9 bilhões de dólares em 1981 para 207 bilhões de dólares em 1983 (conforme os gráficos 5.2 e 5.3).¹⁴ Não obstante, o país já vinha promovendo a liberalização, com o abandono dos controles ao capital que perduraram por quase meio século. Investidores passaram a desfrutar de uma liberdade sem paralelos desde a década de 1920.¹⁵ Dessa forma, a força e a liquidez do mercado de capital estadunidense, aliados à importância global do dólar, permitiram que o país financiasse o seu déficit com os fluxos de capital especulativo.¹⁶ Os Estados Unidos conseguiram, assim, recuperar-se da crise e transferi-la para a periferia.¹⁷

¹² WIRLS, Daniel. **Buildup: The Politics of Defense in the Reagan Era**. Ithaca: Cornell University Press, 1992, p. 36. Apud. TRUBOWITZ, 1998, p. 170.

¹³ “They’re going to be faced with [the fact] that we could go forward with an arms race and they can’t keep up.” (SCHEER, R. **With Enough Shovels: Reagan, Bush, and Nuclear War**. Nova York: Random House, 1983. Apud. PJIL, 2006, p. 234).

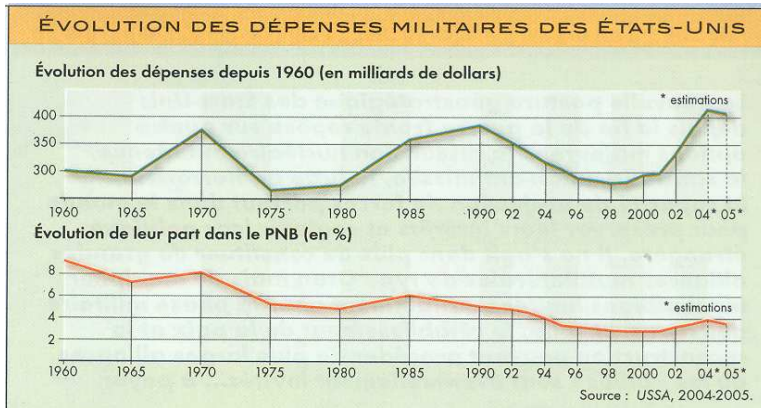
¹⁴ HELLEINER, 1994, p. 146.

¹⁵ HELLEINER, 1994, p. 9.

¹⁶ HELLEINER, 1994, pp. 13-14.

¹⁷ AUGELLI & MURPHY, 1988, p. 160.

Gráfico 5.1 – Evolução das Despesas Militares dos Estados Unidos

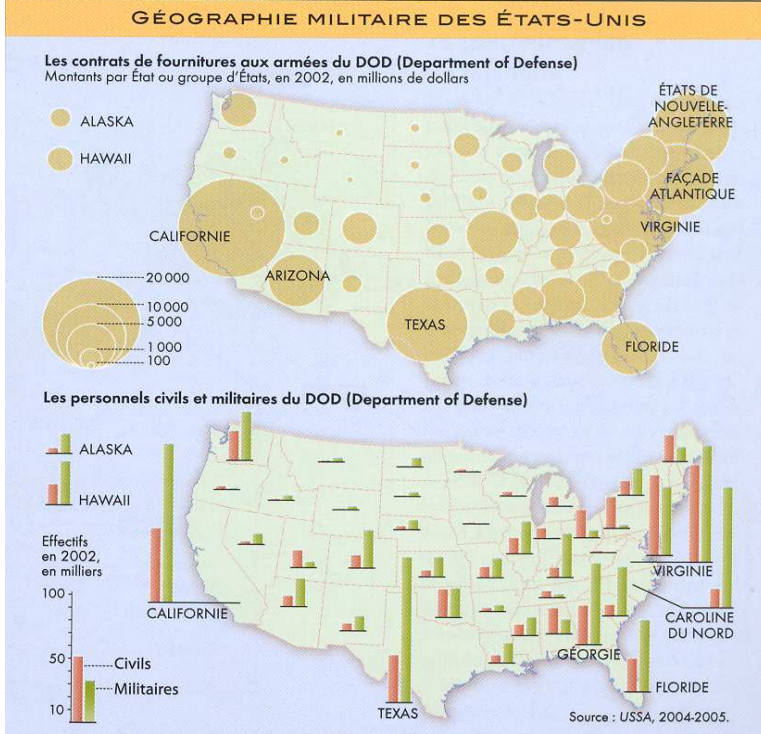


LES FORCES MILITAIRES APRÈS LA GUERRE FROIDE

Nombre de...	en 1990	en 2001
Armée		
Divisions (actives et réserves)	28	18
Marine		
Divisions	4	4
Avions	446	328
US Navy		
Porte-avions	15	12
SMLE	35	18
Croiseurs	43	27
Destroyers	59	55
SM d'attaque	97	54
Air Force		
Bombardiers	366	208
Avions d'attaque	2 592	1 455
Avions de transport	824	610

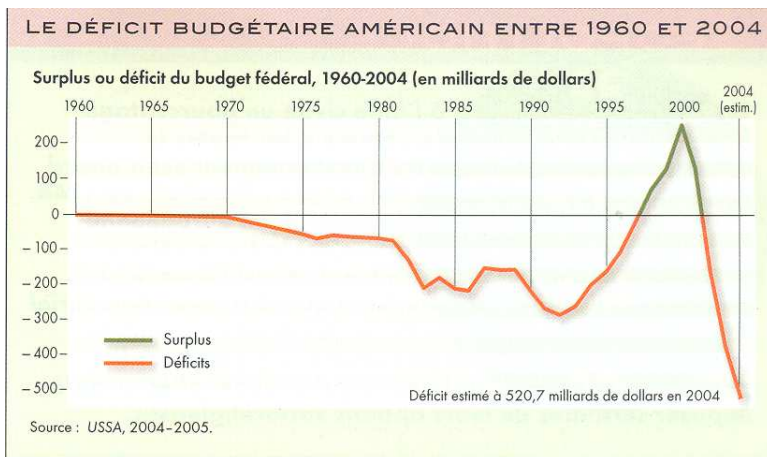
La recomposition des forces armées

La nouvelle posture géopolitique impose aux États-Unis devenus les « gendarmes du monde » de redéfinir la composition de leurs forces armées : si l'US Army perd 10 de ses 28 divisions, si la Navy et l'Air Force mettent en réserve nombre de leurs unités, les moyens d'intervention extérieurs sont préservés, notamment le corps des Marines, 12 des 15 porte-avions et la plupart des avions de transport.



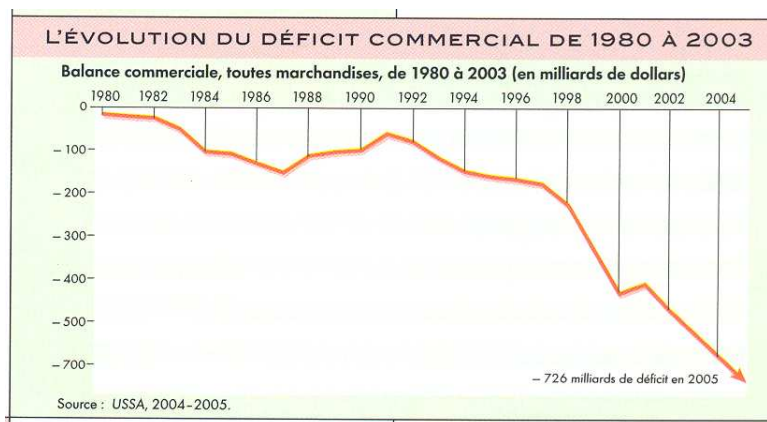
Fonte: DOREL, 2006, p. 63.

Gráfico 5.2 – O Déficit Orçamentário Americano entre 1960 e 2004



Fonte: DOREL, 2006, p. 46.

Gráfico 5.3 – A Evolução do Déficit Comercial de 1980 a 2003



Fonte: DOREL, 2006, p. 39.

Na verdade, o país já havia iniciado uma contraofensiva à Nova Ordem Econômica Internacional com o aumento das taxas de juros no final de 1979, algo que, segundo Pjil, foi mais eficaz do que qualquer operação militar.¹⁸ As medidas econômicas privilegiaram os interesses das classes financeiras, já que as altas taxas de juros aumentaram o valor do capital no mercado internacional. De acordo com o jornalista William Greider,

O valor de centenas de bilhões de bens financeiros denominados em dólares no mercado internacional começou a apreciar. Uma tendência, que uma vez iniciada, continuaria reunindo forças pelos próximos cinco anos – alterando profundamente os padrões do comércio mundial e da distribuição de riqueza ao longo da década de 1980.¹⁹

A recessão daí decorrente forçou a diminuição do preço do petróleo. Entre 1979 e 1982, o consumo do óleo pelos Estados Unidos apresentou declínio de 20 milhões de barris por dia para 16 milhões. Os países da OECD diminuíram de 40 para 33 milhões de barris por dia. Com isso, a renda dos Estados da OPEP foi reduzida de 479 bilhões, em 1980 para 202 bilhões, em 1982. A organização perdia, assim, sua capacidade de controlar os preços e, mais significativo, o seu poder de manobra política.²⁰

¹⁸ Paul Volcker, o autor do pacote econômico, chegou a declarar que a diminuição dos lucros empresariais era um sinal de que a inflação estava prejudicando a economia. A inflação, por sua vez, decorria da capacidade do Terceiro Mundo de obter melhores termos comerciais com o Ocidente, sobretudo em relação ao petróleo. Segundo ele, “um grande poder mundial não quer que suas políticas, sua segurança internacional e seus objetivos políticos sejam constrangidos por fatores econômicos externos.” (“A great world power does not want its policies, international security or political objective to be impeded by external economic constraints”). (PARBONI, R. **The Dollar and it's Rivals: Recession, Inflation and International Finance**. Tradução por J. Rotshild. Londres: Verso, 1981, p. 164. Apud PJIL, 2006, p. 190).

¹⁹ “The value of hundreds of billions held internationally in dollar-denominated financial assets began to appreciate. The trend, once started, would continue with gathering force for the next five years – profoundly altering the patterns of world trade and wealth in the 1980s.” (GREIDER, W. **Secrets of the Temple: How Federal Reserve Runs the Country**. New York: Simon & Schuster Touchstone, 1989, p. 207. Apud PJIL, 2006, p. 192)

²⁰ Dados extraídos da apresentação de Bichara Khader no XI International Conference, “Development-Interdependence-Cooperation”, Oct 1985, Pio Manzu Research Centre – Oil for Peace, in *Structure Ambientali*, 75, nº2, 1986. Apud. AUGELLI & MURPHY, 1998, p. 163.

A recessão igualmente provocou queda dos preços dos produtos exportados pelo Terceiro Mundo, o que resultou na diminuição de 13,8% dos termos de troca dos países de baixa renda da África entre 1979 e 1982.²¹ Igualmente, a taxa de juros anual cobrada à periferia aumentou entre 1979 e 1982 de 24 bilhões de dólares para 50 bilhões de dólares.²²

Enquanto isso, a economia estadunidense apresentava um crescimento excepcional, com aumento do PIB e dos lucros corporativos, que chegaram a ultrapassar a margem de 7%, em 1984.²³ O incremento da renda real nos primeiros três meses de 1984 foram os maiores desde 1964 e praticamente 5 milhões de empregos foram criados entre o início de 1983 e o verão de 1984. O corte de impostos, o aumento da taxa de juros e o crescente déficit federal criaram novas fontes de riqueza para as parcelas mais abastadas da população, promovendo o surgimento de uma variedade de negócios empresariais, como companhias de alta tecnologia, firmas militares e instituições financeiras.²⁴ O colapso da OPEP ainda promoveu declínio de 4% da inflação. Reagan rapidamente convenceu a população de que a prosperidade era iminente.

O presidente também colecionou elogios no modo como vinha conduzindo a política externa. Chamou a União Soviética de “império do mal”, tendo, porém, o cuidado de não se envolver em nenhum conflito como o do Vietnã: obteve uma vitória em Granada, apoiou os “contras” ao regime Sandinista na Nicarágua e lançou a

²¹ WORLD BANK. *World Development Report*. 1983. p. 11. Apud. AUGELLI & MURPHY, 1998, p. 165.

²² AUGELLI & MURPHY, 1998, pp. 165-168.

²³ Isso, no entanto, não significa que o país passou ileso às medidas de Volcker. Assim que Reagan assumiu a presidência, a inflação era considerada o pior problema dos Estados Unidos. O novo presidente deu, assim, continuidade à política monetária do FED, que se por um lado controlou a inflação (esta passou de 10,4% em 1980-1, para 6,1% em 1982, chegando a 3,2% em 1983), por outro, provocou uma recessão de patamares vistos somente na década de 1930: diminuição de 2,1% do PIB, 25 mil falências (que alcançaram a margem de 30 mil em 1983) e taxa de desemprego de 9,5%, com 10 milhões de desempregados. Com a aproximação da campanha para a reeleição, a Casa Branca convenceu Volcker a diminuir a taxa de juros e aumentar a circulação de moeda na economia, gerando crescimento. (BERMAN, 1998, pp. 95-105.)

²⁴ BERMAN, 1998, p. 107.

Iniciativa de Defesa Estratégica (Strategic Defence Initiative), mais conhecida como “Guerra nas Estrelas.”²⁵

O tema de sua campanha para a reeleição em 1984 foi “Manhã Novamente na América”. Berman comenta que nenhum presidente, desde Roosevelt, soube fazer uso tão prodigioso da linguagem e do sentimentalismo como Reagan. Segundo o autor, ele levou todos a crer que o país fora reconstituído, resgatando a confiança e o orgulho estadunidenses.²⁶

Ora, se a credibilidade das teorias do desenvolvimento esteve relacionada com a prosperidade dos países desenvolvidos durante as décadas de 1950 e 1960, não causa surpresa que voltassem a fazer sentido depois de reconquistadas a liderança e a confiança estadunidenses. A partir de 1980, a reflexão sobre o desenvolvimento ressurgiu com todo vigor, retomando aspectos próprios ao pensamento neoclássico, como a liberalização interna (redução do Estado) e externa (abertura comercial e financeira).

A corrente teórica se valeu de estudos publicados nas décadas anteriores, que criticaram as práticas comerciais e a intervenção estatal desempenhadas pelos países subdesenvolvidos. De acordo com tais análises, os controles comerciais geravam benefícios particularizados, ou oportunidades de captura de renda (*rent-seeking*), fomentando a corrupção, e, portanto, prejudicando as atividades produtivas. A intenção desses estudos era, assim, comprovar teórica e empiricamente o argumento de que as nações do Terceiro Mundo deveriam promover a liberalização comercial e se especializar na produção de bens, seguindo uma vantagem comparativa.²⁷

Niles Gilman explica, assim, que a definição de “modernidade” a partir de então esteve mais associada às dimensões econômicas da realidade dos Estados Unidos. Para os neoliberais, a produtividade foi a maior conquista do país e a explicação para a sua emergência como potência mundial. O livre mercado passou a ser, assim, o

²⁵ William Berman relata que o atentado que quase assassinou Reagan em março de 1981 dificultou a recusa do Congresso às suas propostas. Apesar da Casa Branca ter mantido em sigilo a gravidade do seu estado, o evento gerou forte simpatia da população pelo presidente. (BERMAN, 1998, p. 91).

²⁶ BERMAN, 1998, pp. 114-118.

²⁷ BUSTELO, 1998, pp. 157-161.

elemento que supostamente conduziria todos ao progresso. Como o autor bem observa, a velha garrafa da modernidade foi preenchida por um vinho neoliberal.²⁸

ii. Os Programas de Ajustes Estruturais

A administração Reagan, em princípio, teve várias reservas em relação às instituições multilaterais e prometeu mudanças na política externa, enfatizando a assistência bilateral e os programas de assistência militar. Segundo memorando de David Stockman, diretor do Escritório de Gerenciamento e Orçamento (Office of Management and Budget),

O planejamento orçamentário Gramm-Stockman prevê profundos cortes na ajuda estrangeira tendo como base princípios puramente ideológicos. Eu e Gramm (Phil Gramm, congressista democrata do Texas) acreditamos que os órgãos de ajuda e os voltados para o desenvolvimento do Terceiro Mundo (...) estejam infestados de erros socialistas. A burocracia internacional dedicada à ajuda estrangeira transformou os países do Terceiro Mundo em um pântano de ineficiência e está os afundando em montanhas de dívidas externas que eles nunca terão capacidade de quitar.²⁹

Não obstante, a moratória do México irrompeu em agosto de 1982, dando início à crise da dívida. As instituições multilaterais se tornaram as únicas agências dispostas a conceder empréstimos às nações periféricas, o que garantiria uma maior receptividade dessas economias à influência política exercida pelos Estados Unidos.³⁰ Dessa forma, a Casa Branca reconsiderou sua posição em relação à assistência multilateral e lhe concedeu uma nova atribuição. Segundo Relatório do Departamento do Tesouro, os

²⁸ GILMAN, 2003, p. 271.

²⁹ “The Gram-Stockman budget plan had called for deep cuts in foreign economic aid on the basis of pure ideological principle. Both Gramm and I believe that the organs of international aid and so-called Third World development (...) were infested with socialist error. The international aid bureaucracy was turning Third World countries into quagmires of self-imposed inefficiency and burring them beneath mountainous external debts they would never be able to pay.” (STOCKMAN, David A. **The Triumph of Politics. How the Reagan Revolution Failed**. Harper and Row, 1986, pp. 116-9. Apud. GWIN, 1997, p. 229.)

³⁰ A capacidade do Banco de conceder empréstimos tinha sido severamente afetada pela alta do preço do petróleo em 1973. Os países da OPEP acumularam grandes somas de capital, que foram depositadas nos bancos comerciais das economias centrais. As baixas taxas de juros impulsionaram as nações periféricas a contrair vultosos empréstimos nesses bancos, que não ofereciam nenhum tipo de conselho em troca. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 475.)

Estados Unidos deveriam pressionar as instituições multilaterais a incentivar a adesão ao livre mercado e enfatizar o setor privado como principal motor do desenvolvimento.³¹ Catherine Gwin observa, assim, que a administração Reagan teve sucesso em erigir uma estratégia coerente para a participação do país nas instituições multilaterais, ao contrário de Carter.³²

Nas discussões orçamentárias da AID de 1987 (IDA 8), os Estados Unidos concordaram em contribuir com a soma requerida pela Associação. O país igualmente consentiu em realizar um aumento de 74,8 bilhões de dólares para o BIRD. No intuito de obter a aprovação do Congresso, o Tesouro argumentou que o Banco assumiu grande responsabilidade na contenção da crise da dívida, o que teria provocado um aumento de 40% de seus gastos desde 1985. Além disso, alegou que a instituição se tornou um importante ator nas reformas econômicas.³³

Em outubro de 1985, o novo Secretário do Tesouro, James Baker III, lançou em Seul um conjunto de medidas, que delegava aos bancos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, um papel de maior destaque. Foi concedido um aumento de 9 bilhões de dólares ao Banco e ao BID com o propósito de atender quinze países seriamente endividados. Em março de 1989, a administração George H. W. Bush colocou em prática o Plano Brady, pelo qual se incentivaria o abatimento dos encargos das dívidas em troca da adoção de medidas liberalizantes. Nos dois planos, o Tesouro e o Fed foram ativos participantes nas discussões entre o FMI, o Banco e os bancos comerciais com os mutuários. Em entrevista a Catherine Gwin, Paul Volcker declarou que o Fed “dirigira” cuidadosamente os empréstimos concedidos pelo Banco.³⁴

As mudanças nos paradigmas ligados ao tema do desenvolvimento foram rapidamente absorvidas pela instituição. McNamara se aposentou em 1981, sendo substituído por Alden Winship Clausen, presidente do Bank of America e conspícuo representante da doutrina capitalista renovada. Sob a sua gerência, a instituição se tornaria uma das principais divulgadoras das novas mensagens políticas.

³¹ DEPARTMENT OF THE TREASURY. *United States Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980s* (1982). Apud. GWIN, 1997, p. 230.

³² GWIN, 1997, p. 232.

³³ GWIN, 1997, pp. 238-239.

³⁴ Entrevista de Paul Volcker concedida a Catherine Gwin, em 27 de maio de 1992. (GWIN, 1997, p. 236).

Anne Krueger, distinta representante da escola neoclássica da Universidade de Minnesota, ocupou o posto de Economista Chefe e rearranjou todo o Departamento de Pesquisa Econômica para que este atuasse em conformidade com suas ideias (apenas oito dos 37 funcionários permaneceriam em seus cargos nos próximos três anos).³⁵ Os novos contratados consideraram os antigos funcionários fracos em técnicas econômicas e devotados a estratégias ultrapassadas de desenvolvimento, focadas no Estado.³⁶ Por outro lado, a equipe remanescente comentou que a intolerância a pontos de vistas divergentes dificultou os debates, próprios das pesquisas de qualidade. A impressão era de que o Departamento se transformara numa unidade encarregada de veicular uma determinada ideologia, pois qualquer ação que fosse interpretada como contrária às crenças da administração Reagan poderia trazer drásticas repercussões para o Banco, sobretudo a AID.³⁷

Na verdade, o Banco supôs que seria essencial para o gerenciamento da dívida a imagem do que George Soros chamou de “coletivo de emprestadores” – a aparência de que tudo estava sob controle, para assim garantir a confiabilidade dos investidores. Órgãos de decisão dentro da instituição impuseram, assim, forte controle sobre as análises relacionadas à crise. “Havia um tabu virtual a qualquer crítica ao Plano Baker ou sugestão de que este não estivesse funcionando”, comentou Benjamin King, que em 1987 ocupou a vice-presidência para a área de pesquisa, “Isso foi, na minha opinião, a mais forte supressão do livre discurso, de longe, sobre o qual tive notícia dentro do Banco, que até então exerceu pouca ou nenhuma censura.”³⁸ Algo semelhante foi observado por Stanley Fisher, sucessor de Anne Krueger:

³⁵ Antes de partirem, McNamara e Hollis Chenery buscaram trazer Albert Fishlow, da Universidade de Yale, para ocupar o cargo. Provavelmente Clausen teria aceitado a sugestão, caso editorial do *Wall Street Journal* não tivesse aludido às propensões intervencionistas do economista. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 511).

³⁶ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 1193-1195

³⁷ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 512. Em junho de 1985, Jeffrey Sachs submeteu texto ao novo jornal da instituição – *World Bank Economic Review*. Sachs argumentava que o Banco e o FMI deveriam encorajar o perdão da dívida entre os credores em caso de dívidas extremas. No mês seguinte, Anne Krueger teve acesso ao texto e o desaprovou, exigindo que não fosse publicado. O editor do jornal decidiu abandonar o cargo, já que o periódico supostamente seria um órgão independente. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 623.)

³⁸ “A virtual taboo on any criticism of the Baker plan or suggestion that it wasn’t working. This was, I think, the strongest suppression of free speech, by far, that I ever experienced in the Bank, which hitherto

Os Estados Unidos reprimiram a pesquisa sobre a questão da dívida em meados da década de 1980. Uma das razões que me levaram ao Banco foi acreditar que a questão da dívida seria solucionada. Nós tínhamos que manter a pesquisa calada, pois a instituição estava sob ordens políticas (não só dos Estados Unidos, mas também dos alemães e dos ingleses) para não levantar qualquer questão sobre o alívio da dívida.³⁹

A instituição se uniu, assim, à retórica anti-Estado e pró-mercado. Iniciava-se a época dos programas de ajustes estruturais – empréstimos que só eram concedidos sob a condição de que o mutuário acatasse as medidas propostas pelo Banco. Embora correspondessem a uma fração modesta dos compromissos da instituição, os programas se tornaram o produto mais proeminente e controverso oferecido pelo Banco: ao mesmo tempo em que interferiam fortemente nas decisões políticas dos mutuários (a atividade que mais garantia a soberania desses), igualmente aconselhavam os Estados a intervir menos em suas próprias economias.

Kapur, Lewis e Webb observam, assim, que a crise da dívida concedeu aos países doadores, sobretudo os Estados Unidos, a oportunidade para aumentar significativamente a influência sobre as economias periféricas. Raramente na história do Banco o poder de Washington se projetou tanto como no caso dos programas de ajustes estruturais. Isso sem dúvida arrojou a importância da instituição na ordem internacional.⁴⁰ Afinal, ela assumira uma tarefa de suma prioridade para os interesses de política externa de Washington: controlar a ameaça à liderança estadunidense que vinha sendo apresentada pelo Terceiro Mundo.

exercised little or no censorship.” (KING, Benjamin, correspondência pessoal, 23 de maio de 1995. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 623-624.)

³⁹ “The United States squelched research on this [debt] issue during the mid-80’s. One of my reasons for going to the Bank was that I believed the debt issue was about to come to a head (...) [We] had to keep research quiet because the institution was under political orders (not only from the United States, also the Germans and the Brits) not to raise issues of debt relief.” (Carta de Stanley Fisher a Nicolas Stern, 19 de maio de 1992. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1195.)

⁴⁰ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 679-680.

Tabela 5.1
Compromissos Financeiros do Banco Mundial Relacionados com os Programas de Ajuste
Estrutural por Região
(Anos Fiscais 1980-1993, médias anuais – Milhões de dólares de 1990)

	1980-82	1983-86	1987-90	1991-93
Empréstimos para Programas de Ajuste Estrutural	1.412	3.553	5.597	4.744
Programas de Ajuste/total empréstimos (percentual)	7	18	26	23
Mutuários				
África	320	916	1.305	1.049
Percentual do total de empréstimos de Ajuste	23	23	23	22
Número de empréstimos	3	10	18	14
Leste da Ásia	301	389	687	147
Percentual do total de empréstimos de Ajuste	21	11	12	3
Número de empréstimos	1	1	3	1
Europa e Ásia Central	440	572	498	924
Percentual do total de empréstimos de Ajuste	31	16	9	19
Número de empréstimos	1	2	2	4
América Latina e Caribe	95	1.257	2.284	1.527

Percentual do total de empréstimos de Ajuste	7	35	41	32
Número de empréstimos	2	5	9	10
Oriente Médio e Norte da África	0	229	437	474
Percentual do total de empréstimos de Ajuste	0	6	8	10
Número de empréstimos	0	1	2	2
Sul da Ásia	256	189	386	621
Percentual do total de empréstimos de Ajuste	18	5	7	13
Número de empréstimos	2	1	3	4
Países altamente endividados (a)	165	2.020	3.015	1.743
Percentual do total de empréstimos de Ajuste	12	57	54	37
Número de empréstimos	1	7	11	13

(a) Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Costa do Marfim, Equador, Jamaica, México, Nigéria, Peru, Filipinas, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia (até abril de 1993).

Fonte: Dados tirados de PEREIRA, 2010, p. 251.

iii. A Administração Clinton e a Consolidação do Neoliberalismo:

Durante a administração Clinton, a liberalização dos mercados passou a ocupar o centro da política externa estadunidense. Atrelado simbolicamente à globalização e aos avanços da tecnologia, o fim das barreiras comerciais e dos controles ao capital resplendeu como a estratégia mais eficaz para se alcançar a prosperidade. Os desenvolvimentos do mercado eram, assim, compreendidos como algo inexorável, cujo controle escapava até mesmo ao Estado.

Eric Helleiner sustenta, porém, que é possível relativizar a interpretação comumente difundida de que o papel do Estado se tornou irrelevante diante da liberalização das finanças. Segundo o autor, esta foi consequente justamente de decisões políticas, arquitetadas pelas economias centrais que tinham fortes interesses em promover uma ordem internacional financeira mais aberta.

O abandono do keynesianismo pela Inglaterra em 1976 foi decorrente de longas discussões entre os oficiais do Estado inglês e os principais líderes mundiais. Investidores começaram a especular contra a libra, em resposta à vitória eleitoral do Partido Trabalhista. Embora hesitante, a Inglaterra decidiu aceitar empréstimo do FMI e as condições por este impostas. De acordo com Helleiner, o país rompeu, assim, com as políticas que seguiu desde o pós-guerra, possibilitando a ascensão do Thatcherismo. Caso a Inglaterra tivesse optado por introduzir controles cambiais, o processo de globalização teria sido, pois, severamente afetado. Brent Scowcroft, Consultor de Segurança Nacional dos Estados Unidos durante as administrações Ford e Bush, comentou: “Eu dediquei mais tempo a esse caso [crise financeira da Inglaterra] durante aquelas semanas do que a qualquer outro assunto. Foi considerado por nós como a maior ameaça possível ao mundo ocidental”.⁴¹

No final de 1978, o dólar passou por uma crise semelhante e a opção de se adotar controles ao capital foi amplamente discutida. Decidiu-se, porém, adotar um programa de austeridade, o que levou à nomeação de Paul Volcker em agosto de 1979 para presidir o Fed. O vice Walter Mondale observou que a decisão tivera o propósito

⁴¹ “I spent more time on this matter [Britain’s financial crisis] during those weeks than anything else. It was considered by us to be the greatest single threat to the western world”. (FAY, Stephen & YOUNG, Hugo, “The Day the Pound Nearly Died”. *Sunday Times*. Londres, 1978. Apud. HELLEINER, 1994, pp. 128-129.)

de reconquistar a confiança dos investidores financeiros. Supunha-se que dessa forma o país poderia recuperar a liderança global, em decorrência da primazia do dólar.⁴²

A vitória de Mitterrand na França em 1981, com propostas de aprofundar o Estado de Bem Estar Social, igualmente gerou vários ataques especulativos ao franco. Apesar destes terem sido controlados com desvalorização e aumento da taxa de juros, voltaram a afligir a economia francesa em junho de 1982. Em março de 1983, a equipe de Mitterrand concordou em obter empréstimo da Comunidade Europeia, comprometendo-se em realizar reformas austeras. Para intelectuais e políticos ligados à esquerda, a adesão de Mitterrand à disciplina do mercado internacional foi um indício das enormes dificuldades de se preservar o keynesianismo.⁴³

É possível, assim, dizer que a liberalização comercial e financeira foi um projeto das principais economias mundiais, sobretudo os Estados Unidos, para manter a posição de liderança da qual dispunham durante o pós-guerra. A retórica que circundou o tema da globalização pode, assim, ser interpretada como uma estratégia que buscou convencer outros Estados a adotar as reformas que beneficiariam a economia estadunidense.

Bacevich explica que terminada a Guerra Fria, os líderes políticos de Washington não podiam mais contar com a justificativa tradicional de que o comunismo seria uma ameaça premente à nação. 1989 simbolizou, portanto, uma ruptura da história mundial e especialistas em relações internacionais o denominaram o ano zero. Aludindo aos trabalhos escritos até então, a Secretária de Estado, Madeleine Albright, comentou: “Eles são tão úteis quanto a arqueologia, eles são agora história antiga.”⁴⁴

O fim da Guerra Fria não era, contudo, a única novidade da década de 1990. Bacevich observa que a sociedade estadunidense não se comportava mais como uma comunidade coesa qual se observara no pós-guerra. Tornava-se cada vez mais difícil vislumbrar no país uma homogeneidade, em que valores fossem compartilhados por uma população que se distinguisse de outras. Segundo o autor, aos poucos foi tomando

⁴² HELLEINER, 1994, p. 132.

⁴³ HELLEINER, 1994, pp. 140-143.

⁴⁴ “They are about as useful now as archeology, they are ancient history”. (ALBRIGHT, Madeleine. “The United States and the United Nations: Confrontation or Consensus”. **Council on Foreign Relations**. New York. 26 de Janeiro de 1995. Apud. BACEVICH, 2002, p. 35).

forma nos Estados Unidos um movimento de desconstrução da identidade nacional, levando o país a se assumir incisivamente como uma sociedade multicultural, influenciada por questões de raça, gênero, etnia, classe ou orientação sexual. O individualismo e a liberdade, sobretudo a liberdade pessoal, diminuía as possibilidades de se criar um interesse nacional, ao qual todos se convergissem.

Isso tornou ainda mais problemática a formulação da política externa, pois o abandono de uma cultura comum dificultou a construção de um propósito coletivo, incentivando a indiferença pelo futuro da nação. Nesse caso, o único fator que aparentemente mantinha a sociedade unida e aplacava os conflitos sociais era a prosperidade econômica. Qualquer interrupção no crescimento poderia, assim, desencadear fricções, irromper descontentamentos e tornar explícitos velhos ressentimentos, obrigando os políticos a lidar com problemas para os quais não havia soluções triviais.⁴⁵

Oficiais da década de 1990, principalmente os que compuseram a administração Clinton, estavam, pois, convictos de que a prosperidade estadunidense seria insustentável sem um expansivo sistema lucrativo de comércio e investimentos. Consideravam, porém, que por si só, o mercado dos Estados Unidos não seria suficiente para suportar o nível necessário de crescimento econômico. “Nós passamos do ponto a partir do qual podemos sustentar a prosperidade com vendas apenas dentro dos Estados Unidos”, declarou Warren Christopher, Secretário de Estado durante o primeiro mandato de Clinton.⁴⁶ Algo enfatizado por Madeleine Albright, “nossa própria prosperidade depende de termos parceiros comerciais que estejam abertos às nossas exportações, investimentos e ideias.”⁴⁷ O próprio Bill Clinton expressou essa

⁴⁵ BACEVICH, 2002, pp. 79-84.

⁴⁶ “We’ve passed the point where we can sustain prosperity on sales just within the United States.” (ERLANGER, Steven & SANGER, David E. “On Global Stage, Clinton’s Pragmatic Turn”. *New York Times*, 29 de Julho de 1996, A16. Apud. BACEVICH, 2002, p. 87).

⁴⁷ “Our own prosperity depends on having partners that are open to our exports, investments, and ideas.” (ALBRIGHT, Madeleine. “Confirmation Hearing”. **Senate Foreign Relations Committee**, 8 de Janeiro de 1997, Apud. BACEVICH, 2002, p. 87).

preocupação categoricamente, “Temos que expandir o comércio internacional para sustentar o crescimento econômico doméstico.”⁴⁸

Nesse contexto, a globalização e a revolução na informática se tornaram a base do consenso que circundou a política externa durante a década de 1990. Os avanços tecnológicos nos setores de comunicação esmoreciam o significado tradicional das distâncias. “A ideia de um oceano como proteção é tão obsoleta como a de um fosso em torno de um castelo”⁴⁹, declarava Madeleine Albright. Algo semelhante era dito por Clinton, “tudo, desde a força da nossa economia até a segurança de nossas cidades e a saúde de nosso povo, depende de eventos que ocorrem não só dentro de nossas fronteiras, mas meio mundo longe de nós.”⁵⁰

A associação entre avanços tecnológicos e diplomacia não foi, contudo, uma exclusividade da administração Clinton. Bacevich observa que muitos dos argumentos do presidente democrata já circundavam a gestão de Bush. Embora este não fosse um eloquente defensor da globalização, era partidário da ideia de que a tecnologia da informação, ao conectar o mundo, traria consequências significativas para a política externa. Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, declarou, “Em muitas partes do mundo, a tecnologia superou a tirania, provando que a idade da informação pode se tornar a idade da liberação.”⁵¹ O mesmo se observa em relação à abertura da economia mundial e suas conseqüências para a economia doméstica:

⁴⁸“We must expand our international trade to sustain economic growth at home”. (CLINTON, William J. **A National Security Strategy for a New Century**. Washington D.C., 1998, p. 29, Apud. BACEVICH, 2002, p. 87).

⁴⁹ “The idea of an ocean as protection is as obsolete as a castle moat.” (ALBRIGHT, Madeleine. “Address to the Milwaukee Business Community”, 2 de outubro de 1998. Apud. BACEVICH, 2002, p. 37).

⁵⁰ “Everything, from the strength of our economy to the safety of our cities, to the health of our people, depends on events not only within our borders, but half a world away.” (CLINTON, William, “Foreign Policy for the Global Age”, 8 de dezembro de 2000. Apud. BACEVICH, 2002, p. 38).

⁵¹ “In many parts of the world technology has overwhelmed tyranny, proving that the age of information can become the age of liberation.” (BUSH, George Herbert Walker. “Address to the 46th Session of the United Nations General Assembly”. New York City, 23 de Setembro de 1991. Apud. BACEVICH, 2002, p. 74).

Quando o crescimento diminui no exterior (...) nosso crescimento também diminui. A América só crescerá no próximo século se pudermos competir globalmente em qualquer parte do mundo. Então temos que aproveitar toda oportunidade para abrir novos mercados.⁵²

O que a administração Clinton apresentou de prodigioso, de acordo com Bacevich, não foi, portanto, o lampejo de uma nova ideia, mas a perspicácia de transformar vários argumentos que, já estavam em circulação, num discurso suntuoso e, aparentemente, original. Na realidade, o presidente democrata e sua equipe estavam lidando com leituras que formaram o fulcro da diplomacia estadunidense durante séculos: a política externa dos Estados Unidos é antes de mais nada uma expressão de imperativos domésticos – a prosperidade do país depende da conquista de mercados cada vez mais amplos no exterior.⁵³

Dessa forma, Bacevich observa que embora Clinton não fosse um estudioso de relações internacionais, foi suficientemente arguto para compreender que a diplomacia estadunidense esteve sempre intimamente ligada à problemática doméstica. Como o autor bem nota, a política externa de Washington em primeira instância não diz respeito a “eles”, mas a “nós”. No final de sua primeira gestão, o presidente comentou: “Preciso cada vez mais encontrar um modo de convencer o povo americano de que não há mais uma divisão entre política externa e doméstica, o mundo em que vivemos não permite mais esse luxo.”⁵⁴

⁵² “When growth slows abroad (...) our growth slows as well. America will only grow in the next century if we can compete globally in every part of the world. So we must seize every opportunity to open new markets” (BUSH, George Herbert Walker. “Remarks on Question-and-Answer Session with the Economic Club of Detroit in Michigan”. 10 de Setembro de 1992. Apud. BACEVICH, 2002, p. 74.) Bush, aliás, não só discursou em defesa do livre mercado, mas igualmente realizou inúmeras medidas para promovê-lo. Em 1992, sua administração negociou com enorme sucesso a área de livre comércio com o Canadá e México – NAFTA – e ainda teve papel central na fundação da Asia Pacific Economic Cooperation (APEC). (BACEVICH, 2002, p. 74.)

⁵³ BACEVICH, 2002, pp. 72-77.

⁵⁴ “Something I need to take even more is trying to figure out a way to make the American people believe that there’s no longer an easy dividing line between foreign policy and domestic policy, that the world we’re living in doesn’t permit that luxury any more” (ERLANGER, Steven & SANGER, David. “On Global Stage. Clinton’s Pragmatic Turn”. *New York Times*. 29 de Julho de 1996, A 16. Apud. BACEVICH, 2002, p. 90.)

A estratégia de abertura de mercados buscou, portanto, manter permanente as posições conquistadas pelos Estados Unidos desde o pós-guerra. Malgrado a aparência de novidade, foi um projeto de expansão do poder estadunidense, que remonta desde o século XIX. Dessa forma, a globalização não foi somente um fenômeno econômico – havia também suas particularidades culturais, sociais e políticas, que, segundo Bacevich, não eram menos profundas. Afinal, ela pressupunha a predominância de uma nação e de seus valores e, para a Casa Branca, não restava dúvida de que cabia aos Estados Unidos decidir os rumos tomados pela globalização.⁵⁵ A homogeneização significava, pois, “americanização”. “O destino da América é liderar, não recuar. Não seremos intimidados. Não seremos dissuadidos [até] que o mundo todo marche em direção à democracia”, vozeava o vice-presidente Al Gore, diante de uma audiência de cadetes em West Point.⁵⁶ “A América permanece como a nação indispensável”, reiterava Bill Clinton.⁵⁷

Os dados econômicos pareciam confirmar as suposições da Casa Branca, qual nos informam os mapas 5.1, 5.2 e o gráfico 5.4. Entre 1990 e 1993, a produtividade apresentou aumento de 1,8%, a inflação não era mais um perigo e o crescimento atingiu 5,9%. Os lucros corporativos ascenderam 30% entre 1993 e 1994 e o mercado de ações de Wall Street tinha altas praticamente diárias.⁵⁸ Em 1996, Clinton foi reeleito e dois anos depois, foi considerado o presidente mais bem-sucedido na área da política externa desde o pós-guerra, mesmo estando envolvido em escândalos sexuais.⁵⁹ No início de 1998, o orçamento federal, que se manteve negativo desde 1969, apresentou excedentes. No verão de 2000, a administração se ufanava de ter aumentado 36% as

⁵⁵ BACEVICH, 2002, p. 39.

⁵⁶ “America’s destiny is to lead, not retreat. We will not be daunted. We will not be deterred [until the] great worldwide march to democracy.” (AL GORE, “Vice President’s Remarks at West Point, U.S. Military Academy”, 17 de Outubro de 1995. Apud. BACEVICH, 2002, p. 51).

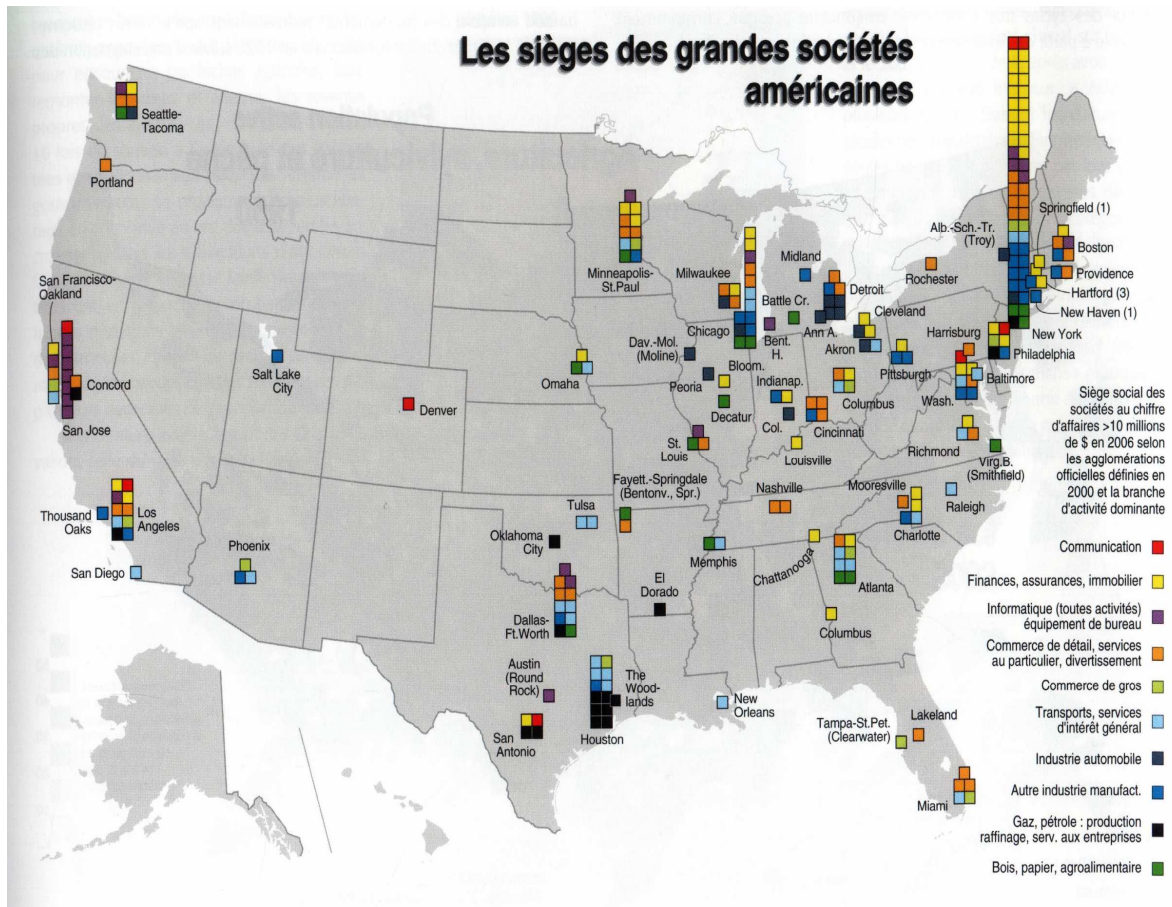
⁵⁷ “America remains as the indispensable nation”. (CLINTON, William. “American Security in a Changing World”. George Washington University, 5 de Agosto de 1996. Apud. BACEVICH, 2002, p. 51).

⁵⁸ BERMAN, 1998, p. 185.

⁵⁹ RIELLY, John E. (ed) **American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999**. Chicago, 1999, p. 35. Apud. BACEVICH, 2002, p. 97.

exportações dos Estados Unidos desde a criação da OMC e criado 22 milhões de novos empregos - a mais baixa taxa de desemprego em três décadas.⁶⁰

Mapa 5.1 – As Sedes das Grandes Sociedades Americanas

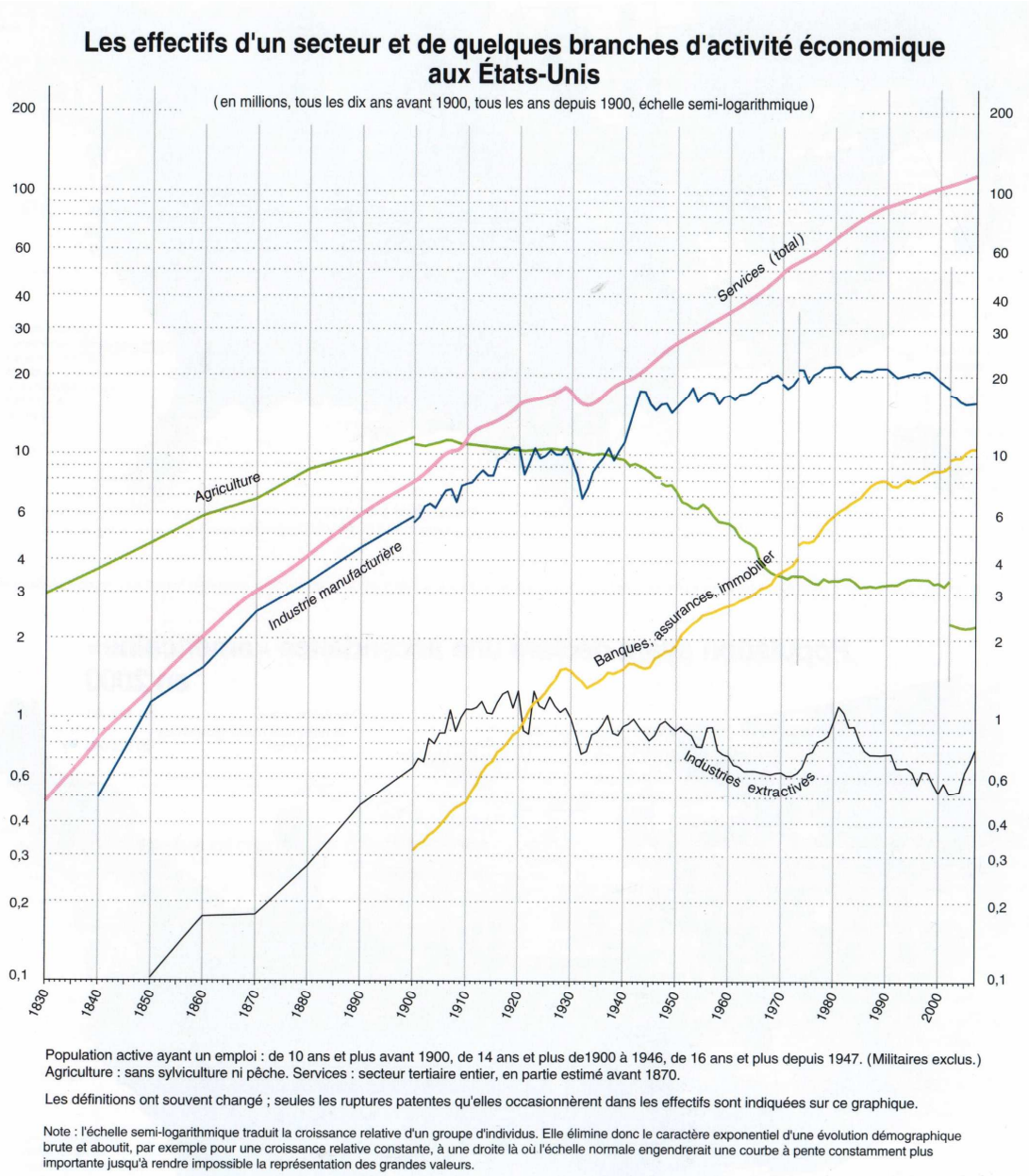


Fonte: SALMON, 2008, p. 79.

⁶⁰ UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, "The WTO and US Economic Growth", 2 de Março de 2000, <http://www.ustr.gov/new/wtofact2.html>. Apud. BACEVICH, 2002, p. 97.

Gráfico 5.4

Os Efetivos de um Setor e Alguns Ramos da Atividade Econômica dos Estados Unidos



Fonte: SALMON, 2008, p. 76.

A ventura exibida pelos índices econômicos abrumava, no entanto, a realidade da maior parte da população estadunidense. Uma das causas do aumento da produtividade foi a diminuição dos custos sindicais e a substituição de trabalhadores por novas tecnologias. A General Motors anunciou a dispensa de 69.650 trabalhadores, a IBM de 38.500, a AT&T de 33.525 e a Sears-Roebuck de 50.000. Entre 1989 e 1993, a renda média anual familiar tinha perdido 2,344 dólares.⁶¹

Além disso, os consultores do presidente o convenceram a priorizar o controle do déficit, em prejuízo das reformas de bem-estar social, prometidas durante campanha.⁶² Em discurso ao Estado da Nação em 26 de janeiro de 1996, Clinton declarou: “A era do grande governo está superada”.⁶³ Em 31 de julho do mesmo ano, anunciou que assinaria legislação acerca de programas de bem-estar social que previa, por exemplo, o cancelamento de assistência a crianças de famílias pobres. De acordo com um oficial da administração, “Hoje é um dia triste para o país, um dia triste para as populações pobres e um dia que voltará atormentar Clinton ao longo da história.”⁶⁴ Como acusa o mapa 5.3, os Estados Unidos não podem se envaidecer de ter o problema da pobreza sob controle.

Como Fred Block bem observou, da mesma maneira que a intervenção do Estado garante salários reais mais altos às classes trabalhadoras, o livre mercado concede maiores oportunidades de lucro às classes proprietárias. Dessa forma, a abertura dos mercados externos, sustentada pela retórica da globalização e da revolução da informática, harmonizou-se com os objetivos que sempre nortearam a política externa estadunidense: transferir as questões domésticas para a esfera internacional. O livre mercado desobrigava, pois, a Casa Branca de lidar com o poder aquisitivo da população dos Estados Unidos.

Como Bacevich bem recorda, George Kennan escreveu no início da Guerra Fria que a providência entregara aos Estados Unidos as responsabilidades de liderança

⁶¹ *New York Times*, 7 de Outubro de 1994, A9. Apud. BERMAN, 1998, p. 170.

⁶² BERMAN, 1998, p. 172.

⁶³ “The era o big government is over”. (Apud. BERMAN, 1998, p. 180.)

⁶⁴ “This is a sad day for the country, a sad day for poor people and a day that will come back to haunt Bill Clinton throughout history.” (*New York Times*, 16 de Março de 1997, A21. Apud. BERMAN, 1998, p. 184).

moral e política necessárias para reger o mundo⁶⁵. O desenvolvimento da bomba atômica parecia confirmar a suposição de Kennan, embora os Estados Unidos tenham perdido o monopólio sobre o armamento, antes do que se imaginava. Com a transição da Guerra Fria para a globalização, as palavras de Kennan recuperaram a sua plausibilidade. Um contexto receptivo às mensagens ligadas à supremacia estadunidense, como democracia, liberdade e abertura de mercados se afigurava. Qual observa Bacevich, os avanços da informática proporcionaram aos anos 90 o mesmo que a bomba atômica providenciou à década de 1940 – os meios tecnológicos que ordenariam o mundo conforme os interesses e valores dos Estados Unidos.⁶⁶

Porém, ainda mais importante: a retórica acerca da globalização ofereceu um novo discurso, com o qual Washington pôde sustentar ideologicamente a sua supremacia mundial. A liderança global da Casa Branca deixava de se manifestar de forma explícita, como ocorrera sob Reagan. Os Estados Unidos voltavam a se fiar em estratégias mais sutis de dominação, sublinhando os seus interesses econômicos, em detrimento dos políticos. Nesse contexto, as instituições multilaterais recuperaram o papel eminente que desempenharam no pós-guerra.

⁶⁵ KENNAN, George. “The Sources of Soviet Conduct in the American Encounter. The United States and the Making of the Modern World”. *Foreign Affairs*. Julho, 1947.

⁶⁶ BACEVICH, 2002, pp. 53-54.

iv. O Banco Mundial e a Divulgação do Neoliberalismo

1. Os Protestos:

O Banco sempre se mostrou à vontade como um propagador da abordagem neoclássica, passando a desempenhar papel central na legitimação da abordagem a partir da década de 1980.⁶⁷ Durante os cinco anos em que esteve na instituição, Clausen concedeu a 38 países, 10 bilhões de dólares em empréstimos para os programas de ajustes, transformando o Banco no que o presidente Reagan denominou de o “mago do mercado”.⁶⁸ Não obstante, imprevistos acabaram dificultando a incumbência da instituição de promover a liberalização comercial e financeira dos países periféricos. Em meados da década de 1980, ela veio a ser alvo de objeções infensas em decorrência dos danos sociais e ambientais causados pelos programas de ajustes e os seus projetos de infraestrutura. O Banco precisou, assim, novamente se focar nos aspectos sociais do desenvolvimento.

Ao longo da década de 1980, o tema do alívio da pobreza passou a ser preterido em favor das medidas dedicadas à crise da dívida.⁶⁹ O vice-presidente para relações externas do Banco o aconselhara a se distanciar da imagem de McNamara, pois julgava que a instituição deveria assinalar uma ruptura, aproximando-se da opinião pública conservadora. Algo que foi ressoado pelo economista agrônomo W.L. Pease, do setor da África:

⁶⁷ Em viagem à Índia em 1952, Eugene Black criticou a discriminação do país contra o capital privado e a preferência, por ele tida como injustificada, pela industrialização financiada pelo setor público. (MASON & ASHER, 1973, p. 372.)

⁶⁸ CAUFIELD, 1996, p. 178.

⁶⁹ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 331.

Acredito que estamos caçando borboletas e impondo conceitos estrangeiros de moralidade. Do ponto de vista agrícola, devíamos investir estritamente como um banco de desenvolvimento. Não estou convencido de que a teoria da *trickle-down* não possa ser aplicada no desenvolvimento agrícola, pois a história mostra que ela funciona. Se a nossa assistência beneficia grandes fazendeiros, que assim o seja. Estamos provavelmente criando uma base mais forte e duradoura para o país desse modo do que agindo como uma agência filantrópica.⁷⁰

A negligência pelo tema da pobreza era também revelada nos relatórios anuais do Banco. O de 1983 não fez qualquer referência ao assunto pela primeira vez em muitos anos, o que se repetiu em 1984 e 1986, enquanto que o de 1985 fez somente uma menção breve. O diretor executivo do Canadá repreendeu a instituição em 1984 por estar privilegiando a eficiência a despeito da igualdade.⁷¹ Avaliação feita pela Equipe de Políticas de Operações (Operations Policy Staff) sobre os projetos realizados durante o ano fiscal de 1984 demonstrou forte queda nos empréstimos capazes de oferecer vantagens às populações mais pobres como desenvolvimento rural, educação primária, saúde, educação, suprimento de água e esgoto.⁷²

À desconsideração pelo tema, somaram-se os malogros dos programas de ajustes estruturais. No final de 1986, a iniciativa de Baker já demonstrava ter sido ineficiente – dezesseis dos dezessete países agraciados pelos empréstimos

⁷⁰ “I think we are chasing butterflies and imposing foreign concepts of morality. In an agricultural context, we should be investing strictly from the point of view of a development banker. I am unconvinced that the trickle-down theory is inapplicable in agricultural development because history shows that it works. If our assistance benefits better off farmers, so be it. We are probably creating a far stronger and more lasting base for the country that way than by acting the philanthropist.” (PEASE, W.L. a Mr. Ali, WAPA 4, **Measurements of Poverty**. 7 de Agosto de 1981, Apud KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 336).

⁷¹ MILLER, Morris, diretor executivo do Canadá para Munzberg, “JAC – Bank’s Poverty Focus”, 9 de Fevereiro de 1984. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 350.

⁷² Não obstante, Kapur, Lewis e Webb observam que a preocupação de Clausen com os aspectos sociais do desenvolvimento foi maior do que aparentou. Exemplo disso foi o significativo aumento de empréstimos concedidos à África subsaariana, em decorrência do aumento da atenção mundial aos problemas da fome na Etiópia, no Sudão e em Sahel. Em abril de 1984, o Banco doou 2 bilhões de dólares ao World Food Program. Igualmente criou em maio de 1985 a Facilidade Especial para a África subsaariana (Special Facility for Africa), arrecadando doações de seus países membros. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 341).

apresentavam piora nos indicadores econômicos.⁷³ Relatório do próprio Banco informou que a privatização das empresas estatais piorou a concentração de renda.⁷⁴ Na África, o fim dos subsídios causados pelas condições impostas aos empréstimos trouxe graves consequências para os pequenos agricultores, com declínio da produtividade agrícola e aumento da pobreza rural.⁷⁵ Estudos realizados em Uganda, Moçambique e Tanzânia mostram que os preços dos produtos rurais caíram depois de aplicados os programas de ajustes.⁷⁶

Isso gerou protestos contra o Banco⁷⁷, que já vinha sendo severamente criticado pelos danos ambientais causados pelos seus projetos. Apesar da instituição ter sido a primeira a ter um consultor especializado em preservação do meio ambiente, nunca concedeu grande importância ao tema.⁷⁸ A partir de 1983, ONGs localizadas, sobretudo, nos Estados Unidos deram início a uma campanha para que o Banco passasse a dedicar mais atenção ao assunto.⁷⁹

Embora a instituição não fosse a única a causar prejuízos ao meio ambiente, dispunha de uma presença global, comandava vastos fundos e desfrutava de grande respeito, sendo um alvo visível para os protestos.⁸⁰ O objetivo das ONGs era se unir a grupos de proteção ambiental e de direitos indígenas situados em outros países, tornar públicos projetos contra os quais facilmente se obteria uma oposição e, assim, pressionar membros do Congresso a modificar o Banco. Entre 1983 e 1987, foram

⁷³ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 633 e 643.

⁷⁴ WORLD BANK, *Public Enterprise Reform Loan. Program Performance Audit Report*. Operation's Evaluation Department, report nº 10849, Junho de 1992. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 153.

⁷⁵ HAVNEVIK & BRYCESON, 2007, p. 17.

⁷⁶ GIBBON, HAVNEVIK, HERMELE, 1993, p. 18.

⁷⁷ Talvez a censura mais veemente tenha sido a publicação da UNICEF de 1985, **Adjustment with a Human Face** com estudos de caso sobre os custos sociais dos ajustes. Embora outras pesquisas contra-argumentassem as conclusões do estudo, este chamou a atenção da opinião pública. (CORNIA, G.A; JOLLI, R; STEWART, F. **Adjustment with a Human Face**. Oxford University Press, 1987. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 352).

⁷⁸ McNamara anunciou a contratação do consultor em 1970 no encontro anual do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tornando o Banco a primeira instituição multilateral e bilateral a ter um profissional com tal especialidade. (WADE, 1997, p. 618).

⁷⁹ As ONGs foram a Natural Resources Defense Council (NRDC), a Environment Policy Institute e a National Wildlife Federation, que eventualmente se uniu ao "Friends of the Earth", adotando esse nome. (WADE, 1997, p. 657).

⁸⁰ CAUFIELD, 1997, p. 168.

realizadas mais de vinte sessões nos subcomitês do Congresso sobre os danos ambientais causados pelas instituições multilaterais e o Banco esteve sempre no centro das atenções.

Um dos primeiro casos de ampla repercussão foi o Polonoroeste, projeto de construção de 1.500 km de rodovia, ligando Mato Grosso, Rondônia e Amazônia e de criação de estruturas agrícolas, sistemas de saúde e reservas ecológicas e indígenas. Teve início em 1979 e, ironicamente, foi concebido como uma inovação do desenvolvimento sustentável.⁸¹

Em três anos, a rodovia estava terminada, atraindo migrantes para a região. Estima-se que a população aumentou de 620 mil em 1982 para 1,6 milhões em 1988. As agências governamentais brasileiras não conseguiram suprir as exigências de infraestrutura para atender aumento populacional tão repentino. A pecuária, combinada com outras práticas de extração inapropriadas para o tipo de solo, causou desflorestamento fora das áreas previstas pelo projeto, danos às populações indígenas e ao meio ambiente.⁸²

Em junho de 1983, as três ONGs envolvidas nos protestos contra o Banco convenceram o presidente do subcomitê sobre Instituições Internacionais de Desenvolvimento e Finanças da Câmara a abrir audições sobre os danos causados pela instituição ao meio ambiente. Em relação ao Polonoroeste, foram expostas fotos de satélites com fumaças emergindo dos incêndios provocados pelo desflorestamento. Outros dados sobre projetos do Banco e o depoimento de organizações em defesa dos

⁸¹ Muitos dentro do Banco consideraram o projeto sobremaneira ousado. O diretor assistente do Departamento de Desenvolvimento Rural e Agrícola e o consultor para assuntos relacionados ao meio ambiente argumentaram que o potencial para agricultura do Polonoroeste fora superestimado, não havendo qualquer evidência de que o solo fosse próprio para algum cultivo. O Banco estava, portanto, completamente ciente dos perigos envolvidos no projeto. No entanto, a Amazônia era tida como a última fronteira do mundo e o Brasil um dos maiores emprestadores da instituição, sendo difícil recusar qualquer um dos seus pedidos. Além disso, o Polonoroeste se ligava à paixão de McNamara por feitos heróicos e, ao seu ver, o projeto reduziria drasticamente a pobreza no noroeste e nordeste do Brasil. (WADE, 1997, pp. 638-640).

⁸² Relatório do Departamento de Avaliação de Operações do Banco sustentou que a instituição não vinha fiscalizando a execução do projeto de forma apropriada. A despeito disso, o Quadro de Diretores aprovou a terceira fase dos empréstimos para o Polonoroeste em outubro de 1983. Os problemas continuaram e eram relatados ao Banco por equipes enviadas ao Brasil. (WADE, 1997, p. 649).

direitos indígenas levaram o presidente da sessão a descrever os relatos como “aterrorizantes”.

Bruce Rich, jovem advogado da NRDC (Natural Resources Defense Council), reuniu-se no verão de 1984 com o antropólogo Steve Schwartzman, que acabara de voltar do Brasil. Os dados coletados por Schwartzman foram divulgados numa carta redigida por Rich, endereçada a Clausen e assinada por 32 ONGs de onze países, na qual foi solicitado o fim dos empréstimos ao Polonoroeste.⁸³ A resposta de Clausen foi breve e formal, informando que os investimentos continuariam.⁸⁴ O Banco, na verdade, não estava preocupado, pois o Tesouro, então seu principal interlocutor, igualmente não considerava a questão ambiental um assunto prioritário. Em junho de 1985, notificações de dois oficiais do Tesouro a respeito das prioridades dos bancos multilaterais não faziam qualquer menção a temas sociais, mas à privatização, a políticas macroeconômicas e tópicos financeiros.⁸⁵

⁸³ A carta chegou a ser publicada pelo *New York Times*, sob o título, “Ao Banco Mundial é exigido que cesse ajuda ao Brasil para o Desenvolvimento da Amazônia” (ECKHOLM, Eric. “World Bank Urged to Halt Aid to Brazil for Amazon Development”, *New York Times*, 17 de outubro de 1984. Apud. WADE, 1997, p. 663).

⁸⁴ Em 1987, o programa televisivo *Sixty Minutes*, um com as maiores audiências nos Estados Unidos, trouxe um documentário sobre o Polonoroeste, criticando o Banco por desperdiçar dinheiro dos contribuintes estadunidenses. Isso chamou a atenção da opinião pública e dúzias de cartas de protestos começaram a ser enviadas ao presidente da instituição diariamente. (WADE, 1997, p. 636).

⁸⁵ (Memorando de M. Qureshi a A.W. Clausen, “U.S. Position on MDBs”, 8 de julho de 1985. Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 356, nota 109). Clausen, contudo, reuniu-se com grupo de ambientalistas na primavera de 1984, pois estes protestariam contra o aumento de fundos para a AID. “Não mantenha a AID como refém do meio ambiente. Pense nas populações pobres.” (“Don’t hold IDA hostage to the environment. Think about poor people.”), argumentou Clausen, ao que Brent Blackwelder, presidente do *Friends of the Earth*, respondeu: “Nós estávamos pensando nas populações pobres. Foram elas que chamaram a nossa atenção.” (“We were thinking about poor people. It was the poor, the people on the ground, who brought these problems to our attention.”) (RICH, Bruce. “Multilateral Development Banks. Their Role in Destroying the Global Environment”, *The Ecologist*, Vol. 5, nº1/2, 1985, p. 125. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 171). No ano seguinte, o Banco decidiu interromper os empréstimos ao Polonoroeste até que medidas de emergência de proteção aos índios fossem tomadas. Foi a primeira vez que a instituição cessou um de seus projetos em virtude de questões ambientais. Os investimentos retornaram, porém, alguns meses depois, sob a justificativa de que a situação se normalizara. Em 1990, relatório do Departamento de Avaliação de Operações do Banco declarou: “É evidente que o Polonoroeste contribuiu direta e indiretamente para a degradação do meio ambiente do Noroeste do Brasil.” (“It is evident that Polonoroeste contributed both directly and indirectly to the acceleration of environmental degradation in Northwest Brazil”). (WORLD BANK. “Environment Aspects and Consequences”, Operations Evaluation Department, p. xv. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 177.)

Não obstante, a situação logo iria adquirir proporções maiores, obrigando a instituição a conceder maior atenção aos protestos. Em 1978, foi aprovado projeto de construção de quatro grandes represas ao longo do rio Narmada na Índia – o maior sistema de recursos relacionados à água do mundo. A campanha nacional e internacional contra o projeto se focou nos problemas de deslocamento das populações que habitavam as regiões próximas às construções.⁸⁶ Em 1983, o sociólogo do Banco, Michael Cernea, descobriu que nenhuma providência fora tomada pelos governos estaduais da Índia para noticiar os nativos a respeito do deslocamento. Em 1987, a instituição enviou equipe para analisar a questão e tomou conhecimento de que as populações estavam em lugares precários, sem qualquer infraestrutura.⁸⁷

Já no final da década de 1970, a organização comunitária de saúde do estado de Gujarat soube dos problemas e ciente do envolvimento do Banco, solicitou auxílio à OXFAM (uma confederação sediada na Inglaterra de organizações sociais). Em 1985, a OXFAM orquestrou ampla campanha, com o apoio de ONGs de vários países, para que o deslocamento das populações nativas fosse feito de forma mais organizada. Outra ONG local, que passou a se chamar de Narmada Bachao Andolan – NBA - (Movimento de Proteção a Narmada), começou a participar da campanha e se uniu ao Fundo de Defesa Ambiental dos Estados Unidos (Environment Defense Fund - EDF). A partir de então a campanha passou a ser gerida por uma funcionária do EDF, Lori Udall, que contou com toda a assistência de Bruce Rich.⁸⁸

A administração Reagan decidiu, assim, em junho de 1986 substituir Clausen por Barber Conable – um congressista republicano de Nova York – no intuito de que este convencesse seus antigos colegas de que a instituição estava disposta a mudar.⁸⁹ Ele expandiu e reestruturou o escritório ambiental do Banco, cujo quadro de especialistas

⁸⁶ Uma das maiores dificuldades do projeto foi que os seus custos e benefícios estavam distribuídos em três estados: Gujarat, Madhia Pradesh e Maharashtra. Dessa forma, o Banco não podia tratar as questões referentes à represa diretamente com o governo federal. (WADE, 1997, pp. 688 e 690).

⁸⁷ WADE, 1997, pp. 687-691.

⁸⁸ WADE, 1997, pp. 695-698.

⁸⁹ CAUFIELD, 1996, p. 178.

saltou de cinco para 300 em 10 anos.⁹⁰ O novo presidente se interessava pela causa e estava cômico da importância política da mesma. Em 1989, o Banco se comprometeu pela primeira vez a realizar relatórios sobre o impacto ambiental de seus projetos e a quadruplicar os empréstimos voltados para o reflorestamento.⁹¹

Conable igualmente reconheceu as críticas feitas aos programas de ajustes. É certo que logo quando entrou, supunha que somente o crescimento econômico fosse capaz de eliminar a pobreza. Mas, aos poucos, passou a sustentar que o crescimento por si só não era suficiente. Doravante, o Banco retornaria a se focar na questão do alívio da pobreza, ao estilo de McNamara, dando início a um novo tom retórico. Anne Krueger deixou o seu cargo no outono de 1987, sendo substituída por Stanley Fisher, respeitado professor do MIT. Embora cético num primeiro momento, Fisher logo se tornou um grande entusiasta pela questão do alívio da pobreza, sendo um dos principais organizadores do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990, *Poverty*.⁹² Este conferiu unidade intelectual à nova fase do Banco, reconhecendo os custos sociais dos programas de ajustes.⁹³ Recomendava, assim, a criação de intervenções compensatórias e subsídios, que se combinaria com políticas macroeconômicas voltadas para o crescimento.⁹⁴

⁹⁰ (WADE, 1997, p. 611). O presidente também realizou ampla reforma em 1987, considerada, em princípio, um desastre, que, entretanto, levou a instituição a apresentar posteriormente significativa melhora em suas operações. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1199).

⁹¹ CAUFIELD, 1996, pp. 181-182.

⁹² KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 370.

⁹³ Segundo o relatório: "Os países industrializados assistiram a favoráveis desenvolvimentos no crescimento, comércio e investimento. Rendas per capita reais subiram (e a pobreza diminuiu) no sul da Ásia e, ainda mais enfaticamente, no Leste da Ásia. (...) No entanto, milhares das pessoas mais vulneráveis do mundo têm uma visão mais pessimista da década passada. Muitos países em desenvolvimento não só fracassaram em acompanhar os países desenvolvidos, como também viram suas rendas caírem em termos absolutos. A qualidade de vida de milhares na América Latina está abaixo do que no início da década de 1970." ("The industrial countries saw favorable developments in growth, trade, and investment. Real per capita incomes grew (and poverty declined) in South Asia and, even more markedly, in East Asia. (...) Yet millions of the world's most vulnerable people must take a far gloomier view of the past ten years. Many developing countries have not merely failed to keep pace with the industrial countries, they have seen their incomes fall in absolute terms. The living standards of millions in Latin America are now lower than in the early 1970s.") (WORLD BANK, 1990, pp. iii-iv).

⁹⁴ O relatório argumenta que os países que apresentaram uma boa performance econômica, assistiram à redução da pobreza. (WORLD BANK, 1990, p. 10). Ao mesmo tempo, porém, admite que os esforços para acabar com a pobreza a longo prazo necessitam de investimentos na educação, saúde e nutrição.

No entanto, malgrado o esforço de Conable – relatório do Banco constatara que entre julho de 1985 e novembro de 1986 suas interações com ONGs aumentaram consideravelmente – a instituição prosseguia sendo severamente criticada. Ela aguardava em 1985 um aumento de fundos para que seu orçamento atingisse 20 bilhões de dólares, já que o FMI obtivera um acréscimo de capital entre 1981 e 1982.⁹⁵ O pedido foi, no entanto, recusado sob o argumento de que os funcionários do Banco recebiam salários abusivos.⁹⁶ Constatação que foi reafirmada em março de 1990, quando Dr. Michael Irwin – diretor dos serviços de saúde do Banco – enviou uma carta ao *Wall Street Journal*, anunciando seu pedido de demissão e acusando a burocracia da instituição de dispendiosa, excessivamente remunerada e arrogante.⁹⁷

A vinda de Lewis Preston em 1991 igualmente causou uma inflexão no que fora conquistado por Conable. Embora Preston viesse a aprofundar as medidas contra a pobreza e voltadas para o meio ambiente,⁹⁸ supunha que o Banco necessitava aprender a dizer “não”.⁹⁹ O novo presidente vinha da J.P. Morgan, tendo sido o

Pois o progresso social não seria um produto direto do desenvolvimento econômico. (WORLD BANK, 1990, p. 74).

⁹⁵ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1082.

⁹⁶ Entrevista de Conable concedida a Kapur, Lewis e Webb, em 8 de maio de 1991. (KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1199).

⁹⁷ Michael Irwin já tinha provocado um dos maiores conflitos internos da história do Banco ao enviar uma carta à revista dos funcionários, criticando a exigência desses por viagens na primeira classe para todos os vôos superiores a nove horas, enquanto que as Nações Unidas concediam apenas a dois dos seus maiores oficiais o mesmo privilégio. (CAUFIELD, 1996, p. 188).

⁹⁸ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1203.

⁹⁹ KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, pp. 352-372. Segundo os autores, Conable argumentou que não prosseguiu num segundo mandato no Banco, pois estava interessado em sua aposentaria. Kapur, Lewis e Webb sugerem, no entanto, que o presidente, na verdade, decepcionou-se com o modo como foi recebido pela administração Reagan e Bush, já que era um republicano. Em seu discurso no Encontro Anual do Comitê de Bretton Woods em 1991, comentou: “Aqui estamos nos Estados Unidos, nação que criou o Plano Marshall, que liderou a criação das instituições de Bretton Woods, incluindo o Banco Mundial. Porém, até mesmo os americanos mais cultos não sabem o que é o Banco Mundial.” (“Here we are in the United States, the nation that created the Marshall Plan, that provided key leadership in creating the Bretton Woods institutions, including the World Bank. Yet even otherwise knowledgeable Americans don’t know what the World Bank is.”) (CONABLE, B. Discurso no Encontro Anual do Comitê de Bretton Woods, Washington D.C., 10 de julho de 1991, Apud. KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 1202).

responsável pelas operações estrangeiras da última durante a década de 1970 e era considerado um formidável banqueiro.¹⁰⁰

Os escândalos continuaram com o vazamento de um memorando interno escrito pelo Economista Chefe de então - Lawrence Summers – segundo o qual o Banco deveria estimular a transferência de indústrias para os países periféricos, já que o lixo tóxico existente nessas nações era desprezível. A repercussão foi imediata com a publicação do documento pelo *Financial Times*.¹⁰¹

Concomitantemente, as discussões em torno da construção da represa no rio Narmada prosseguiram. Em 1992, foram obtidas as assinaturas de 250 organizações de 37 países pelo fim dos investimentos na Índia. O abaixoassinado foi publicado no *Financial Times*, *New York Times* e *Washington Post* e convenceu o diretor executivo da Holanda a defender uma revisão independente do projeto. Foi então solicitado a Bradford Morse – um ex-congressista ligado à ONU – para liderar o grupo que faria a revisão.

Em junho do mesmo ano, Morse apresentou relatório de 363 páginas, segundo o qual o Banco vinha desobedecendo suas próprias diretrizes sobre o deslocamento de populações nativas. Informava também que o projeto dificilmente atingiria os resultados esperados e aconselhava a instituição a interromper os investimentos. Ainda mais significativo, o documento observou que os materiais mais importantes concernentes aos problemas do projeto encontravam-se dentro do próprio Banco. Se este tivesse, assim, concedido mais atenção aos comentários dos seus membros, não teria sido necessário realizar a revisão.¹⁰²

¹⁰⁰ Foi chamado pelo *Institutional Investor* como o mais influente banqueiro dos Estados Unidos. (TEITELMAN, Robert. “The Man Behind the Morgan Mask”. *Institutional Investor*, Outubro de 1991, p. 212. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 256).

¹⁰¹ “Let them Eat Pollution”, *Financial Times*, fevereiro de 1992, Apud. CAUFIELD, 1996, p. 258.

¹⁰² “A mais rica fonte de material sobre os problemas do deslocamento na Índia estão nos próprios documentos internos do Banco, [tornando tudo mais] perplexo [já] que aparentemente há pouco esforço de se desenvolver uma *estratégia* reparadora, optando-se pelo confronto de um problema de deslocamento atrás do outro.” (“The richest source of material about the problems with resettlement in India are in the Bank’s own internal documents, [making it all the more] perplexing [that] there appears to be little effort to develop a remedial *strategy* rather than confront one resettlement problem after another.”) (Apud. WADE, 1997, p. 701).

Em outubro, o Quadro de Diretores decidiu prosseguir com o projeto, algo que coincidiu com as discussões sobre o orçamento da AID. Diante disso, ONGs ameaçaram se opor às contribuições dos Estados Unidos à Associação, caso o Banco não realizasse as reformas que considerassem pertinentes – tornar as informações mais acessíveis ao público e criar um quadro independente que avaliasse as suas operações. Em agosto de 1993, o Banco decidiu adotar algumas das reformas exigidas.¹⁰³ Apesar disso, o Congresso realizou profundo corte das contribuições dos Estados Unidos à AID, que passaram de 3,7 bilhões de dólares para 200 milhões de dólares.¹⁰⁴

Simultaneamente, ocorria a campanha “Cinquenta anos já são suficientes”, no intuito de criticar a publicidade em torno da comemoração dos cinquenta anos das instituições de Bretton Woods. No encontro anual de 1994, em Madrid, manifestantes carregaram cartazes – “Banco Mundial: Sem Dólares para a Destruição da Camada de Ozônio” (World Bank: No Dollars for Ozone Destruction”) e jogaram notas, imitando dólares com os dizeres, “50 anos de Destruição”.¹⁰⁵

¹⁰³ Por volta de 1995, o acesso aos dados do Banco mudou completamente. Só em 1996, foram realizados 30 mil pedidos por documentos. Foi, igualmente, aprovada a criação de órgão independente – o Painel de Inspeção Independente. (WADE, 1997, p. 728).

¹⁰⁴ Outro escândalo que aturdiu o Banco esteve ligado à reforma de sua sede, aprovada em 1989 pelo Quadro de Diretores e orçada em 186 milhões de dólares. Em 1990, o valor aumentou para 206,5 milhões de dólares, em maio de 1993, para 250 milhões de dólares, atingindo alguns meses depois 314 milhões de dólares, por motivos de má gerência. Ao incômodo da maior instituição mundial de desenvolvimento não conseguir manter o orçamento de uma mera reforma, somou-se outro contratempo. Ultraçados com a possibilidade de serem proibidos de fumar, diretores executivos exigiram a instalação de um ar condicionado de última geração, orçado em 5 milhões de dólares. A revista *The Economist* não hesitou em informar que o valor correspondia à imunização de 200 mil crianças. (“Smoked Out”, *The Economist*, 29 de maio de 1993, p. 108. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 261).

¹⁰⁵ Numa entrevista coletiva alguns dias depois, Preston condenou os ataques: “Parte do problema é que há, marginalmente, um número de ONGs cuja intenção é fazer teatro, chamar atenção e, com isso, afetar os nossos fundos. Não acho que tenham desempenhado um papel particularmente construtivo. Minha mensagem é simplesmente essa: Nós não seremos detidos. Estamos mais comprometidos do que nunca com a ajuda às populações pobres e contamos com o apoio renovado dos nossos membros globais.” (“Part of the problem is that there are, on the fringe, a number of NGOs whose business involves theatrics, involves getting attention and thereby presumably funding. I don’t think they played a particularly constructive role. My message is simply this: we will not be distracted. We are more committed than ever before to help the poor and we have the renewed support of our global membership to do it.” (HILL, Luke. “World Bank Said Needed More than Ever”. *United Press International*, 6 de Outubro de 1994. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 275.)

Tabela 5.2
Empréstimos do Banco Mundial para Setores com Foco no Alívio da Pobreza
Anos Fiscais 1981-1993
(Médias Anuais)

Setores	1981-1983	1987-1989	1991-1993
Desenvolvimento de Recursos Humanos	659	1.059	3.494
Educação	603	756	2.047
População, Saúde e Nutrição	56	303	1.447
Agricultura e Desenvolvimento Rural	3.513	3.638	3.623
Abastecimento de Água e Saneamento Básico	596	765	1.097
Total de empréstimos	13.261	19.421	22.696
<i>Como parte do total de Empréstimos (percentual)</i>			
Desenvolvimento de Recursos Humanos	5	5	15
Agricultura e Desenvolvimento Rural	26	19	16
Abastecimento de Água e Saneamento Básico	4	4	5

Fonte: BANCO MUNDIAL, *Annual Report*. Washington, 1993. Apud. PEREIRA, 2010, p. 265.

Tabela 5.3
Empréstimos do BIRD e da AID por Setor – Anos Fiscais 1982-1985
(Percentual)

	1982			1983			1984			1985		
	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total
Agricultura e Desenvolvimento Rural	21,1	23,4	33,7	21,4	39,3	25,5	17,3	39,2	22,4	21	44,9	26
Setor Financeiro (a)	9,3	5	8,4	10,6	1,8	8,6	6,4	5,6	6,2	4,5	2	3,9
Educação	4,1	3,6	4	2,7	7,5	3,8	4,1	5,7	4,5	4,5		13,6
										6,4		
Petróleo, Gás e Carvão	7	1,7	5,9	8,8	2,1	7,3	6,3	3,2	5,6	10,5	4,5	9,3
Energia Elétrica	13,9	26	16,4	13,7	7,2	12,2	19	10,8	17,1	19,1	2,6	15,6
Industria	8,8		1,8	5,6	2	4,8	4,1	1,4	3,5	5,6	0,3	4,5
	7,4											
População, saúde, nutrição	0,1		0,9	0,5	1,7	0,8	0,6	4,9	1,6	1,4	1	1,3
	0,3											
Pequenas empresas	2,2	2,1	2,2	4,6	0,4	3,7	5	2,1	4,3	4,9	0,2	3,9
Assistência técnica	0,2	1,8	0,4	0,2	0,8	0,4	0,1	3,4	0,9	0,4	2,2	0,8
Telecomunicações	3,3	2,1	3	n.i.	1,7	0,4	1,4	n.i.	1,1	0,5	2	0,8
Transporte	13,4	8,7	13,3	12,6	15,5	13,3	18,8	9,9	16,7	16,4	9	14,9
Desenvolvimento urbano	3,1	1,9	2,9	2,9	6,8	3,8	3,7	1,5	3,2	1,8	5,9	2,7
Abastecimento de Água e Saneamento Básico	3,9	1,5	3,4	5,7	5,4	,5,6	4,6	2,5	4,1	5,5	5,2	5,4
TOTAL	100			100			100			100		

Dados extraídos de PEREIRA, 2010, p. 253.

Tabela 5.4
Empréstimos do BIRD e da AID por Setor (1986 – 1989)
(Percentual)

	1986			1987			1988			1989		
	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total
Agricultura e Desenvolvimento Rural	28,5	32,3	29,3	13,7	28,2	29,3	19,9	35	16,6	12,6	28,9	16,3
Setor Financeiro (a)	10,1	4	8,9	15,5	2,7	13	10,1	5	8,9	13,5	2,9	11,1
Educação	4,4	8	5,1	1,2	7,6	2,5	4,4	4,7	4,5	2,7	9,1	4,2
Petróleo, Gás e Carvão	1,6	0,6	1,4	4,3	2,4	3,9	2,2	1,4	2	3,3	0,6	2,7
Energia Elétrica	18,4	11,6	17,1	20,1	4,6	17,1	12,9	2,2	10,4	17,4	2,2	10,4
Industria	5,7	2	5	2,9	0,2	2,4	14	3,6	11,6	11,3	2,5	9,3
População, saúde, nutrição	1,3	8,1	2,6	0,2	0,6	0,3	0,7	4,4	1,6	2,4	4,4	1,6
Pequenas empresas	2	0,3	1,7	2,9	0,5	2,4	3,3	0,4	3,3	3,6	0	2,7
Assistência técnica	0,5	2,5	0,8	0,1	2,6	0,6	0,1	1,8	0,5	0,2	2,7	0,8
Telecomunicações	0,2	0,8	0,3	4,6	0,8	3,9	0,2	n.i.	0,2	0,3	2,2	0,8
Transporte	9,5	7,8	9,2	8,1	17,2	9,9	14,3	11,	13,7	6,9	14	8,6
Desenvolvimento urbano	7,2	5,5	6,8	8,7	6,7	8,3	7,5	13,6	8,9	5,8	4,7	5,6
Abastecimento de Água e Saneamento Básico	3,8	3,1	3,7	5	7,4	5,5	3,3	1	2,8	3,5	4,5	3,7
TOTAL	100			100			100			100		

n.i. Não informado

(a) abrange empréstimos para ajuste estrutural

Dados extraídos de PEREIRA, 2010, p. 253.

2. O Relatório sobre o Desenvolvimento do Leste Asiático:

No início da década de 1980, as relações entre o Banco e o Japão se tornaram tensas, em virtude não só do aumento do investimento japonês em ajuda estrangeira (concorrendo com o Banco), mas também pelo modelo de desenvolvimento veiculado pelo país, que se contrapunha ao neoliberalismo. Na tentativa de aumentar sua influência dentro da instituição, o governo japonês buscou em 1991 convencê-la a realizar um estudo especial sobre a experiência do Leste Asiático. Supunha-se que dessa forma o Banco talvez reconsiderasse suas ideias centrais a respeito do papel do Estado no processo de desenvolvimento.

Na verdade, era cada vez mais difícil para o Banco recusar algum pedido do Japão, pois este aumentara consideravelmente a sua importância no contexto internacional, através de programas de ajuda e do investimento estrangeiro. Já no início da década de 1980, o Estado japonês se tornara o principal co-financiador da instituição e o segundo maior doador da AID. Em 1989, o programa de ajuda bilateral do Japão emergiu como o maior do mundo e em 1992, o país passava a ser o segundo maior contribuinte do FMI, ao lado da Alemanha.

Isso permitiu ao governo japonês encorajar seus mutuários a pensar em estratégias mais intervencionistas, questionando os princípios neoliberais divulgados pelo Banco. Mais especificamente, o Japão defendia o estabelecimento pelo Estado de objetivos nacionais e escolhas políticas, que privilegiassem o desenvolvimento de indústrias estratégicas. Argumentava que os benefícios de um desenvolvimento direcionado pelo Estado eram ilustrados não só pela experiência japonesa do pós-guerra, como igualmente pelos casos mais recentes de crescimento econômico do Leste Asiático.

O Banco, contudo, recebia Lawrence Summers como Economista Chefe em janeiro de 1991. Conhecido por sua falta de tato, Summers considerava os economistas japoneses como de segunda categoria. Entre janeiro e junho do mesmo ano, foi elaborado o *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1991 – O Desafio do Desenvolvimento*, sob a supervisão de um economista da Escola de Chicago. Summers elaborou o conceito de políticas “amigas do mercado”, para se referir a medidas desempenhadas pelo Estado, próprias para o desenvolvimento, que, porém, não

obstavam as supostas virtudes do livre mercado. A despeito dos esforços do Economista Chefe, os japoneses julgaram a mensagem do relatório sobremaneira neoliberal. O diretor-executivo do Banco proveniente do Japão declarou no Encontro Anual do Banco Mundial e do FMI:

A experiência na Ásia mostrou que apesar das estratégias de desenvolvimento exigirem um respeito saudável pelos mecanismos de mercado, o papel do Estado não pode ser esquecido. Eu gostaria de ver o Banco Mundial e o FMI assumirem a liderança de um amplo estudo que irá definir as bases teóricas dessa abordagem e esclarecer as áreas nas quais ela pode ser aplicada em outras partes do globo.¹⁰⁶

As tensões se intensificaram no final do ano com a publicação pela imprensa tanto estadunidense quanto japonesa de entrevistas com oficiais do Japão. Estes sustentavam que as recomendações veiculadas pelo Banco eram simplistas e se baseavam em preceitos especificamente ocidentais, incapazes de lidar com a estratégia de desenvolvimento perseguida pelo Japão e seus vizinhos.¹⁰⁷ A instituição acabou, assim, concordando com certa relutância em realizar o estudo sobre o Leste Asiático, que teve início em janeiro de 1992, orçado em 1,2 milhões de dólares, com previsão para ser publicado em setembro de 1993. A equipe de pesquisadores foi formada por economistas vindos todos (exceto um) de universidades localizadas nos Estados Unidos, sendo que apenas o editor, que se uniu ao grupo em março de 1993, possuía alguma experiência na região estudada.

O relatório final reconheceu a extensa intervenção do Estado no Leste Asiático, pela primeira vez num documento de ampla circulação da instituição. Igualmente assentiu que algumas dessas intervenções *possivelmente* tenham fortalecido o

¹⁰⁶ “Experience in Asia has shown that although development strategies require a healthy respect for market mechanisms, the role of the government cannot be forgotten. I would like to see the World Bank and the IMF take the lead in a wide-ranging study that would define the theoretical underpinnings of this approach and clarify the areas in which it can be successfully applied to other parts of the globe.” (WORLD BANK, nota de imprensa nº 16, 15 de outubro de 1991, Apud. WADE, 1996, p. 11).

¹⁰⁷ MILLER, Rich, *Journal of Commerce*, 11 de dezembro de 1991, p. iv. “Free Market Theory not Practical in Third World Masaki Shiratori”, *EIR*, 27 de março de 1992; “Japan Challenges World Bank Orthodoxy”. *Far Eastern Economic Review*, 12 de março, p. 49; “Japan Presses World Bank on Lending: Nation Begins Asserting Independent Voice in Global Forum”, *The Nikkei Weekly*, 12 de março de 1992, p. 3. Apud. WADE, 1996, p. 12.

crescimento e a igualdade em algumas partes da região. No prefácio redigido por Lewis Preston, este admite, inclusive, que as intervenções contribuíram com o crescimento e a igualdade, sem a utilização de eufemismos como “possivelmente”.¹⁰⁸ O resto do relatório adotou, porém, uma posição de embate à política industrial, sustentando que esta seria ineficiente, não oferecendo muitas promessas aos países periféricos.¹⁰⁹

Ora, como Robert Wade bem observa, a estratégia de desenvolvimento do Japão e do Leste Asiático ameaça a credibilidade das doutrinas sustentadas pelo Banco. Este, no entanto, não pode rejeitar o intervencionismo estatal, alegando somente que este questiona as suas ideias. É preciso apresentar evidências que embasem o argumento divulgado pela instituição. O problema é que, segundo alguns autores, as evidências mencionadas no relatório são repletas de controvérsias.¹¹⁰

Um dos exemplos citados por Wade diz respeito às distorções de preços, praticadas pelo Leste Asiático, tidas pelo documento como sutis: os preços relativos dos bens comerciáveis estariam, assim, mais próximos à média de preços internacionais do que o observado em outros países periféricos.¹¹¹ O autor explica que essa generalização se torna importante para o argumento do Banco, pois supõe que as políticas industriais adotadas na região foram módicas. O relatório mais adiante reconhece, porém, que os preços relativos do Japão, Coreia do Sul e Taiwan desviaram mais dos preços internacionais do que países notoriamente intervencionistas como Índia, Paquistão, Brasil, México e Venezuela entre 1976 e 1985.¹¹²

¹⁰⁸ WORLD BANK, 1993, p. vi.

¹⁰⁹ “Concluímos que a promoção de indústrias específicas geralmente não funcionam e, portanto, são pouco promissoras para outras economias em desenvolvimento.” (“We conclude that promotion of specific industries generally did not work and therefore holds little promise for other developing economies.”) (WORLD BANK, 1993, p. 354.)

¹¹⁰ RODRIK, D., WADE, R., HAGGARD, S., in FISHLOW, A. et al, eds, **Miracle or Design?**; SINGH, A. “How Did East Asia Grow so Fast? Slow Progress Towards an Analytical Consensus”, UNCTAD Discussion Paper, n ° 97, 1995; AMSDEN, A. “Why Isn’t the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of *The East Asian Miracle*” *World Development*, vol. 22, n°4, 1994, pp. 627-634; LALL, S. “*The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?*”, *World Development*, vol. 22, n°4, 1994, pp. 645-54; CAPPELAN & FAGERBERG, “East Asian Growth: A Critical Assessment”. *Forum Development Studies*, n°2, 1995; HIRSH, M. “The State Strikes Back”, *Institutional Investor*, Setembro, 1992, pp. 89-92. Apud. WADE, 1996, p. 24.

¹¹¹ WORLD BANK, 1993, pp. 24, 301.

¹¹² WORLD BANK, 1993, p. 301.

Wade observa, assim, que o relatório tenta convencer o leitor, valendo-se de padrões assimétricos de evidências. Se a proposição favorece o intervencionismo, apresentando, contudo, alguma inconsistência, é prontamente rechaçada. O mesmo rigor não é adotado, porém, nas afirmativas ligadas ao livre mercado. Dessa forma, “O mercado é inocente até que se prove culpado e o governo é culpado até que se prove inocente.”¹¹³

No dia 26 de setembro de 1993, o relatório foi lançado no Encontro Anual do Banco e do FMI. Oficiais japoneses, embora satisfeitos com o reconhecimento à importância da intervenção estatal, estavam descontentes com algumas conclusões. Em dezembro, o ex-diretor executivo do Japão e então membro do OECF (Overseas Economic Cooperation Fund), Masaki Shirotori, retorquiu o argumento do relatório sobre a ineficiência da política industrial seletiva. Segundo ele:

A vantagem comparativa deve ser vista mais como uma noção dinâmica do que estática. (...) É teoricamente correto escolher e investir em indústrias especificamente promissoras que não dispõem de uma vantagem comparativa agora. Muitos países em desenvolvimento necessitam desesperadamente se livrar de monoculturas em algumas commodities como café, cacau, cobre e estanho, resultantes de vantagens comparativas estáticas. Um país atrasado na industrialização não pode deixar que tudo seja decidido pelo mercado. Os riscos inerentes à industrialização dirigida pelo mercado são muito grandes e caros, considerando a escassez de recursos. (...)

Em vista desses problemas teóricos e técnicos contidos nas análises do Relatório sobre a política industrial, espero que estudos futuros sejam feitos dentro e fora do Banco Mundial. No momento, sinceramente desejo que o Banco adote uma “flexibilidade pragmática”, ao prescrever conselhos políticos para os países em desenvolvimento.¹¹⁴

¹¹³ “The market is innocent until proven guilty, the government is guilty until proven innocent.” (WADE, 1996, p. 26).

¹¹⁴ “Comparative advantage should be regarded as a dynamic notion rather a static one (...). It is theoretically right to pick and nurture specific promising industries which do not have comparative advantage now. Many developing countries desperately need to get rid of the monoculture in such commodities as coffee, cocoa, copper and tin, which resulted from static comparative advantage. A latecomer to industrialization can not afford to leave everything to the market mechanism. The trial and error inherent in market-driven industrialization is too risky and expensive considering the scarcity of resources.” (...)

“In view of these theoretical and technical problems in the Report’s analysis of industrial policy, I hope further studies will be made within and outside the World Bank. In the meantime, I sincerely wish

Tabela 5.5
Empréstimos do BIRD e da AID por Setor – 1990 a 1993
(Percentual)

	1990			1991			1992			1993		
	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total
Agricultura e Desenvolvimento Rural	13,1	30,1	17,7	11,7	28,5	16,3	16,7	20,9	17,9	11,3	20	13,8
Setor Financeiro (a)	6,2	5,9	6,1	10,3	2,5	8,2	5,3	3,4	4,7	3,4	0	2,5
Educação	3,5	17,3	7,2	9,2	11,7	9,9	8,6	8,9	8,7	5,7	15,4	8,5
Petróleo, Gás e Carvão	0,6	0	0,4	9,6	2,5	7,6	5,7	1,8	4,5	5,5	0,7	4,1
Energia Elétrica	19,8	4	15,5	7,3	2,5	5,9	18,7	3,5	14,1	12,4	7,7	11
Indústria	4,3	2,6	3,8	10,8	3,4	8,7	2,5	6,2	3,6	4	5,9	4,6
População, saúde, nutrição	3,5	7,4	4,5	3,9	14,6	6,9	2	10	4,4	4,2	16,4	7,6
Pequenas empresas	0,3	2,9	1	1	0,7	0,9	0,4	0	0,3	0	0	0
Assistência técnica	0,6	0,8	0,7	1,7	1,3	1,6	0,5	1,9	0,9	1,3	4,5	2,2
Telecomunicações	3,9	0,4	3	1,6	1,1	1,5	2,5	0,8	2	1,6	1,3	1,5
Transporte	14,8	9,7	13,5	5,6	7,5	6,1	10,7	7,5	9,7	15,3	8,7	13,4
Desenvolvimento urbano	4,6	5,4	4,8	6,6	2,8	5,5	6,6	5,8	6,3	10	4,3	8,4
Água e Esgoto	4,5	4,6	4,5	4,9	6,7	5,4	3,5	5,8	4,2	4,5	5,9	4,9
TOTAL	100			100			100			100		

Dados Extraídos de PEREIRA, 2010, p. 287.

that the Bank will adopt ‘pragmatic flexibility’ in prescribing policy advice to developing countries.” (SHIRATORI, Masaki. “The Role of Government in Economic Development: Comments on the ‘East Asian Miracle’ Study”, paper apresentado ao OECF no seminário sobre *The East Asian Miracle*, Tokio, 3 de dezembro de 1993. Apud. WADE, 1996, p. 29).

Tabela 5.6
Empréstimos do BIRD e da AID por Setor – 1994 e 1995
(Percentual)

	1994			1995		
	BIRD	AID	Total	BIRD	AID	Total
Agricultura e Desenvolvimento Rural	6,8	26,4	18,8	6,8	26,4	11,8
Setor Financeiro (a)	7,7	6,2	7,2	14,5	2,3	11,4
Educação	10,5	10	10	7,6	14,4	9,3
Petróleo, Gás e Carvão	8,4	2,8	6,7	3,1	2,5	2,9
Energia Elétrica	9,6	0	6,6	10,3	7,7	9,7
Indústria	3	4,1	3,3	1	1	1
População, saúde, nutrição	2,6	7,9	4,3	2,7	12,5	5,2
Pequenas empresas (b)						
Assistência técnica (b)						
Telecomunicações	2,8	0,3	2	1,9	0	1,4
Transporte	15,2	17,2	15,8	12	1,8	9,5
Desenvolvimento urbano	5,9	6,7	6,1	7,5	3,3	6,4
Turismo	0,1	0	0,1	0	0	0
Setor Social (c)	0,9	0,3	2	3,5	0,9	2,9
Multissetorial (c)	4,3	12,4	6,8	13,6	15,4	14,1
Mineração e Outras	0,1	0	0,1	0	0,4	0,1

Meio Ambiente (c)	4,5	0,3	3,6	2,5	0,7	2,2
Gestão do Setor Público	2,6	4,9	3,3	8,4	5,2	7,6
Água e Esgoto	6,1	1,6	4,7	4,3	5,5	4,6
TOTAL	100			100		

(a) Etiqueta renomeada em 1994 de “multissetorial”. Abarca os empréstimos para os programas de ajuste.

(b) Etiqueta extinta em 1994.

(c) Etiqueta criada em 1994.

n.i. não informado.

Dados retirados de PEREIRA, 2010, p. 287.

3. A Vinda de James Wolfensohn:

Em maio de 1995, Lewis Preston faleceu de câncer no pâncreas e Clinton escolheu James Wolfensohn, um banqueiro de investimentos, para exercer a presidência do Banco. Este passava por sérias dificuldades, pois desde então, não eram somente os seus tradicionais opositores que vinham-no criticando. George Schultz, secretário do Tesouro e ex-governador do Banco e FMI entre 1972 e 1974, acusava a instituição de favorecer oficiais de governos, cujos contribuintes nunca conseguiriam pagar as contas.¹¹⁵ Considerava que o Banco deveria se articular com o FMI e criar uma organização que enfatizasse a iniciativa privada para o desenvolvimento. Toru Kusakawa, diretor do Instituto de Pesquisa de Tóquio, localizado em Fuji (Tokyo-based Fuji Research Institute), declarou que a estrutura e escala das instituições financeiras internacionais tinham crescido para além de suas proporções.¹¹⁶

Diante disso, o Banco buscou atender a todas as censuras que lhe vinham sendo feitas, comprometendo-se com o desenvolvimento da iniciativa privada; assistência a mulheres e a populações pobres; proteção ao meio ambiente; redução de gastos militares e corrupção; auxílio a ONGs e aumento de empréstimos para educação, saúde, nutrição e microempresas.¹¹⁷ Alguns dias depois de ter assumido a presidência,

¹¹⁵ Discurso de George Schultz à American Economic Association, Washington, D.C., 5 de janeiro de 1995. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 306.

¹¹⁶ Probe International press release, “After 50 Years, World Bank More Unpopular Than Ever”, 4 de outubro de 1994, p. 2. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 306.

¹¹⁷ Não obstante, o tesoureiro do Banco, Eugene Rotberg declarou, “Não sou daqueles que acreditam que o Banco Mundial tenha mudado nos últimos vinte anos. Acho que a retórica mudou, a conversa mudou, e talvez, marginalmente, os empréstimos mudaram. No entanto, a maioria da equipe não está fazendo as coisas de forma diferente do que fazia há 20, 30 anos atrás.” (“I am not one of those who believe that the World Bank has changed over the last 20 years. I think the rhetoric has changed, the talk has changed, and maybe, at the margin, the lending has changed. However, most of the staff are not

Wolfensohn iniciou circuito de viagens que duraria seis meses pela África, Ásia, América Latina, Leste Europeu e ex-repúblicas da União Soviética. O novo presidente queria transmitir a mensagem de que a maior parte do trabalho do Banco seria feito no campo e não nos escritórios da instituição.¹¹⁸

Apesar de todos os esforços, Wolfensohn teve que lidar com o iminente colapso da AID, em decorrência dos protestos contra a represa no rio Narmada. Embora o Congresso frequentemente ameaçasse cortar os fundos da Associação, sempre aquiescia aos pedidos de aumento de recursos feitos pelo Banco. Em 1996, contudo, houve drástica redução de fundos.

Em 1992, fora decidido que a Associação receberia 18 bilhões de dólares de seus doadores, entregues ao longo de três anos. Como o Banco resolveu prosseguir com os investimentos na Índia, houve forte campanha para corte de fundos para a AID.¹¹⁹ Na ocasião, críticos do Banco contavam com importantes aliados no Congresso. Os presidentes dos subcomitês que controlavam os gastos de ajuda externa no Senado e na Câmara – respectivamente o senador Patrick Leahy e o congressista David Obey - exigiam que a instituição mudasse sua forma de proceder como condição para obter mais capital. “Nós teremos que começar a cortar o dinheiro”, disse Frank, “Parece que não há outro modo de convencê-los a nos dar atenção.”¹²⁰

Os Estados Unidos, em princípio, tinham estipulado contribuir com 3,75 bilhões de dólares: 2,2 bilhões de dólares nos anos fiscais 1994 e 1995 e 575 milhões de dólares no ano fiscal 1996. No entanto, o Partido Republicano, que sempre fora um forte oponente da ajuda externa, entretantes passou a ter maioria no Congresso. O Senado decidiu, assim, que aprovaria a transferência somente de 755 milhões de dólares, em 1996, valor que a Câmara diminuiu para 575 milhões de dólares. Se os outros países membros realizassem símile corte em suas transferências, a AID seria

doing things differently than they did 20 or 30 years ago.” (ROTBERG. E., história oral, p. 39. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 310.)

¹¹⁸ Wolfensohn igualmente realizou uma reforma organizacional em 1997, para que o Banco pudesse ter mais facilidade em lidar com as inúmeras funções que lhe vinham sendo atribuídas. (WADE, 2002a, p. 2).

¹¹⁹ Pela primeira vez na história da AID, outros países membros também foram favoráveis à diminuição das contribuições - Inglaterra, França, Argentina, Japão, Canadá, Finlândia e Suécia. (CAUFIELD, 1996, p. 313).

¹²⁰ “We’ll have to start cutting off the money. It seems like there is no other way to get them to pay attention.” (Apud. CAUFIELD, 1996, 314).

obrigada a abandonar metade do seu programa de empréstimos planejados para aquele ano.

Isso levou à suspensão das próximas discussões sobre o orçamento da AID (AID 11) iniciadas em 1995. Pois, os outros países membros se opuseram a compensar a diminuição das transferências dos Estados Unidos – “Não estamos certos de que nas atuais negociações sobre o financiamento da AID, os Estados Unidos façam uma contribuição que corresponda a uma partilha justa do orçamento entre todos os doadores da AID.”, comentou o ministro das finanças alemão, Theo Waigel.¹²¹ “Nós e outros países membros não estamos dispostos a preencher essa lacuna”, acrescentou Carl-Dieter Spranger, ministro de desenvolvimento da Alemanha.¹²² De acordo com Jonathan Sanford, isso podia ser o fim da AID.¹²³

Wolfensohn se empenhou, assim, em convencer o Congresso a aumentar o orçamento da Associação. Sua estratégia se baseou em fazer uso de publicidade para que o Banco voltasse a ser respeitado, aproximar-se de ONGs, participar de comitês do Congresso e organizar encontros com congressistas.

A iniciativa de Wolfensohn teve certo sucesso. Barney Frank, dantes forte opositor, instruiu seus colegas, “As populações mais pobres do mundo, às quais deveríamos estar prestando assistência, serão prejudicadas por isso [diminuição das contribuições à AID].”¹²⁴ Grandes corporações igualmente apoiaram a Associação, através do Conselho Nacional de Comércio Estrangeiro (National Foreign Trade Council), que representa os maiores beneficiários dos empréstimos do Banco, tais quais Allied Signal, Caterpillar, Doe Chemical e Motorola. Esses grupos buscam angariar suporte público e governamental para o Banco, o FMI e outros bancos regionais de desenvolvimento, para que em contrapartida estes levem em consideração os seus

¹²¹ “We cannot assume in the current negotiations on financing IDA that the United States will make a contribution that allows a fair sharing of the burden among all IDA donors”. (BOSTON, William. “Germany Fails to Assure World Bank on Funding”, Reuters, 21 de novembro de 1995. apud CAUFIELD, 1996, p. 314).

¹²² “We and most of the other donors do not want to fill this gap.” (BOSTON, William. “Germany Fails to Assure World Bank on Funding”, Reuters, 21 de novembro de 1995. apud CAUFIELD, 1996, p. 314).

¹²³ Entrevista de Catherine Caufield com o congressista Jonathan Sanford, 25 de setembro de 1995, (CAUFIELD, 1996, p. 314.)

¹²⁴ “The poorest in the world, who I believe we should be helping, will be hurt by this.” (Dow Jones News Service, “House Cuts World Bank”, 25 de maio de 1995. Apud. CAUFIELD, 1996, p. 316).

interesses. O argumento era de que o Banco “atua para diminuir as barreiras comerciais e abrir as economias dos países em desenvolvimento (...)” e “concordou em tomar medidas que protejam produtores dos Estados Unidos e outros países de competidores no mundo em desenvolvimento.”¹²⁵

Não obstante, foi necessário que Clinton telefonasse para Sonny Callahan, presidente republicano do subcomitê para Operações Externas da Câmara de Apropriações, e insistisse para que o Congresso aprovasse a transferência de 700 milhões de dólares, ao invés de 600 milhões. Em março de 1996, os países membros chegaram a um acordo referente a 11ª discussão orçamentária da AID, iniciada em 1995. Seriam transferidos ao longo de três anos 11 bilhões de dólares, 7 bilhões de dólares a menos do que na negociação anterior.¹²⁶

¹²⁵ “[The Bank] works to lower trade barriers and open developing countries economies to U.S. and other foreign investment” and it has “agreed to take steps to protect U.S. and other producers from competitors in the developing world.” (Apud. CAUFIELD, 1996, p. 316.)

¹²⁶ CAUFIELD, 1996, p. 317.

Tabela 5.7
Reposições da AID por País e Período – 1985-2011
(Percentual)

	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a	11 ^a	12 ^a	13 ^a	14 ^a	15 ^a
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05	2006-08	2009-11
Alemanha	11,1	11,2	11,5	11	11	11	10,3	7,9	7,1
Canadá	4,5	4,7	4,8	4	3,7	3,7	3,7	3,7	3,9
EUA	22	23,5	21,6	20,8	20,8	20,8	20,1	12,9	11,2
França	7,7	6,9	7,6	7	7	7,3	6	7,2	6,4
Itália	5,6	5,7	5,4	4,3	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Japão	18,6	21,3	20,1	18,7	18,7	18,7	16	11,7	9,2
Países Baixos	4,1	4,1	3,3	3,3	3,3	2,6	2,6	2,8	3
Reino Unido	6,7	6,4	6,7	6,1	6,1	7,3	10,1	12,1	14,3
Suécia	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,9	2,9
OPEP (a)	4,4	3,3	2,3	0,9	0,8	0,5	0,5	0,3	0,4
Subtotal	87,5	89,6	86,5	79,7	78,3	78,3	75,7	65,3	62,2
Outros (b)	12,5	10,4	13,5	20,3	21,7	21,7	24,3	34,3	37,8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(a) Arábia Saudita, Kwait e, até 9^a Reposição, Emirados Árabes

(b) Inclui países da Parte II, contribuições de países, transferências de rendimentos do BIRD e pagamentos dos mutuários da AID.

Fonte: KAPUR, LEWIS, WEBB, 1997, p. 62. Apud. PEREIRA, 2010, p. 55.

Tabela 5.8
Financiamento da AID – Anos Fiscais 1994-2011
(Bilhões de dólares)

Fonte de Recursos	10 ^a Reposição 1994-1996		11 ^a Reposição 1997-1999		12 ^a Reposição 2000-2002	
	\$	%	\$	%	\$	%
AID	4,1	20,5	7,5	38,1	7,9	38,5
Países Doadores	15	75	11	55,8	11,7	57,1
BIRD e CFI	0,9	4,5	1,2	6,1	0,9	4,4
TOTAL	20	100	19,7	100	20,5	100

Fonte de Recursos	13 ^a Reposição 2003-2005		14 ^a Reposição 2006-2008		15 ^a Reposição 2009-2011	
	\$	%	\$	%	\$	%
AID	9,2	40,4	12,7	35,8	6,3	17,8
Países Doadores	12,7	55,7	20,7	58,3	25,2	71,2
BIRD e CFI	0,9	3,9	2,1	5,9	2,1	11
TOTAL	22,8	100	35,5	100	35,4	100

Fonte: BANCO MUNDIAL, Annual Report, Volume I, 2000, Washington, p. 10; BANCO MUNDIAL, Annual Report, Washington, 2007, p. 56; BANCO MUNDIAL, World Development Report, Washington, 2008, p. 58. Apud. PEREIRA, 2011, p. 56.

4. O Embate entre e a Questão Social e o Neoliberalismo:

À falta de recursos da AID, somou-se a possibilidade da própria extinção do Banco. Em março de 2000, foi publicado o relatório Meltzer, documento redigido pela *International Financial Institution Advisory Commission*, presidida por Allan H. Meltzer, distinto economista da Carnegie Mellon. O relatório defendia redução das contribuições às instituições financeiras internacionais e até mesmo a supressão das mesmas. No caso específico do Banco, sustentou que este deveria substituir o seu programa de empréstimos por um que se baseasse somente em concessão de recursos para o alívio da pobreza e para a implantação de reformas estruturais. De acordo com Meltzer, a instituição não viria apresentando bons resultados, já que o número de pessoas com apenas 1 dólar por dia permanecera o mesmo entre 1987 e 1997. Assim, os fundos da instituição deveriam ser repassados para os bancos regionais de desenvolvimento e para um fundo de seguro especial, cuja renda seria utilizada para o financiamento de

bens públicos globais, tais como preservação do meio ambiente, prevenção de doenças, sistemas de infraestrutura e desenvolvimento de tecnologia agrária.¹²⁷

Argumentos favoráveis à extinção do Banco não vinham, porém, somente dos que estavam insatisfeitos com o modo como a instituição lidava com a pobreza. Muitos, aliás, vinham se incomodando com a ênfase dedicada aos aspectos sociais do desenvolvimento. Ora, a política externa estadunidense estava solidamente empenhada em divulgar as supostas virtudes do neoliberalismo, necessitando de uma postura enfática da instituição em relação aos benefícios atrelados à iniciativa privada. O Banco, no entanto, vinha sendo pressionado pelas ONGs e pelo Congresso a conceder mais atenção à questão da pobreza e ao meio ambiente.¹²⁸

Além disso, os artigos do Banco não o permitiam conceder empréstimos diretamente a empresas. Isso era feito por uma de suas filias, a CFI (Corporação Financeira Internacional) que paulatinamente foi conquistando uma posição sobranceira em prejuízo do Banco. Em 1984, a porcentagem dos empréstimos da CFI em relação aos de sua matriz era de 2,5% (a corporação concedeu 396 milhões de dólares e o Banco 15,5 bilhões de dólares). Em 1994, contudo, a porcentagem subiu para 12% (2,5 bilhões de dólares concedidos pela corporação e 20,8 bilhões de dólares pelo Banco.)¹²⁹

Líderes da CFI começaram assim a salientar a irrelevância do Banco. Em 1994, o diretor da corporação comentou logo após deixar o cargo que a instituição deveria enviar mais recursos à CFI.

É em decorrência do reflexo das mudanças no ambiente econômico no qual vivemos que a CFI vem tendo demandas bem acima de suas capacidades, enquanto que o Banco por alguns anos tem tido dificuldades de atingir as suas metas de empréstimo.¹³⁰

¹²⁷ SANFORD, 2002.

¹²⁸ GWIN, 1997, p. 241.

¹²⁹ Apud. CAUFIELD, 1996, p. 277.

¹³⁰ "It is a reflection of the changed economic environment in which we are living, that the IFC is experiencing demand for its financing well in excess of its ability to supply, whereas the Bank for some years has been having difficulty meeting its lending targets". (Bretton Woods Comission, p. 110, Apud. CAUFIELD, 1996, p. 110.)

Sir Alan Walters, ex-oficial do Banco e ex-conselheiro de Margareth Thatcher, igualmente aconselhou a extinção da instituição.¹³¹ Supunha que esta fosse institucionalmente incapaz de utilizar sua influência para promover a redução da atividade do Estado, pois conferia altas somas de empréstimos justamente a governos.¹³²

Nada, no entanto, gerou tanta preocupação a Wolfensohn do que os sobressaltos causados pelo seu Economista Chefe – Joseph Stiglitz. A posição de Economista Chefe é a segunda mais ativa depois da do presidente, pois assume a incumbência de moldar as ideias que serão veiculadas pela instituição. Desde quando o neoliberalismo se tornou a base da política externa estadunidense, o Departamento do Tesouro passou a se interessar substancialmente pela nomeação do Economista Chefe.¹³³

Em fevereiro de 1997, Wolfensohn recrutou Stiglitz para o cargo – um dos economistas de maior prestígio nos Estados Unidos por suas contribuições à economia da informação, com as quais receberia em 2001 o Prêmio Nobel da Economia.¹³⁴ Ha-Joon Chang, convidado para organizar uma coletânea de artigos do economista, observa que num primeiro momento o convite de Wolfensohn pareceu inesperado. Stiglitz lecionara no MIT, em Princeton, Yale, Oxford e Stanford e nunca escondeu o seu repúdio ao pensamento econômico convencional.¹³⁵

A verdade é que as críticas tanto das ONGs quanto do Japão obrigaram o Banco a reconsiderar sua perspectiva sobre a participação do Estado no desenvolvimento. Para tanto, a instituição passou a contratar economistas com posturas críticas à abordagem neoclássica, dentro os quais, Stiglitz.

¹³¹ “Ex-Thatcher Advisor Would Like to Abolish IMF, World Bank”, Reuters, 24 de Outubro de 1994, Apud. CAUFIELD, 1996, p. 279.

¹³² Bretton Woods Commission, p. 108, Apud. CAUFIELD, 1996, p. 280.

¹³³ WADE, 2002b, p. 220.

¹³⁴ Stiglitz era também muito próximo a líderes do Partido Democrata e trabalhara no Conselho de Consultores Econômicos (Council of Economic Advisers), durante o primeiro mandato de Clinton. Wade comenta que o economista sempre foi conhecido por ser um “*enfant terrible*” e o Tesouro apoiou prontamente sua nomeação para exercer o posto de Economista Chefe do Banco por estar farto de seu temperamento difícil. (WADE, 2002b, p. 221).

¹³⁵ CHANG, 2001, p. 1.

Poucos, aliás, poderiam ter sido mais apropriados. O economista se tornou um dos mais ilustres representantes da economia do desenvolvimento do pós-ajuste.¹³⁶ Em discurso concedido à UNCTAD em outubro de 1998, argumentou que o modelo neoliberal privilegiara apenas o aspecto econômico do desenvolvimento, fiando-se em questões meramente técnicas: melhor comércio, melhores políticas de preço e melhor estrutura macroeconômica.

Stiglitz, no entanto, compreende o desenvolvimento como um amplo processo de transformação da sociedade, com a superação das relações sociais, do modo de pensar e dos métodos produtivos *tradicionais*. O desenvolvimento, em sua ótica, seria, pois, a instauração de uma reflexão *científica*, permitindo às pessoas um maior controle sobre os seus destinos e reduzindo as aflições causadas pela doença e miséria. Tratar-se-ia, portanto, de algo mais complexo do que o mero aumento do PIB – englobaria a melhora na qualidade de vida, nos padrões de saúde e de alfabetização; a redução da pobreza, a conservação do meio ambiente, bem como a preservação dos valores culturais.

A nova estratégia de desenvolvimento assume como seu principal objetivo a *transformação da sociedade*. Reconhece que uma parte integral do desenvolvimento de sucesso é o aumento do PIB per capita. Mas, isso é somente parte da história, que não será alcançada exceto se o país adotar um foco mais abrangente de desenvolvimento. Caso tenha êxito, a nova estratégia de desenvolvimento não irá somente aumentar o PIB per capita, mas também o padrão de vida, como evidenciado em melhoras na saúde e alfabetização. Reduzirá a pobreza – nosso objetivo deve ser a sua completa eliminação, algo que as economias de sucesso já obtiveram (pelo menos no padrão *absoluto* de pobreza).¹³⁷

¹³⁶ O Neo-Institucionalismo, corrente da qual Stiglitz faz parte, abandona a ideia cara à teoria neoclássica de que o mercado estabelece uma competição perfeita. Reconhece, assim, a importância da intervenção estatal, sobretudo no caso dos países periféricos, onde a pobreza e a profundidade da divisão social do trabalho dificultariam a formação de uma racionalidade clássica. Caberia, pois, ao Estado coordenar o comportamento maximizador dos operadores, buscando resolver as imperfeições do mercado. (HAMMOUDA, 2003, pp. 97-121.)

¹³⁷ “The new development strategy takes as its core objective *development, the transformation of society*. It recognizes that an integral part of successful development is the increase in the GDP per capita. But this is only part of the story, and even this will not be achieved unless the country adopts a broader development focus. If successful, the new development strategy will not only raise GDP per capita, but

Em discurso proferido na Primeira Conferência do Global Development Network em dezembro de 1999, Stiglitz inclusive condena as condições atreladas aos programas de ajustes. Segundo ele, as mudanças que levam ao desenvolvimento não deveriam nunca ser impostas, pois pressupõem transformações nas maneiras de pensar. A construção de um consenso, com a participação do governo do país assistido e da sociedade civil seriam elementos indispensáveis para tanto. Afinal, a sabedoria seria um elemento com grande poder transformador, devendo, assim, ser produzida num contexto de debate e discussão.

Dessa forma, Stiglitz observa que o processo de adaptação do conhecimento produzido externamente deveria ser conduzido com o propósito de reafirmar a autonomia do país assistido, levando em consideração suas singularidades culturais. Tratar-se-ia de uma apropriação ativa da sabedoria, uma reinvenção, que engendraria uma transformação mais sutil da sociedade, porém mais eficaz.

Há dois pontos: a necessidade de que o conhecimento seja aplicado localmente e adaptado por “fazedores de desenvolvimento” locais (e não dado ou imposto como condições por instituições estrangeiras). É através da seleção, assimilação e adaptação do conhecimento que os fazedores locais se “apropriam” do conhecimento. (...)

No contexto do desenvolvimento, no qual o que está envolvido é o “aprendizado social” e a adaptação, há mais elementos implicados: não se trata somente de estar “aberto” ou “fechado” ao conhecimento estrangeiro; trata-se de estar aberto ao conhecimento estrangeiro num modo que reafirme a autonomia do país.¹³⁸

also living standards, as evidenced by standards of health and literacy. It will reduce poverty – our goal should be its elimination, a goal that the more successful economies have actually attained (at least by the *absolute* poverty standard).“ (STIGLITZ. Apud. CHANG, 2001, p. 68).

¹³⁸ “There are two points here: the necessity that knowledge be made locally applicable and that the adaptation be done by local ‘doers of development’ (not given as a gift or imposed as a conditionality from the outside). It is by the local selection, assimilation and adaptation of knowledge that local doers ‘make their own’.”

“In the context of development, where what is involved is ‘social learning’ and adaptation, more is entailed: it is not just a matter of being ‘open’ or ‘closed’ to outside knowledge; it is a matter of being open to outside knowledge in a way that reaffirms one’s autonomy.”(STIGLITZ. Apud. CHANG. 2001, p. 204).

Para tanto, o autor reconhece como essencial a presença do Estado, sobretudo quando se observa as experiências de sucesso de desenvolvimento. O Estado atuaria, assim, em coordenação com o setor privado, cada qual complementando o outro, como parceiros do desenvolvimento. Estabeleceriam estratégias de captação de recursos para desenvolver capital físico e humano, planos de poupança e de investimento. Identificariam distorções na economia e criariam mecanismos para controlá-las; promoveriam a absorção, a adaptação e criação de conhecimento; gerariam instituições para mediar transações e resolver disputas; determinariam prioridades, com o foco na educação, na infraestrutura e na saúde; e, finalmente, aproveitariam as vantagens oferecidas pelo comércio e pelo investimento externo direto. Em livro publicado anos depois, o autor observa:

Sabíamos que enquanto os mercados falham, o mesmo ocorre com os governos, e assim, cada um necessita de regulação cuidadosa e limitada. Precisamente porque mercados e governos falham com tanta frequência é ainda mais importante que os dois trabalhem em parceria. As forças de um podem compensar as fraquezas de outro.¹³⁹

Em sua função como Economista Chefe, Stiglitz sustentou solidamente suas ideias, sobretudo no modo como lidou com a crise do leste asiático de 1997 e 1998. Em viagem a Adis Abeba, instruiu o governo etíope a resistir às demandas do FMI de abertura do sistema financeiro. Isso causou forte incômodo a Lawrence Summers, então substituto do Secretário do Tesouro, que pediu a Wolfensohn que censurasse Stiglitz. O presidente do Banco estava, contudo, relutante, não só devido ao mau gênio de seu Economista Chefe, mas também porque, de certa forma, concordava com ele.¹⁴⁰

¹³⁹ “We knew too that while markets fail, so do governments, and thus, one had to have careful and limited regulation. Precisely because markets and governments so often fail it is even more important for them to work in partnership. The strengths of each can offset the weakness of the other.” (STIGLITZ, 2003, p. 112).

¹⁴⁰ Textos de Wolfensohn que mostram a congruência de opiniões entre ele e Stiglitz: “The Challenge of Inclusion: 1997 Annual Meetings Address”. *World Bank*, 23 de Setembro de 1997; “The Other Crisis: 1998 Annual Meetings Address”, *World Bank*, 6 de outubro de 1998; “Coalitions for Change: 1999 Annual Meetings Address”, *World Bank*, 28 de setembro de 1999; (WADE, 2002b, p. 238, nota 19).

Não obstante, as discussões sobre a renovação do cargo de Wolfensohn no Banco tiveram início em 1999, ano em que Summers se tornou Secretário do Tesouro, sendo, portanto, a principal voz na decisão sobre o caso. Wade relata que Wolfensohn nunca fora o nome preferido de Summers para ocupar a presidência do Banco. Era fato conhecido de todos dentro da instituição que um telefonema do oficial do Tesouro era capaz de causar forte impacto no humor de Wolfensohn.¹⁴¹

Summers condicionou, assim, a renovação da gestão de Wolfensohn ao afastamento de Stiglitz. Este, na verdade, tinha vários desafetos dentro do Banco, incluindo muitos de sua própria equipe, que compartilhavam as inclinações ideológicas do FMI e do Tesouro. Mesmo aqueles que concordavam com o economista, no entanto, criticavam-no por não cumprir suas funções dentro do Banco de forma apropriada, tratando a instituição como se essa fosse uma agência de viagem. Em sua despedida, Wolfensohn se declarou um grande admirador de “alguém que encontrou nos últimos anos somente quando não estava viajando.”¹⁴² Stiglitz deixou, assim, o seu cargo como Economista Chefe em novembro de 1999, permanecendo, porém, no Banco sob a função de conselheiro especial do presidente.

Em abril do ano seguinte, publicou artigo na revista *New Republic*, intitulado “O que Aprendi na Crise Mundial” - uma semana antes do Encontro do Banco e do FMI, que, não coincidentemente, foi acompanhado por exaltados protestos. De acordo com Stiglitz:

¹⁴¹ Uma das ocasiões mais tensas entre os dois ocorreu quando Jeffrey Sachs foi convidado para discursar na Conferência Anual do Banco sobre Economia do Desenvolvimento, em abril de 2000. Summers já nutria antipatia de longa data por Sachs, em virtude deste ter assinado o Relatório Meltzer, além de ter criticado o modo como o FMI e o Tesouro procederam durante a crise na Ásia. (WADE, 2002b, p. 239, nota 20).

¹⁴² “[Wolfensohn paid barbed tribute to him, declaring himself to be a great admirer... of] someone I understand I have met in the past few years – when he wasn’t traveling.” (Em Avenue, *Financial Times*, 27 de Junho de 2000, p. 15. Apud. WADE, 2002b, p. 222).

O Encontro do Fundo Monetário Internacional da semana que vem trará a Washington, D.C., vários dos mesmos demonstradores que atacaram a Organização Mundial do Comércio em Seattle no último outono. Eles dirão que o FMI é arrogante. Eles dirão que o FMI não escuta os países em desenvolvimento que deveriam ajudar. Eles dirão que o FMI é repleto de segredos e não passa por procedimentos democráticos. Eles dirão que os “remédios” econômicos do FMI geralmente pioram a situação – tornam crises em recessões e recessões em depressões.

E eles estarão certos. Eu fui Economista Chefe do Banco Mundial de 1996 até o último novembro, durante uma das mais graves crises econômicas do meio século. Eu vi como o FMI, ao lado do Departamento do Tesouro, respondeu. E fiquei chocado.¹⁴³

Wade relata que Summers esteve próximo de uma síncope e imediatamente telefonou para Wolfensohn, falando com este num tom que poucos podiam fazê-lo. Ordenou que todas as conexões entre o Banco e Stiglitz fossem cortadas.

No mesmo ano, ocorreu outro tenso episódio, referente ao Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2000, sob o título “Atacando a Pobreza”.¹⁴⁴ Para dirigi-lo foi recrutado Ravi Kanbur, um distinto professor de economia do desenvolvimento. Versões do documento começaram a circular pelo Banco já em janeiro daquele ano com mensagens um pouco destoantes das que a instituição amiúde veicula. Começava

¹⁴³ “Next week’s meeting of the International Monetary Fund will bring to Washington, D.C., many of the same demonstrators who trashed the World Trade Organization in Seattle last fall. They’ll say the IMF is arrogant. They’ll say the IMF doesn’t really listen to the developing countries it is supposed to help. They’ll say the IMF is secretive and insulated from democratic accountability. They’ll say the IMF’s economic ‘remedies’ often make things worse – turning slowdown into recessions and recessions into depressions.

“And they’ll have a point. I was chief economist at the World Bank from 1996 until last November, during the gravest global economic crisis in a half-century. I saw how the IMF, in tandem with the U.S. Treasury Department responded. And I was appalled.” (STIGLITZ, J. “What I Learned at the World Economic Crisis”, *New Republic*, 17 de Abril de 2000. Apud. WADE, 2002b, p. 223. O jornal Folha de São Paulo publicou uma tradução do artigo, sob o título de “O que Aprendi com a Crise Mundial”, *Folha de São Paulo*, 15 de Abril de 2000).

¹⁴⁴ Os Relatórios de Desenvolvimento Mundial são a publicação mais importante do Banco, com orçamentos que variam entre 3,5 milhões de dólares a 5 milhões de dólares. Os Relatórios são publicados anualmente, cada qual com uma impressão de pelo menos 50 mil cópias em inglês, chegando, em alguns casos, a 100 mil, com tradução para sete línguas. Os Relatórios de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD, a única publicação de uma instituição multilateral de desenvolvimento capaz de questionar as posições do Banco a respeito do livre mercado, têm uma impressão de apenas 12 mil cópias em inglês. (WADE, 2002b, p. 238, nota 15).

alegando que o crescimento era essencial para a redução da pobreza, acrescentando, porém, que havia outros elementos importantes: mais poder, segurança e oportunidades às populações pobres. Igualmente a versão observava que a liberalização da economia, bem como a sua abertura ao capital, a bens e serviços, não necessariamente combatem a pobreza, chegando, na maior parte dos casos, inclusive a aprofundá-la. Além disso, o documento atribuía à abertura ao mercado financeiro a responsabilidade pela crise asiática, bem como elogiava a experiência do Chile e da Malásia de controle de capitais.

O texto gerou grande comoção dentro e fora do Banco. O Tesouro, infenso com os protestos de Seattle, ordenou que as mensagens favoráveis ao mercado fossem realçadas, em prejuízo das que apoiavam a distribuição de renda.

Kanbur estava assim diante de duas possibilidades: aproximar o relatório da agenda sustentada pelo Tesouro, ou proteger o argumento da versão de janeiro. Se ele optasse pela segunda alternativa, o Banco provavelmente se dissociaria do documento, relegando-o como o “relatório de Kanbur”. Se, no entanto, ele se desligasse da instituição, a publicidade em torno do episódio certamente forçaria o Banco a declarar a autoria do relatório.

Dessa forma, Kanbur anunciou a sua resignação em maio, malgrado a insistência de Wolfensohn para que não o fizesse. O argumento central da versão de janeiro foi mantido, embora tenham sido feitas algumas sutis modificações.¹⁴⁵ Afinal, como Wade bem observa, o Banco não podia gerar dúvidas a respeito da independência do seu grupo de pesquisa, nem tampouco gerar mais opróbrios das ONGs.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Wade conta que foram realizadas três mudanças substanciais: 1. foi adicionado um capítulo, enfatizando a relação entre crescimento e diminuição de pobreza (Capítulo 3 – “Crescimento, Desigualdade e Pobreza”). 2. acentuou-se a mensagem favorável às finanças num capítulo denominado “Fazendo com que os mercados favoreçam as populações pobres” (“Making markets work better for poor people”). 3. cortou e suavizou as críticas ao mercado financeiro. (WADE, 2002b, p. 229).

¹⁴⁶ Em julho, ONGs pediram a assinatura de alguns congressistas para uma carta a Lawrence Summers, em protesto contra a interferência do Tesouro na elaboração do relatório. Em meados de setembro, o secretário respondeu que o Banco solicitara a opinião do Departamento e que este apenas criticou a falta de ênfase no papel do crescimento econômico no combate à pobreza. O congressista que intermediou o diálogo entre Summers e as ONGs eventualmente observou, “Não posso acreditar que o Tesouro levou

Wade comenta que há um provérbio hindu, segundo o qual o elefante teria dois dentes: um para mastigar e outro para mostrar. Segundo o autor, o mesmo pode ser observado em relação ao Banco – este é tanto uma organização voltada para a ação, que lida com a questão do desenvolvimento, como igualmente é uma organização política, cuja agenda está atrelada às crenças e demandas dos Estados que a compõem, por mais inconsistentes que essas crenças e demandas sejam.¹⁴⁷

Os episódios descritos acima acusam uma complexa relação entre o Banco e o Estado estadunidense que não pode ser pensada meramente como se o primeiro fosse um instrumento do segundo. Stiglitz dificilmente permaneceria no Banco, após ter publicado o seu artigo na *New Republic*, independentemente das exigências do Tesouro. Igualmente Kanbur poderia ter modificado o relatório, de acordo com as ordens de Summers.

Apoiados no conceito de *capitalista coletivo* ideal compreendemos o Banco como um órgão que dispõe de uma certa autonomia em relação ao Estado estadunidense. A preocupação primordial da instituição seria, assim, garantir os interesses de longo prazo da Casa Branca, perseguindo a reprodução do modo de produção capitalista na esfera internacional e o protegendo das ameaças decorrentes de tal expansão. A eficiência dessa incumbência dependeria justamente da autonomia que o Banco adquire em relação ao Estado estadunidense. Isso o possibilitaria percorrer os interesses do último sem evidenciar a ligação que mantém com Washington. A ênfase em dados técnicos e econômicos que a sua função enquanto instituição multilateral pressupõe anuviaria, assim, os seus objetivos políticos.

Não obstante, pode-se dizer que as duas faces do Banco – a que é revelada para a comunidade internacional e a que responde aos interesses dos Estados Unidos – em determinadas circunstâncias entram em choque. Na conjuntura ora analisada, a instituição foi eleita como um dos principais meios pelos quais a Casa Branca concretizaria os seus interesses de política externa – promover o livre mercado, conquistando novos consumidores para as classes capitalistas estadunidenses.

um mês e meio para elaborar uma resposta cheia de banalidades.” (“I can’t believe it took treasury a month and a half to draft a response full of over-used platitudes”). (WADE, 2002b, p. 242, nota, 39).

¹⁴⁷ WADE, 2002b, p. 218.

Entretanto, é possível dizer que a necessidade do Banco de se apresentar como uma instituição multilateral o impediu de se dedicar exclusivamente ao neoliberalismo. Por acumular a dupla função de atender aos interesses de longo prazo do Estado estadunidense *como se fosse* um órgão voltado para o desenvolvimento, a instituição teve que se atentar às críticas que lhe vinham sendo feitas.

Conclusão

Catherine Caufield relata que um ex-vice-presidente do Banco, ao comentar sobre os danos ambientais e sociais dos investimentos da instituição, concluiu: “Você não pode obter o desenvolvimento sem que ninguém seja prejudicado.”¹ A autora observa que é difícil discordar dele, já que o desenvolvimento, ao menos aquele promovido pelo Banco, não beneficiou nem as populações pobres e tampouco os países periféricos. Por outro lado, privilegiou muitos estadistas de nações subdesenvolvidas, que confiaram na instituição para obter recursos que nunca granjeariam de outra forma. Favoreceu, igualmente, corporações multinacionais e bancos internacionais que se valeram das informações divulgadas pelo Banco e dos projetos financiados pelo mesmo. Levando tudo isso em consideração, Caufield infere que o desenvolvimento pode ser compreendido como a transferência dos impostos pagos pelas populações pobres, residentes nos países ricos, às elites ricas, dos países pobres.

A constatação da autora parece ter certa validade na medida em que se parte do pressuposto de que a política externa estadunidense esteja visceralmente atrelada à realidade doméstica do país. Partimos do pressuposto de que a preocupação primordial da diplomacia desempenhada pela Casa Branca é obter consumidores que atendam à excelsa produtividade de suas classes capitalistas, sem afetar a divisão de classes presente nos Estados Unidos. Ao conquistar mercados cada vez mais vastos na esfera internacional, menos os líderes estadunidenses precisariam se ocupar com a desigualdade social existente no país.

Pode-se dizer, contudo, que o país tenha certas singularidades que dificultam a formulação de uma estratégia coesa e coerente de política externa. Os Estados Unidos reúnem diversas culturas, etnias, perspectivas sobre o mundo e interesses que complicariam a construção de um objetivo em comum, principal requisito para uma nação que almeje exercer a liderança mundial. Além disso, o passado colonial do país o levaria a repelir qualquer manifestação incisiva de perseguição do poder.

¹ “You can’t have development without somebody getting hurt.” (HOPPER, David, em COWELL, Adrian. *The Price of Progress*. Central Television, Londres, 1986. apud. CAUFIELD, 1996, p. 338).

Tais particularidades teriam estimulado os Estados Unidos a privilegiar uma estratégia mais sutil de dominação, porém não menos profunda, centrada em aspectos econômicos e culturais. Para tanto, as instituições multilaterais teriam desempenhado um papel central. A suposição de que suas decisões sejam produto de discussões entre vários países, bem como as especialidades técnicas que cada uma apresenta, tornaria menos evidente a ligação que mantêm com a Casa Branca. A mensagem que transmitem seria, assim, mais legítima e convincente, por não soar como uma imposição vozeada pelo país mais poderoso do mundo, mas como conselhos de órgãos respeitados por sua competência, imparcialidade e objetividade.

Não obstante, alguns conflitos existentes entre o Banco e o Estado estadunidense revelam que o uso das instituições multilaterais por Washington também tem seus custos. Pois, a eficiência das instituições dependeria de uma certa autonomia em relação à Casa Branca – para que adquiram credibilidade no cenário internacional, elas precisam atuar como se fossem órgãos independentes do Estado estadunidense. Dessa forma, é razoável imaginar que as instituições multilaterais tenham uma lógica própria, com interesses, perspectivas e interpretações sobre o mundo que lhes são específicas.

Pode-se, pois, traçar uma analogia com o conceito de *capitalista coletivo ideal* elaborado por Marx e Engels. Os autores compreendem o Estado como uma maneira de proteger o modo de produção capitalista das contradições que lhe são inerentes. Dessa forma, o Estado teria uma compreensão mais abrangente das relações sociais capitalistas, pois, afinal, o poder do qual dispõe necessita da manutenção da ordem. Haveria, portanto, uma divisão do trabalho entre aqueles que acumulam o capital e aqueles que administram o aparelho estatal. Os primeiros tenderiam a se ater aos seus interesses mais imediatos. Já os segundos se responsabilizariam pela reprodução das relações sociais capitalistas em circunstâncias históricas sempre em transformação.

É possível realizar uma análise semelhante em relação às instituições multilaterais e o Estado estadunidense. As primeiras seriam especializadas na reprodução do modo de produção capitalista para além das fronteiras nacionais. Enquanto o segundo tenderia a se ocupar com os aspectos mais imediatos referentes à

liderança mundial. Em determinadas ocasiões, essas duas incumbências entrariam em conflito.

Não foi o caso no momento de ascensão dos Estados Unidos à supremacia no pós-guerra. Pode-se interpretá-la como consequente da hegemonia das classes capitalistas fixadas no *rustbelt*, beneficiadas pela destruição das economias europeias. Ávidas por mercados cada vez maiores, tais classes articularam um bloco histórico, em cujo centro se reuniram o trabalho organizado, o Estado e as elites rurais, situadas no Sul. Mediante a universalização do New Deal, os Estados Unidos tiveram êxito em erigir uma ordem econômica internacional, que combinou forte intervenção do Estado com liberalização comercial.

As instituições foram essenciais para tanto, pois Washington teve o cuidado de tornar discretos os seus interesses políticos. O mesmo não pode ser observado, porém, quando o Estado estadunidense passou a privilegiar os seus interesses de curto prazo a partir de meados da década de 1960.

Nesse sentido, pode-se compreender a gestão de McNamara como uma tentativa de proteger o modo de produção capitalista contra a ameaça comunista. A experiência do presidente do Banco na Guerra do Vietnã o convenceram de que os esforços da instituição deveriam se focar nas áreas rurais, locais que concentravam miséria e, supostamente, maior descontentamento social. No entanto, a percepção da Casa Branca de que o poder dos Estados Unidos esmorecia, diante da dissolução do bloco histórico, dos avanços dos movimentos de esquerda e da recuperação do Japão e da Alemanha, levou o Estado estadunidense a salientar os seus interesses mais imediatos. A estratégia cara à política externa de Washington de evidenciar os aspectos econômicos e culturais de sua supremacia foi deixada em segundo plano e o país se mostrou mais incisivo em sua relação com o resto do mundo. Nesse contexto, pode-se dizer que o empenho das instituições multilaterais de proteger os interesses de longo prazo da liderança estadunidense soou supérfluo para a Casa Branca.

No entanto, os estrategistas estadunidenses não tardaram a perceber que a supremacia do dólar no mercado internacional, bem como a importância das instituições financeiras situadas nos Estados Unidos poderia resgatar o poder mundial do país. A aposta na liberalização dos capitais e no esfacelo do New Deal transferiu as

dificuldades econômicas que afligiam os Estados Unidos para a sua classe trabalhadora e os países periféricos. A crise da dívida encerrou por completo o sonho da Nova Ordem Econômica Social, enternecendo as relações entre a Casa Branca e as instituições de Bretton Woods, que se empenharam em colocar em prática a doutrina neoliberal com os programas de ajustes estruturais.

Na medida em que o país se recuperava dos problemas econômicos que o perturbaram durante a década de 1970, aos poucos erigiu um novo discurso que embasaria a sua política externa. Da mesma forma que a ordem multilateral e a contenção ao comunismo sustentaram a diplomacia estadunidense no pós-guerra, o neoliberalismo deu amparo retórico ao modo como o país se relacionou com o mundo no pós-Guerra Fria. É possível dizer que nesse contexto, o Banco, ao lado do FMI, tornou-se o principal veículo pelo qual se legitimou o livre mercado, abrindo as fronteiras dos países periféricos aos bens e capitais das classes proprietárias estadunidenses.

Nessa ocasião, pode-se identificar novamente um embate entre os interesses de curto prazo da Casa Branca e os de longo prazo da instituição. A ameaça no caso não se direcionava explicitamente ao modo de produção capitalista, mas ao próprio Banco. Ora, se este necessita comportar-se como uma instituição independente do Estado estadunidense, pode-se inferir que, além de responder aos interesses da Casa Branca, ele tenha também que prestar contas à comunidade internacional. A sua eficiência enquanto uma agência que garanta a reprodução do modo de produção capitalista depende do quão convincente é a sua atuação como uma instituição dedicada ao desenvolvimento. Pois bem, a partir de meados da década de 1980, a legitimidade do Banco perante a comunidade internacional foi debilitada pelos protestos aos danos sociais e ambientais de seus projetos. Ele foi obrigado, assim, a se desviar dos interesses mais imediatos do Estado estadunidense (divulgar e promover o neoliberalismo) e se ater ao que lhe vinha sendo cobrado pela comunidade internacional.

Recentemente, vasta literatura vem advogando reformas nas instituições de Bretton Woods, com o fito de torná-las mais receptivas às demandas dos países

periféricos.² No entanto, é razoável observar que tais recomendações negligenciam a ligação dessas agências ao Estado estadunidense. É certo que o melhor desempenho de suas funções dependa da forma como se apresentam ao público - como é certo que é muito incerto definir esse "melhor" e esse "público". Mas é possível dizer, com a consciência de quão genérica é tal afirmação, que a principal incumbência do Banco e do FMI continua a ser a expansão do modo de produção capitalista. Entre tantas incertezas, a afirmação de uma duplicidade ou ambiguidade parece fazer sentido. Como Wade bem notou, o Banco, qual o elefante, tem dois dentes: um que é revelado a todos e outro que é mantido oculto.

² BELLO, Walden, The Asian Financial Crisis. Causes, Dynamics, Prospects. **Journal of the Ásia Pacific Economy**. Vol. 4, N° 1, 1999, pp. 33-55; . BELLO, Walden. The Capitalist Conjuncture: Over-Accumulation, Financial Crises, and the Retreat from Globalisation. **Third World Quarterly**, N° 8, Vol. 27, 2006, pp. 1345-1367; BRADLOW, Daniel D. & GROSSMAN, Claudio. Limited Mandates and Intertwined Problems: A New Challenge for the World Bank and the FMI. **Human Rights Quarterly**. N° 13, Vol. 3, 1995, pp. 411-442. BROAD, Robin. Research, Knowledge, and the art of 'paradigm maintenance': The World Bank's Development Economics Vice-Presidency. **Review of International Political Economy**. N° 13, Vol. 13, Agosto 2006, pp. 387-419. WADE, 2 002^a.

Bibliografia:

- ALACEVICH, Michele. **The Political Economy of the World Bank: The Early Years.** Washington DC: Stanford University Press, 2009.
- ANNISETTE, Marcia. The True Nature of the World Bank. **Critical Perspective on Accounting**, n°15, 2004, p. 303-323.
- ASCHER, William. New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies. The Case of the World Bank. **International Organization**. Vol. 37, n°3, Summer, 1983, p. 415-439.
- _____. The World Bank and United States Control. In: KARNS, Margareth & MINGST, Karen. **The United States and Multilateral Institutions.** London & New York: Routledge. 1990.
- ASHER, Robert E & MASON Edward. **The World Bank Since Bretton Woods.** Washington DC: The Brookings Institution. 1973.
- ASLAM, M. Integrated Rural Development, Rural Transformation in People's Republic of China and Republic of Korea. In: **Integrated Rural Development in Asia: Concept, Practice and Perspective: Manohar.** 1993. Capítulo 3, p. 45-69.
- AYRES, Robert. Breaking the Bank. **Foreign Policy**. N°43, Summer, 1981, p. 104-120.
- AUGELLI, Enrico & MURPHY, Craig. **America's Quest for Supremacy and the Third World.** London: Pinter Publishers, 1988.
- _____. Gramsci and International Relations: A General Perspective with Examples from Recent US Policy toward Third World. In: GILL, Stephen. **Gramsci, Historical Materialism and International Relations.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Capítulo 5, p. 127-147.
- BACEVICH, Andrew J. **American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy.** Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 2002.
- BALDWIN, David. **Economic Development and American Foreign Policy. 1943-1962.** Chicago & London: The University IF Chicago Press. 1966.
- BEARD, Charles A. **The Rise of American Civilization.** New York: MacMillan Company, 1942.

- BERMAN, William. **America's Right Turn: From Nixon to Clinton**. Baltimore & London: The John Hopkins University Press. 1998.
- BINNS, J.A. & FUNNEL, D.C. Geography and Integrated Rural Development. **Geografiska Annaler**. Vol. 65, n°1, 1983, p. 57-63.
- BLOCK, Fred. **The Origins of International Economic Disorder**. Berkeley: University of California Press, 1977.
- _____ The Ruling Class does no rule. Notes on the Marxist Theory of the State. In: **Revising State Theory: Essays in Politics and Post-Industrialism**. Philadelphia: Temple University Press. 1987. Capítulo 3, p. 51-68.
- BLUESTONE, Barry & HARRISON, Bennett. **The Deindustrialization of America : Plant Closings, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry**. New York : Basic Books, Inc, Publishers, 1982.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci et l' État : Pour Une Théorie Matérialiste de la Philosophie**. Paris : Digraphe, 1975.
- BUSTELO, Pablo. **Teorías Contemporâneas Del Desarrollo Económico**. Madrid: Sintesis. 1998.
- CARROUÉ, Laurent, COLLET, Didier, RUIZ, Claude. **Les mutations de l'économie mondiale : Du début du XXe. siècle aux années 1970**, Rosny-sous-Bois : Ed. Bréal, 2005.
- CARTY, Robert. El Caballo de Troya. La 'nueva ayuda' a los campesinos pobres. **Revista Mexicana de Sociología**, vol. 43, n°1, Jan-Mar. 1981, p. 221-243.
- CASTRO, Claudio de Moura. The World Bank Policies. Dammed if you do, dammed if you don't. **Comparative Education**. Vol. 38, n°4, 2002, p. 387-399.
- CAUFIELD, Catherine. **Masters of Ilusion: The World Bank and the Poverty of Nations**. London: Pan Brooks. 1996.
- CHANG, Ha Joon. **Joseph Stiglitz: The Rebel Within**. London: Anthem Press. 2001.
- CHENERY, Hollis. **Redistribution with Growth: Policies To Improve Income Distribution In Developing Countries In The Context Of Economic Growth**. Nova York: Oxford University Press. 1974.
- CLARK, William. Robert McNamara at the World Bank, **Foreign Affairs**, vol. 60, Winter, 1981, p. 167-184.

- COHEN, J.M. Integrated Rural Development. **Sociologia Ruralis**, 1980, Vol. 20, nº3, p.195-212.
- COLLIER, David & MAHON, James. E. Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. **American Political Science Review**. Vol. 87, Nº4, Dezembro de 1993, p. 845-855.
- COX, Robert W. Labour and Hegemony. **International Organization**. Vol. 31, nº3, Verão, 1977, p. 385-424.
- _____. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. **Neorealism and its Critics**. New York: Columbia University Press. 1986. Capítulo 8, p. 158-203.
- _____. Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method, In: GILL, Stephen. **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Capítulo 2, p. 48-66.
- CROCKATT, Richard. **The 50 Years War: The United States and the Soviet Union in World Politics**. London & New York: Routledge, 1995.
- CROZIER, Michel, HUNTINGTON, Samuel, WATANUKI, Joji. **The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. New York, N.Y. : University Press, 1975.
- DIAS, Mônica (org). **O Banco Mundial e a Terra**. Ofensiva e Resistência na América Latina, África e Ásia. São Paulo: Viramundo. 2004.
- DOREL, Gérard. **Atlas de l'Empire Américain**. Etats-Unis : Géostratégie de l'Hyperpuissance. Paris : Éditions Autrement, 2006.
- EDSALL, Thomas Byrne. **The New Politics of Inequality**. New York & London : W.W. Norton & Company, 1984.
- ENGELS, Friedrich. **Anti-Düring**. M.E. Düring Bouleverse la Science. Tradução por Émili Bottigelli. Paris : Éditions Sociales, 1971.
- _____. **Do Socialismo Utópico ao Científico**. Tradução por Roberto Guldkorn. São Paulo: Global, 1984.
- FEDER, Ernest. McNamara's Little Gree Revolution. World Bank Scheme for Sel Liquidation of Third World Peasantry. **Economic and Political Weekly**, Vol. 11, nº 14, Abril 1976, pp. 532-541.

- GADDIS, John Lewis, **The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War**. New York, Oxford: Oxford University Press, 1987.
- GALAMBOS, Louis, MILOBSKY, David. Organizing and Reorganizing the World Bank, 1946-1972: A Comparative Perspective. **The Business History Review**. Vol. 69. n°2. Summer 1995, p. 156-190.
- GALLI, Rosemary E. Colombia: el desarrollo rural como mecanismo de control social. **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 41, n°2, Abril-Junho, 1979, p. 545-570.
- GARDNER, Richard N. **Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade**. Oxford: Clarendon Press, 1956.
- GARTHOFF, Raymond L. **Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan**. Washington DC: The Brookings Institution, 1994.
- GIBBON, Peter, HAVNEVIK, Kjell, HERMELE, Keneth. **A Blighted Harvest: The World Bank and African Agriculture in the 1980s**. New Jersey: African World Press, Inc, 1993.
- GILL, Stephen & LAW, David. Global Hegemony and the Structural Power of Capital. In: GILL, Stephen. **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Capítulo 4, p. 93-126.
- GILMAN, Niles. **Mandarins of the Future: Modernizaion Theory in Cold War America**. Baltimore: The Jonh Hopkins University Press. 2003.
- GLIN, Andrew, et al. The Rise and Fall of the Golden Age. In: MARGLIN, Sthephen A. & SCHOR, Juliet B. **The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience**. Oxford: Clarendon Press, 1990. Capítulo 2, p. 39-99.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- _____. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3. Maquiavel. Notas Sobre a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GWIN, Catherine. United States Relation with the World Bank. In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John, WEBB, Richard. **The World Bank. Its First Half Century, Volume II**. Washington: The Brooking Institution, 1997. Capítulo 6, p. 195-274.
- HAMMOUDA, Hakim Ben. **The Political Economy of Post-Adjustment: Towards New Theories and Strategies of Development**. Burlington: Ashgate. 2003

- HAVNEVIK, Kjell & BRYCESON, Deborah. **African Agriculture and the World Bank: Development or Impoverishment**. Estocolmo: Nordiska Afrikainstitutet. 2007.
- HAYAMI, Yujiro. "Toward Rural-Based Development in East Asia Under Globalization". *East Asian Visions*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank and the Institute of Policy Studies. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIAPACIFIC/Resources/226262-1158262834989/EA_Visions_full.pdf#page=63>. Acessado em 11 de Maio de 2011.
- HELLEINER, Eric. **States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca & London: Cornell University Press. 1994.
- JANVRY, Alan. La Integración de la agricultura en las economías nacionales y mundial. Implicaciones para las políticas agrarias de los países en desarrollo. **Agricultura y Sociedad**, n°38-39, Janeiro-Junho 1986, p. 31-42.
- JANVRY, Alan & SADOULET, Elisabeth. "Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural". Texto Apresentado ao Quarto Fórum Temático Regional de América Latina e Caribe: **Cosechando Oportunidades**. Desarrollo Rural em el Siglo 21. Universidade da Califórnia (Sede de Berkeley), Costa Rica, 19 a 21 de outubro de 2004. pp. 1-19;
- KAPUR, Devesh, LEWIS, John, WEBB, Richard. **The World Bank: Its First Half Century**, Volume I. Washington: The Brookings Institution, 1997.
- KATZMANN, Robert. A. War Powers. Towards a New Accommodation. In: MANN, Thomas. **A Question of Balance: The President, The Congress and the Foreign Policy**. Washington: The Brookings Institution. 1990. Capítulo 2, p. 35-69.
- KEOHANE, Robert O & NYE, Joseph S. Transgovernmental Relations and International Organizations, **World Politics**, Vol. 27, n°1, Outubro 1974, p. 39-62.
- KEOHANE, Robert O, **After Hegemony**. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. & MARTIN, Lisa L. The Promise of Institutional Theory, **International Security**, Vol. 20, n°1, Summer 1995, p. 39-51.
- KUPCHAN, Charles A. **The End of the American Era: US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twentieth First Century**. New York: Vintage Books, 2002.

- LATHAM, Michael. **Modernizing as Ideology: American Social Science and Nation Building in the Kennedy Era.** North Carolina Press. 2000.
- LEFEBER, Walter. **The New Empire: An Interpretation of American Expansion. 1860-1898.** Ithaca, New York: Cornell University Press, 1963.
- LEMARCHAND, Philippe. **Atlas de Estados Unidos: las Paradojas del Poder.** Madrid: Acento Editorial, 1999.
- MANN, Thomas. Making Foreign Policy. President and the Congress. In. **A Question of Balance: The President, The Congress and the Foreign Policy.** Washington: The Brookings Institution. 1990. Capítulo 1, p. 1-34.
- MARX, Karl. A Chamada Acumulação Primitiva. In: **O Capital.** Crítica da Economia Política. Livro Primeiro. Volume II. Tradução por Reginaldo Sat'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1975. 2ª edição. Capítulo XXIV, p. 828-882.
- _____. **Manifesto Comunista.** São Paulo : Paz e Terra, 1997.
- _____. **Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte.** Tradução por Marcel Ollivier. Paris: Librairie Générale Française, 2007.
- MAUDUY, Jacques. **Économie et Société aux Etats-Unis depuis 1945.** 2^e édition. Paris : Ellipses, 2003.
- McMASTER, H.R. **Dereliction of Duty : Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies that Led to Vietnam.** New York: HarperPerennial, 1997.
- McMICHAEL, Philip. **Development and Change: A Global Perspective.** Thousand Oaks, California: Pine Forge Press, 2000.
- McNAMARA, Robert. **A Dimensão do Desenvolvimento.** Cem Países. Dois Bilhões de Seres. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security.** Winter, 1994, Vol. 19, n°3, p. 5-49.
- MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. **Estado, Desenvolvimento e Globalização.** São Paulo: Editora UNESP. 2006.
- MURPHY, Craig. **The Emergence of the NIEO Ideology.** Colorado: Westview Press, 1984.

- _____. **International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850.** Cambridge: Polity Press. 1994.
- _____. **Global Institutions, Marginalization and Development.** London & New York: Routledge. 2005.
- NELSON, Richard R. & WRITH, Gavin. The Rise and Fall of American Technological Leadership. The Postwar Era in Historical Perspective. **Journal of Economic Literature**, Vol. 30, N°4, Dez. 1992. p. 1931-1964.
- PAYER, Cheryl. **The World Bank: A Critical Analysis.** Londres: Monthly Review Press. 1982.
- PIJL, Kees Van der. **Global Rivalries: From the Cold War to Iraq.** London & Ann Arbor, Mi: Pluto Press. 2006.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial Como Ator Político, Intelectual e Financeiro, 1944-2008.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2010.
- RABE, Stephen G. **Eisenhower and Latin America.** The Foreign Policy of Anticommunism. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1988.
- RONDINELLI, D.A. Administration of Integrated Rural Development Policy. The Politics of Agrarian Reform in Developing Countries. **World Politics**, Vol. 31, n°3, Abril, 1979, p. 389-416.
- RUGGIE, John Gerard. The False Premise of Realism, **International Security**, vol. 20, n°1, Summer 1995, p. 62-70.
- _____. **Winning the Peace: American and World Order in the New Era.** New York: Columbia University Press, 1996.
- _____. Multilateralism: the anatomy on an institution. In: MARTIN, Lisa L. **International Institutions in the New Global Economy.** Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2005. Capítulo 4, p. 89-126.
- RUPERT, Mark Edward. Producing Hegemony. State Society Relations and the Politics of Productivity in the United States. **International Studies Quarterly**, Vol. 34, n°4, dez, 1990, p. 427-456.
- RUTTAN, Vernon W. Integrated Rural Development Programmes: A Historical Perspective. **World Development**. Vol. 12, n°4, 1984, p. 393-401.

- SALMON, Frédéric. **Atlas Historique des États-Unis de 1793 à nos jours**. Paris : Armand Colin, 2008.
- SANFORD, Jonathan Earl. Policy Toward the Multilateral Development Banks. **The George Washington Journal of International Law and Economics**. 1988. n°22, # 1), p. 1-115.
- _____ World Bank: IDA Loans or IDA Grants?. **World Development**. Vol. 30, n°5, 2002, p. 741-762.
- STIGLITZ, Joseph. **The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade**. New York & London: W.W. Norton & Company, 2003.
- STRANGE, Susan. The Persistent Myth of Lost Hegemony, **International Organization**, Vol. 4, Fall 1987, p. 551-574.
- STRYKER, Richard. The World Bank and Agricultural Development: Food Production and Rural Poverty. **World Development**. Vol. 7, n°2, Março 1979, p. 325-336.
- TOTA, Antonio Pedro. **O Imperialismo Sedutor: A Americanização do Brasil na Época da Segunda Guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TRUBOWITZ, Peter. **Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- TURNER, Frederick Jackson. **The Frontier in American History**. New York: Henry Holt and Company, 1920.
- UL HAQ, Mahbub. **A Cortina da Pobreza**. Opções para o Terceiro Mundo. São Paulo: Editora Nacional, 1978.
- VELASCO, Sebastião C. Um Outro Olhar: Sobre a Análise Gramsciana das Organizações Internacionais. **Primeira Versão**, Campinas, IFCH/Unicamp.
- WADE, Robert. Japan, The World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance. *The East Asian Miracle* in Political Perspective. **New Left Review**, N°217, Maio/Junho de 1996, p. 3-36.
- WADE, Robert. Greening the Bank. The Struggle over the Environment. In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John, WEBB, Richard. **The World Bank: Its First Half Century**, Volume II. Washington: The Brookings Institution, 1997. Capítulo 13, p. 611-734.
- _____ Showdown at the World Bank, **New Left Review**. Londres. n°7. jan/fev 2001, p. 124-137.

- _____ “The US Role in The Malaise at the World Bank: Get up, Gulliver!”, 2002a. Disponível em: <<http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10322777440WadeG24.pd>> Acessado em: 23.10.2008.
- _____. U.S. Hegemony and the World Bank. The Fight over People and Ideas, **Review of International Political Economy**, 9 (2), Summer, 2002b, p. 215-243.
- WALTZ, Kenneth N. Structural Realism after the Cold War, **International Security**, Vol. 25, nº 1, Summer 2000, p. 5-41.
- WILLIAMS, William Appleman. **The Tragedy of American Diplomacy**. New York: dell Publishing Co., 1961.
- WORLD BANK. **The Assault on World Poverty**. Problems of Rural Development, Education, and Health. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1975.
- _____. *Desarrollo Rural*. Experiencia del Banco Mundial, 1965-86. Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington DC: World Bank, 1988.
- _____. *World Development Report. Poverty*. Washington D.C.: World Bank & Oxford University Press, 1990.
- _____. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Washington D.C., Oxford University Press, 1993.
- _____. *A Guide to the World Bank*. Washington DC. The World Bank. 2007.
- WORLD BANK, “International Bank for Reconstruction and Development. Voting Power of Executive Directors, Washington, 2011, Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDEdsVotingTable.pdf>> Acessado em 8 de maio de 2011.
- WORLD BANK, “International Development Association. Voting Power Executive Directors”, Washington, 2011. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IDAEDsVotingTable.pdf>> Acesso em 8 de maio de 2011.
- YUDELMAN, Montague. The Role of Agriculture in Integrated Rural Development. **Sociologia Ruralis**, Vol. 16, nº 4, 1976, p. 309-325.