

JAIME CESAR COELHO

**ECONOMIA, PODER E INFLUÊNCIA EXTERNA: O GRUPO BANCO
MUNDIAL E AS POLÍTICAS DE AJUSTES ESTRUTURAIS NA
AMÉRICA LATINA, NAS DÉCADAS DE OITENTA E NOVENTA.**

Tese de doutorado em Ciências
Sociais apresentada ao
Departamento de Ciência Política do
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas – UNICAMP, sob
orientação do Prof. Dr. Sebastião
Carlos Velasco e Cruz.

Este exemplar corresponde à redação
final da tese de doutorado defendida e
aprovada pela comissão julgadora em
13/12/02.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Armando Boito Jr.

Prof. Dr. Marcos Antônio Macedo Cintra

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Prof. Dr. Ricardo Bielschowsky

Campinas –São Paulo, Dezembro de 2002

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNICAMP
	C65e
V	EX
TOMBO BC/	52090
PROC.	16-124103
C	☐
D	☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	12/02/03
Nº CPD	

CM00178022-9

BIB ID 276371

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP**

C65e

Coelho, Jaime Cesar

Economia, poder e influência externa : o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa / Jaime César Coelho. - - Campinas, SP : [s. n.], 2002.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

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

1. Banco Mundial. 2. Relações econômicas internacionais. 3. Relações internacionais. 4. Instituições Financeiras Internacionais. 5. América Latina – Condições econômicas. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

RESUMO

O objetivo geral dessa tese é analisar a relação entre a economia, o poder político e a influência externa. Nesse sentido, buscamos focalizar o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustamento estrutural na América Latina. A escolha do período, as duas últimas décadas do século XX, fundamenta-se na grande transformação regional, caracterizada pela ruptura com o desenvolvimentismo e a ascensão do credo liberal. Além disso, sustentamos que essa transformação, em vez de produzir ganhos em termos de crescimento e bem-estar, aprofundou as assimetrias entre os países centrais e a periferia, aumentando os constrangimentos externos para o desenvolvimento.

5194615

ABSTRACT

The general subject of this thesis is to analyse the relationship among the economy, the political power and the external influence; in doing so, our focus goes to the World Bank Group and the structural adjustment programs in Latin America. The choice of the period, the two last decades of the twentieth century, is determined by the great transformation, characterized by the rupture with the developmentism and the liberal creed elevation. Furthermore, we sustain that this transformation does not create gains in terms of growth and well-being, on the contrary, it deepened the asymmetrical relations between the core countries and the periphery, increasing the external constraints for the development.

AGRADECIMENTOS

Essa tese encerra um longo ciclo, não do ponto de vista cronológico, mas do tempo subjetivo, das expectativas, dos encontros e desencontros, enfim, de um desejo que começou na própria escolha do tema.

Nesse período em que estive envolvido em sua elaboração, muitas foram as pessoas que contribuíram para que meus horizontes se ampliassem, para que armadilhas metodológicas fossem desmontadas e para que eu conseguisse dar um fechamento às minhas indagações iniciais.

Agradeço ao prof. Marcos Alves Valente, pelos diversos encontros no departamento de Economia da UFMS, pela experiência conjunta de ministrar a disciplina de Economia da América Latina, que em muito contribuiu para a exploração do tema da tese. Agradeço acima de tudo pela amizade.

Meus sinceros agradecimentos ao prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, que soube fazer as perguntas certas, nos momentos mais importantes, sem tolher a liberdade de criação. Também agradeço aos professores e membros da banca de defesa dessa tese: prof. Dr. Reginaldo Moraes, prof. Marcos Antônio Macedo Cintra e ao prof. Dr. Ricardo Bielschowsky. Todos, em algum momento, puderam contribuir com o desenrolar desse trabalho.

Seguem minhas lembranças, saudosas, daqueles que embora distantes, foram e são companheiros de minha caminhada intelectual: Benoni Belli e Luis Felipe Miguel. Amigos de longa data, esperançosos como eu na construção de uma sociedade mais justa e humana.

Aos meus familiares, meus pais, Jayme Coelho e Maria Aparecida Tonon Coelho, à minha irmã, Andréa Tonon Coelho Rosa e ao meu irmão, Marcus Aurélio Coelho, segue meu afeto.

Agradeço também, à Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, que por meio de seu programa de capacitação docente possibilitou os meios materiais para a execução do doutoramento; à UNICAMP por abrigar-me na realização desta jornada; à Gilvani Rodrigues, secretária da pós-graduação do IFCH-UNICAMP, que sempre soube me dar o apoio necessário; aos colegas do departamento de economia da UFMS, que, com muito sacrifício, mantém firme a chama da Universidade Pública brasileira. Em especial agradeço ao prof. Dr. Cícero Tredezini, que nos momentos em que precisei, mostrou-se um grande companheiro.

Por último, dedico essa tese a duas pessoas: minha companheira, Taiana Brancher Coelho, e meu filho, João Francisco Brancher Coelho. Ela como amiga de longa jornada, com quem partilhei minhas angústias e minhas esperanças. Desse encontro veio a mais bela obra de minha vida, meu filho, que animou a casa e trouxe a alegria necessária para que a vida valesse a pena.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAP.I O GRUPO BANCO MUNDIAL	17
I.1 O Grupo Banco Mundial: suas origens	19
I.2 Bretton Woods e o Embedded Liberalism	21
I.3 O BIRD: os artigos do acordo de fundação.....	28
I.4 Organização interna e tomada de decisão	38
I.5 Algumas considerações sobre a AID e o CFI.....	42
CAP.II AS AGENDAS DO BANCO PARA O DESENVOLVIMENTO	67
II.1 Definições do poder e distribuição de recursos	80
CAP.III CRISE E AJUSTAMENTO: O Grupo Banco Mundial na formulação do Consenso Periférico	111
III.1 A década de setenta.....	112
III.2 O GBM e as transformações dos anos setenta	120
III.3 Balanço da década e a ascensão dos programas de ajuste estrutural	128
III.4 Crise e Ajuste: 1979, o ano que não terminou	135
III.5 Construindo a agenda dos anos noventa	159
III.6 Um balanço da década (a longa marcha para o desespero).....	167
CAP.IV OS ANOS NOVENTA E A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO LATINO- AMERICANO.....	173
IV.1 O programa político neoliberal e seus princípios.....	175
IV.2 O olhar do GBM sobre a região: a construção do consenso	179
IV.3 A longa marcha	192
IV.4 A crise mexicana e o aprofundamento das reformas: para além do consenso de Washington.....	201
IV.5 A explicitação da natureza instável do regime de acumulação e o espaço para o disenso: balanço e perspectivas dos programas de ajuste estrutural	217

CONCLUSÃO: Economia, Poder e Influência Externa	235
BIBLIOGRAFIA	247

INTRODUÇÃO

“If we are trying to discover why a particular government decides to undertake (or not) a particular reform at a particular time, than domestic factors – political and institutional – are likely to dominate. Likewise, it may well be the case that many individual Bank and Fund programs have been failures, either in letter or spirit, so their influence appears small. But, if the question is why the general thrust of third world economic policy was so different in the 1980s than in the 1970s, than international factors loom large.”
(STALLINGS, B. 1992, p.43)

As duas últimas décadas do século XX foram marcadas por profundas mudanças no campo político e econômico, representando uma ruptura nas relações internacionais, ou no sistema constituído a partir da Segunda Guerra Mundial.

Essa ruptura inscreve-se na dissolução da bipolaridade entre o bloco socialista e o bloco capitalista, esse sob clara liderança dos EUA, nação que une o poder do dinheiro ao poder das armas numa composição superior à de seus aliados. Também ruptura com as políticas econômicas desenvolvimentistas na periferia e de inspiração keynesiana no centro.

Por outro lado esta ruptura convive com a continuidade, apesar da oposição que os termos carregam. Refiro-me à continuidade de um amplo processo de internacionalização que marcou a gênese do regime fordista de acumulação e que trouxe consigo uma interdependência crescente no tocante à ação dos Estados soberanos. Se essa continuidade é plena de contradições, como parece sê-lo, é outra questão. O que importa é o fato de que no movimento presente da acumulação está contido um processo anterior, pelo qual relações sociais foram sendo universalizadas, por meio da exportação do capital em suas diversas formas. Mais importante ainda, esse é um processo que envolve “soberanias”, ou dito de outra forma, relações de poder que nada têm de desinteressadas.

A complexa transformação, porque vem passando o sistema de Estados nacionais, não fez desaparecer as assimetrias no plano das relações internacionais, tampouco sepultou o domínio do dinheiro e das armas. Nesse aspecto, parece claro que os EUA continuam a ser a força máxima do mundo contemporâneo. Saíram fortalecidos da *Guerra Fria*, conseguiram manter sob seu domínio os rumos do sistema monetário internacional e

permanecem como força maior no plano militar. Por seu turno a semiperiferia, que logrou durante o fordismo atingir determinado grau de industrialização, mergulhou num amplo processo de ajuste.

Nesse ponto valeria a pena buscar os significados dessa palavra que tem propiciado tantas discussões. O dicionário nos traz alguma luz. Ajustar pode significar: adaptar, acomodar, harmonizar. Quem se ajusta, portanto, harmoniza-se à algo, concorda com determinadas orientações ou então acomoda-se ao que lhe é sugerido. Também pode significar outras coisas, como: regularizar (contas), estreitar, apertar, acertar. Quem ajusta, portanto, regulariza determinada situação, tira as folgas (estreitando as peças), entra num rumo certo.¹ Em inglês, o termo parece assumir significados semelhantes: “(...): to bring to agreement: settle.”² Esses significados implicam a aceitação de que os processos de ajustamento são adaptativos e evocam a idéia de poder.

Se o campo econômico é por excelência aquele onde as discussões sobre o ajustamento ganharam destaque, é no político que o processo ganha forma. Antes de mais nada, estamos diante de situações onde “soberanias” se encontram. Tratamos da tomada de decisão no sistema de Estados, onde toda soberania é relativa porque comporta negociações, interdependências e a aceitação de que cada passo dado por um membro deve ser pensado em função das reações que provoca nos demais.

Assim sendo, posso regressar ao parágrafo inicial desta seção e aclarar o campo desse estudo, com os supostos que lhe são pertinentes. Ao analisar as transformações ocorridas e que ainda estão em andamento, no plano das relações internacionais, pressupomos que na atual conformação da economia-mundo o Estado nacional continua a cumprir uma função chave nas tomadas de decisão. Admitimos as mudanças ocorridas, tais como a crescente formação dos blocos regionais, como reacomodações na balança de poder entre os diferentes estados. Assumimos como idéia força a noção de assimetrias de poder, a partir da qual os espaços são produzidos conforme os interesses daqueles que disputam o domínio no plano econômico, político e cultural e para isso fazem uso dos instrumentos que dispõe.

¹ Dicionário Aurélio, p. 58.

² The New Merriam-Webster Pocket Dictionary, p.7, 1971.

Aqui, a separação entre a economia e a política, em campos diferentes, perde sentido. Há uma intercessão entre os campos, que exige do pesquisador uma análise integrada. Tomando o campo econômico como o espaço da produção material e o político como o das relações de poder, ambos se condicionam. Por um lado, um Estado terá sua soberania aumentada à medida que dispuser de instrumentos de persuasão e dissuasão maiores que outros. Na mesma direção sua capacidade de criação de riqueza será garantida em função dos instrumentos de poder que disponha. Por outro lado o econômico e o político não podem ser reduzidos um ao outro, há de fato uma distinção entre ambos, posto que o político compreende outras dimensões que não só as relações de produção em si.

A política é ação permanente e dá origem a organizações permanentes, na medida em que efetivamente se identifica com a economia. Mas esta também tem sua distinção, e por isso pode-se falar separadamente de economia e de política e pode-se falar da “paixão política” como um impulso imediato à ação, que nasce no terreno “permanente e orgânico” da vida econômica, mas supera-o, fazendo entrar em jogo sentimentos e aspirações em cuja atmosfera incandescente o próprio cálculo da vida humana individual obedece a leis diversas daquelas do proveito individual, etc. (GRAMSCI, 1988, p.14)

Interessa-nos nesse aspecto entender as transformações econômicas a partir dos meios políticos que as possibilitaram. Os mecanismos de persuasão, os instrumentos de força e o conjunto dos ajustes que foram sendo implementados são os objetos de interesse dessa tese.

O espaço geográfico para o qual estaremos atentos será a América Latina, continente que assumiu nas suas diversas dimensões as políticas de ajustamento propostas pelos países centrais.

Por último, nosso foco de interesse: **O BANCO MUNDIAL**. O entendimento das teses defendidas por essa organização multilateral e os mecanismos pelos quais as mesmas puderam ser implementadas no continente latino-americano serão os objetivos específicos desse trabalho.

Ao elegermos essa instituição como ator relevante do processo de transformações das duas últimas décadas do século XX, propomos que a crescente internacionalização do

processo de produção, circulação e financiamento do capital tem provocado uma externalização dos processos de decisão da periferia em direção aos países centrais. Hipótese que nos remete aos argumentos iniciais do estruturalismo cepalino e à tradição marxista da análise periférica.

A confirmação desse suposto implica uma diminuição, consentida, da soberania dos Estados periféricos, ou uma diminuição da capacidade de controlar, a partir da determinação das políticas domésticas, os rumos do desenvolvimento, o que tem reforçado o poder das instituições que servem como instrumentos dos interesses do Estado hegemônico, no caso os Estados Unidos da América. Por sua vez, o aumento do grau de influência externa (*leverage*) reforça a estrutura assimétrica do poder no Sistema de Estados. Daí a dinâmica da reprodução das desigualdades, que é inseparável da construção de uma “narrativa”, de um aparato simbólico que lhe dê sustentação.

Dessa forma chegamos a uma hipótese derivada, que reside na afirmação de um processo de reprodução desigual por meio de uma intermediação simbólica, levada a cabo pelas instituições de Bretton Woods, em especial o Grupo Banco Mundial.

A estruturação dessa tese passa pela construção do objeto em foco, desde uma perspectiva que engloba a análise da gênese institucional, do papel da instituição em questão, de suas amarras estruturais e do exercício do poder de influenciar os destinos de várias nações.

Os capítulos tal qual apresentados procuram construir os elementos dispersos da vida institucional e da dinâmica da reprodução das desigualdades, com suas contradições, avanços e recuos num todo coerente, conduzindo à noção de totalidade. Tenho consciência de que essa é uma tarefa que forçosamente deixa de levar em consideração a riqueza das relações de poder na dimensão microssocial, o que conduz a um discurso que, ao buscar a coerência, empobrece a multiplicidade dos fatos sociais na sua dimensão real do espaço da vida. Não obstante, aqui há uma opção metodológica que se liga a uma tradição de análise nas ciências sociais, que não renuncia à tentativa de construção das grandes narrativas e que rejeita a hipótese de que ao fazê-lo necessariamente incorre-se numa análise estática e mistificadora do real.

A busca da coerência, a construção de hipóteses, a produção de uma narrativa são, no meu entender, tarefas inalienáveis do pesquisador. Uma história sem narrativa é uma coleção de impressões, que não deixam de ter valor, mas que não se insere no domínio do “explicativo”.

Certo está que as explicações aqui inseridas não revelam a riqueza do todo social, bem como não resultam na produção de princípios universais, válidos para a totalidade dos contextos. Isso seria uma contradição com a dimensão histórica que pretendemos assumir e uma manifestação de presunção caricata do “positivismo religioso”. Portanto, supomos que a história não está pré-determinada por leis imutáveis que resultam num processo finalístico, destituindo as relações sociais da ação consciente e voluntária dos atores políticos.

Também não se trata de um trabalho histórico, mas de usar a história como ferramenta para análise do presente, das relações de poder, no âmbito da pesquisa da instrumentalização institucional como mecanismo de dominação.³

A análise é abrangente em termos temporais, espaciais e de escopo. Tratamos de duas décadas, recorrendo no mais das vezes a outras décadas como histórias estruturantes daquilo que queremos apresentar. Lidamos com um continente, quando a realidade nos mostra que essa é uma construção abstrata ainda muito distante do que pressupõe as identidades entre povos razoavelmente diferentes. Embora isso tudo nos conduza a uma série de omissões, temos recortes precisos, focos razoavelmente ajustados e uma intenção construída sobre algumas idéias-força.

Nesse aspecto assumo desde já que essa tese inscreve-se no campo da crítica. Quem procurar aqui um “elogio” ao *status quo*, ao estabelecido, irá deparar-se com a frustração. Talvez o mesmo sentimento atinja aqueles que também procuram elaborar uma análise crítica da realidade em que vivemos. Nesse ponto o conteúdo foge ao meu controle e passa ao campo do escrutínio público.

³ Nisto partilhamos a perspectiva apontada por POLANYI, em THE GREAT TRANSFORMATION: “Ours is not a historical work; what we are searching for is not a convincing sequence of outstanding events, but an explanation of their trend in terms of human institutions. We shall feel free to dwell on scenes of the past with the sole object of throwing light on matters of the present; we shall make detailed analyses of critical periods and almost completely disregard the connecting stretches of time; we shall encroach upon the field of several disciplines in the pursuit of the single aim.” (p.4)

O trabalho não busca soluções para a manutenção da ordem existente, mas o entendimento de sua funcionalidade, na perspectiva de sua transformação.

Critical theory is, of course, not unconcerned with the problems of the real world. Its aims are just as practical as those of problem-solving theory (teorias que buscam resolver os problemas da ordem), but it approaches practice from a perspective which transcends starting point. Critical theory allows for a normative choice in favor of a social and political order different from the prevailing order, but it limits the range of choice to alternative orders which are feasible transformations of the existing world. A principal objective of critical theory, therefore, is to clarify this range of possible alternatives. (...) In this way critical theory can be a guide to strategic action for bringing about an alternative order, whereas problem-solving theory is a guide to tactical actions which, intended or unintended, sustain the existing order. (COX, 1986, p.210)

Parto do princípio de que não existem intelectuais descomprometidos⁴. Os que assim se colocam diante do mundo ou enganam a si, ou então aos outros. Muitas vezes faz parte da construção simbólica da dominação esse tipo de representação. Apresentar-se neutro, asséptico, destituído de interesses que não aqueles próprios da investigação científica, ou então o que é pior, fazer-se portador de uma verdade irrefutável. Nas ciências sociais, creio, talvez esse seja o melhor caminho para a farsa, para a ilusão. Mas os mercadores de ilusões, ou então, os ilusionistas do mercado, ganharam muito terreno nos últimos tempos.

Minha intenção é que essa tese sirva como mais um ponto de referência para quem se interesse pelo campo das relações internacionais, pela economia e pela política. Que dela se possa tirar alguma informação adicional, que permita a elaboração de novas análises e de novos trabalhos na imensa construção que é o entendimento das relações de poder na

⁴ A tarefa do intelectual, na perspectiva gramsciana que adotamos, consiste em grande medida na elaboração do consenso, na produção e intermediação simbólica, que em última instância é o trabalho da persuasão. Disso não se depreende que o intelectual é um construtor de imagens distorcidas, de discursos enganadores, muito embora isso seja uma prática comum dos intelectuais orgânicos na produção ideológica do imaginário social. O que julgo importante destacar é que o intelectual, embora consista numa categoria especial da sociedade, guarda vínculos estruturais, que se materializam em discursos estruturantes, os quais ajudam a constituir o grupo ou classe em si, em grupo de ação coletiva, de ação concreta na vida social. “A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como é o caso nos grupos sociais fundamentais, mas é “mediatizada”, em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os ‘funcionários’. (GRAMSCI, 1988, p.10)

economia-mundo. A multidisciplinaridade no tratamento das relações internacionais é um desafio, mas também uma necessidade. Aqui se buscou ao máximo, dentro dos limites do autor, agregar conhecimentos de diferentes campos de análise.

In short, there is no escaping the imperative of multidisciplinary in the understanding of change and outcomes in the international political economy. Geography, demography, sociology, law, anthropology all have valuable insights to contribute. On many issues an understanding of scientific principles behind technological innovation is not only valuable but indispensable. (...) I am only suggesting that our times no longer allow us the comfort of separatist specialisation in the social sciences, and that however difficult, the attempt has to be made at synthesis and blending, imperfect as we know the results are bound to be. (STRANGE, 1997, p. Xvi)

De alguma maneira minha tarefa ficou facilitada pelo recorte institucional. A análise restringe-se ao campo econômico das organizações internacionais. A escolha justifica-se pela minha formação como economista, mas não só. Também parte da suposição de que as relações de poder têm fortes vínculos com a acumulação da riqueza.

Também há na escolha de um objeto e na observação empírica, uma escolha metodológica, na qual acredita-se que a observação de fatos concretos pode resultar em *insights* teóricos, ao contrário de uma perspectiva puramente dedutivista.

Por fim, cabe acrescentar que essa tese está dividida em quatro capítulos e uma conclusão geral. No primeiro capítulo fazemos uma descrição do GBM, como se organiza, em que contexto histórico foi criado, quais são suas atribuições e portanto seus vínculos dentro do sistema de Estados.

No cap. II buscamos verificar a temática do desenvolvimento ao longo da história do Banco e a relação entre os temas, projetos e o poder no interior da instituição. Também avançamos na identificação da relação entre a hierarquia interna e a hierarquia entre os diferentes Estados nacionais.

No cap. III descrevemos e analisamos a gênese dos programas de ajustamento estrutural, dentro do contexto da crise periférica, em especial da crise da dívida latino-

americana; mais que isso, inferimos como os programas de ajuste na periferia são a consequência de um amplo processo de ajuste no centro da acumulação.

No capítulo IV analisamos a emergência do que se convencionou chamar de “consenso latino-americano”. Enfatizamos o papel do Grupo Banco Mundial nessa elaboração simbólica e quais os desdobramentos das políticas adotadas em termos de relações de poder e influência externa.

Por último buscamos, na conclusão geral, relacionar a economia, o poder político e a influência externa, no contexto das análises elaboradas ao longo da tese; ou seja, perseguimos quais foram os elementos de destaque na relação entre o GBM e a América Latina nas décadas de oitenta e noventa.

CAP. I - O GRUPO BANCO MUNDIAL

O presente capítulo tem como objetivo descrever sucintamente o Grupo Banco Mundial (GBM), ou seja, sua composição, organização, mecanismos de tomada de decisões, origem dos recursos e as funções gerais do grupo e de suas afiliadas.

O GBM compõe-se de cinco organizações: 1) o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (**BIRD**); 2) a Associação Internacional de Desenvolvimento (**AID**); 3) a Corporação Financeira Internacional (**CFI**); 4) a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (**AMGI**) e 5) o Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (**CICDI**).

O BIRD e a AID são as organizações mais conhecidas do GBM, tanto pela importância histórica, posto que o BIRD é o banco propriamente dito, bem como pelas funções que exercem relacionadas ao desenvolvimento. Mais recentemente a CFI tem aumentado sua participação no grupo, na onda de expansão das atividades privadas que vem acompanhando os processos de desregulamentação e liberalização mundo afora.

Enquanto o BIRD provê assistência técnica e crédito para os países de renda média, prioritariamente, a AID aloca recursos facilitados para os países mais pobres. A CFI tem como função dar suporte às atividades relacionadas ao setor privado. A AMGI procura encorajar o investimento estrangeiro nos países em desenvolvimento, mediante garantias contra riscos não comerciais; ela também oferece serviços aos governos para atrair investimentos privados, disseminando informações e oportunidades. Por fim, o CICDI procura promover o investimento internacional por meio da conciliação e da arbitragem de disputas entre investidores estrangeiros em seus países hospedeiros.

O quadro seguinte mostra as respectivas datas do início das atividades de cada um dos organismos do GBM.

Organismos do Grupo Banco Mundial e data de fundação

DISCRIMINAÇÃO	1946	1956	1960	1966	1988
BIRD	X				
CFI		X			
AID			X		
CICDI				X	
AMGI					X

A partir desse quadro poder-se-ia dividir as organizações do GBM em dois grupos, um relacionado às atividades mais amplas do desenvolvimento, ou seja, que tratam dos diversos aspectos do desenvolvimento, composto pelo BIRD e pela AID, e, outro com atividades mais específicas, voltadas para o fomento do setor privado, formado pela CFI, CICDI e AMGI.

Ao BIRD caberia a formulação ideológica ou a produção simbólica¹, do qual o segundo grupo bem como a AID são produtos. Nesse aspecto a divisão institucional do GBM já permite visualizar a importância conferida ao setor privado na sua estratégia de ação. Pelo menos o CFI, CICDI e a AMGI têm funções diretamente relacionadas à expansão do setor privado.

O modo de atuação do GBM varia conforme cada período histórico e as prioridades dadas à questão do desenvolvimento, mas grosso modo sustenta-se sobre dois aspectos: a intermediação financeira e o que será chamado neste trabalho de *intermediação simbólica*.

A origem dos recursos é dividida da seguinte forma: captação de recursos junto ao setor financeiro privado, receitas próprias provenientes do capital empregado pelos países e rendas/receitas obtidas pelo mecanismo da intermediação e da assistência técnica.

Desde o início das atividades do BIRD, a contribuição dos países foi estabelecida em 20% do total de recursos, sendo os 80% restantes provenientes de outras fontes, fundamentalmente de fontes privadas.

¹ Entendo por produção simbólica o conjunto da produção intelectual do GBM: idéias, informações, assistência institucional e, portanto, o arcabouço da “política de influência” (persuasão) do GBM.

O segundo aspecto da intermediação é de suma importância para este trabalho, pois trata da produção de idéias, de informações, ou seja, da “ideologia”. Nesse sentido, o GBM parece ter um papel de destaque em relação ao conjunto de instituições que tratam da questão do desenvolvimento. O Grupo conta com uma série de publicações, que vão das pesquisas realizadas, passando pela revista do grupo até seu Relatório Anual sobre o Desenvolvimento; além disso, presta assistência aos países receptores na elaboração e execução de projetos, bem como participa ativamente na formação intelectual de quadros, muitos dos quais irão compor o *staff* do grupo e terão passagens pelos governos dos países de origem.

Essas duas dimensões da intermediação são os instrumentos pelos quais o Banco exercerá influência nas políticas domésticas dos países receptores. Por sua vez, essas dimensões estão interligadas. Desde que suas fontes principais de recursos são o mercado financeiro privado e os governos dos países centrais, muito de seu modo de agir e pensar estará condicionado pelas regras ou normas de conduta exigidas pelos credores. Essa é uma questão que nos remete às origens do BIRD.

I.1. O Grupo Banco Mundial: suas origens.

A constituição do Banco está diretamente relacionada à dinâmica da Segunda Guerra Mundial. Tanto o GBM como o Fundo Monetário Internacional (FMI) são produtos do conjunto de articulações, conversações e encontros entre os países aliados na tentativa de criar uma ordem internacional, que privilegiasse a estabilidade financeira e promovesse o intercâmbio comercial.

Segundo MASON e ASHER (1973) as primeiras iniciativas para a criação de um banco multilateral foram tomadas em 1941 pelo governo estadunidense. Nesse ano, ainda no início do conflito, o então assessor do secretário do Tesouro dos EUA, Mr. Dexter White, redige um documento, sugerindo a criação da instituição, com o seguinte título: “Suggested Program for Inter-Allied Monetary and Bank Action”.

Em 1942, um segundo documento é apresentado por Dexter White: “Proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations”.

A questão central que estava colocada referia-se à criação de um sistema capaz de possibilitar mecanismos ágeis de intermediação para a reconstrução dos países afetados pela guerra, bem como restabelecer um ambiente internacional estável do ponto de vista comercial e financeiro.

Conforme White:

No matter how long the war lasts nor how it is won, we shall be faced with three inescapable problems: to prevent the disruption of foreign exchanges and the collapse of monetary and credit systems; to assure the restoration of foreign trade; and to supply the huge volume of capital that will be needely virtually thought the world for reconstruction, for relief, and for economic recovery. (in MASON e ASHER, 1973: p.15)

No ano de 1943 as negociações ganham fôlego, com o secretário do tesouro dos EUA, Henry Morgenthau, enviando uma carta para 37 países, na qual se propunha a criação de um fundo de estabilização. No mesmo ano, Morgenthau escreve “Preliminary Draft outline of a Proposal for a United Nation Bank for Reconstruction and Development”.

As discussões preliminares para a realização da Conferência têm como pano de fundo a passagem da hegemonia britânica, que vinha perdendo força desde a crise do *gold-standard* e do tumultuado período do entre-guerras, para a dominância estadunidense. Nesse aspecto Bretton Woods é muito mais um produto dos acertos entre Inglaterra e EUA, que uma ampla concertação do sistema de Estados. Cabe lembrar que na geopolítica mundial daquele momento, poucos eram os países em condições de impor qualquer veto aos EUA. A URSS, embora aliada dos esforços de guerra, já visualizava que Bretton Woods poderia representar um fórum privilegiado para a expansão dos interesses americanos, bem como a criação de uma arquitetura para o exercício do poder de influência dos EUA, tanto que apesar de participar do encontro em 1944, não aceitará compor os quadros nem do FMI, tampouco do BIRD.

Essa conformação política, deixa para Inglaterra e EUA o posto de destaque nas discussões. Poderíamos supor que após a passagem gradual de um poder hegemônico para outro,

a conferência iria selar os rumos deste processo. A questão da moeda é central neste entendimento, ou seja, qual seria o equivalente geral das relações internacionais e qual o regime de câmbio que iria vigir a partir daí são aspectos cruciais no entendimento das relações entre poder e riqueza na órbita das relações internacionais. Uma medida disto são as discussões entre Dexter White e J. M. Keynes que ocorrem nas preliminares da Conferência. À época, Keynes é nomeado representante do governo inglês nas negociações e suas propostas encerram a preocupação daquela nação com o avanço dos EUA no futuro pós-guerra. (SKIDELSKY, 1999)

Em 1943, num encontro em Washington, são apresentadas as propostas de Keynes, que resumidamente apontavam para a criação de uma instância multilateral que tratasse precipuamente dos assuntos monetários (International Currency Union), uma espécie de Banco Central das nações, e, dos assuntos de comércio. Além disso a propositura contemplava a criação de uma moeda internacional, o Bancor.

Para os EUA, a criação de uma instituição como essa representaria uma perda do poder de influência, e mais, a criação de uma moeda que rivalizasse com o dólar era visto como uma provocação, pois o governo americano tinha claro que a intocabilidade territorial de que havia desfrutado durante a guerra, e o avanço que tinha obtido no tocante à conquista de mercados nos trinta anos precedentes ao conflito, colocavam-no numa situação privilegiada de credor mundial quando da resolução definitiva do conflito. A resposta norte-americana viria por meio da proposta de criação do FMI e posteriormente da criação do BIRD. Tal qual formuladas, essas instituições teriam claramente a supremacia dos EUA, posto que em ambas o poder do voto deveria ser proporcional ao montante de cotas. Após uma série de discussões a proposta americana triunfaria.

No ano seguinte seria realizada a reunião de Bretton Woods, da qual sairão as propostas de criação do BIRD e o FMI.

1.2 Bretton Woods e o Embedded Liberalism.

A Conferência de Bretton Woods, que inauguraria um novo ambiente econômico internacional no pós-guerra, teve, conforme já salientamos, como pano de fundo o período de

intensa instabilidade política e econômica do entre-guerras e a passagem da hegemonia britânica para a norte-americana. Dela participaram cerca de quatrocentos delegados de quarenta e quatro países aliados.

Um dos aspectos centrais da instabilidade econômica do entre-guerras era a falta de um regime monetário-cambial que garantisse um consenso entre as principais nações no jogo das relações internacionais. Nesse aspecto, a definição de um regime cambial internacional tem a ver com os processos políticos que envolvem a disputa entre os diferentes Estados nacionais. Assim, podemos supor que a ausência de regras estáveis na economia internacional eram uma expressão de que faltava uma liderança clara de uma nação ou de um grupo de nações no sistema internacional.

Como afirma GILPIN:

A well-functioning system requires strong leadership by a nation or group of nations with an interest in maintaining the system. The leader must assume the initiative in solving highly technical problems as well as providing and managing the key currency used for maintaining reserves, carrying out economic transactions, and providing liquidity.(...) Although this leadership role could, in theory, be provided by two or more nations, or even by an international organization, leadership has historically been provided by a dominant economic and military power, such as Great Britain in the late nineteenth century and the United States following World War II. Not surprisingly, the rules governing the international monetary system have in general reflected the interests of these leading economic powers. (2000, p.116)

É certo que o poder de emissão confere os ganhos de senhoriagem e um enorme poder de influência sobre as demais nações, mas a hegemonia é uma função da confiança, no tocante ao regime monetário isto significa que deve haver credibilidade da nação emissora em garantir o valor da moeda. A história dos regimes monetários ajuda a entender as relações de poder no plano internacional e permite visualizar os interesses dos grupos dominantes na dinâmica da acumulação.

Segundo EICHENGREEN (1996), a cronologia do entre guerras, relativa ao padrão monetário internacional, pode ser dividida a partir do marco da crise de 1929. Na década de 20, a flutuação do câmbio entre as principais moedas, ao mesmo tempo em que criava um ambiente liberalizante, provocava uma série de distorções e instabilidade no sistema de fluxos internacionais. Esta instabilidade e os processos hiperinflacionários, principalmente o alemão, levariam à tentativa de volta ao padrão ouro que predominara antes da Primeira Guerra. Em 1925 a Inglaterra restauraria a paridade ouro-libra esterlina, sendo seguida por cerca de 45 países até 1929. A tentativa duraria cerca de cinco anos, quando em 1931, por força de desequilíbrios no balanço de pagamentos, a Inglaterra abandonaria o padrão ouro.

É importante estar atento para o fato de que a tentativa de restabelecer o padrão monetário anterior à Primeira Guerra encontrava obstáculos na alteração dos fluxos de comércio que se verificaram após o conflito. Vários mercados cativos dos ingleses, na América Latina e Ásia, haviam sido transferidos para os americanos e japoneses. A Inglaterra, em outros termos, não tinha mais a supremacia econômica e passava a enfrentar problemas nos seus fluxos de pagamentos.

As dificuldades européias geraram um mercado promissor para os emprestadores americanos, porém, quando em 1928 os EUA elevaram suas taxas de juros para conter a especulação na bolsa, cujas ações vinham se valorizando de forma “exuberante”, os estragos se fizeram sentir. Assim, a crise de 1929, só viria a dar o último empurrão no *Gold Standard*. Nesse mesmo ano, Argentina, Austrália, Brasil e Canadá desvalorizaram suas moedas. A suspeita de que as taxas de câmbio estavam em patamares insustentáveis nos países centrais, levou a uma corrida pelo ouro, agravando o fluxo de recursos e criando pressões sobre o sistema de crédito. As tentativas de conter a fuga de recursos pelo aumento das taxas de juros só agravavam o problema.

Em 1932, o sistema monetário internacional dividiu-se em três blocos: 1) o bloco ligado ao padrão ouro, na área de influência dos EUA; 2) a área esterlina, com os países que atrelaram suas moedas à libra e; 3) países do Leste e Centro Europeus, liderados pela Alemanha, onde prevalecia o controle cambial (EICHENGREEN, op.cit.).

Essa divisão teria pouco fôlego, posto que ainda se sustentava sob a tentativa de fixação de paridades parciais sem um sistema internacional coordenado. Como resultado, em 1933, os EUA, com problemas no balanço de pagamentos, desvalorizaram o câmbio e iniciaram uma série de desvalorizações competitivas. As taxas de juros puderam experimentar um recuo, mas se instalara a guerra comercial, com todas as suas conseqüências em termos políticos e sociais.

A junção de políticas protecionistas com taxas de câmbio flutuantes opunha os Estados nacionais entre si e exercia uma forte pressão sobre a estabilidade política internacional.

Even though trade conflict was not directly responsible for the war clouds darkening European skies, exchange rate fluctuations that created commercial conflicts were not helpful for cultivating cooperation among the countries that shared an interest in containing Germany's expansionist ambitions. (EINCHENGREEN, Idem: p.91)

Seguindo as conclusões de EINCHENGREEN, o sistema monetário internacional do entre-guerras foi marcado por três características: 1) a tensão entre diferentes objetivos econômicos no sistema de Estados; 2) a livre mobilidade de capitais e; 3) a transição da hegemonia britânica para a dos EUA.

A Conferência de Bretton Woods lidará exatamente com esses problemas e irá refletir o crescente poderio americano, bem como suas divisões internas.

As principais características acordadas em Bretton Woods tinham como referência a busca de um sistema monetário internacional estável, onde o câmbio exerceria um papel central. Nesse sentido, buscava-se estabelecer uma paridade entre o dólar e o ouro, que serviria de referência para as demais taxas de câmbio. A necessidade de fixação de uma taxa de referência estava alicerçada na experiência das desvalorizações competitivas do entre-guerras. Na mesma direção, permitia-se aos governos nacionais exercerem controles sobre o movimento de capitais, dando maior flexibilidade para o manejo das políticas domésticas.

Do ponto de vista do ordenamento institucional internacional, a criação do FMI buscava dotar o sistema de um instrumento que monitorasse os balanços de pagamentos, na tentativa de evitar a ocorrência de desequilíbrios conjunturais, produto de problemas de liquidez. Ao mesmo

tempo, o BIRD proveria créditos para a recuperação das economias atingidas pela guerra, sendo a tarefa do desenvolvimento, ao menos inicialmente, relegada a um plano secundário.

Essas medidas estavam interligadas e tinham a intenção de possibilitar aos estados nacionais um ambiente macroeconômico estável, que garantisse políticas de emprego, evitando os efeitos sociais e políticos desastrosos, que haviam sido verificados durante o entre-guerras. Poder-se-ia afirmar que se privilegiava a estabilidade doméstica em detrimento dos interesses de curto prazo da alta-finança internacional. No mesmo sentido, a estabilidade doméstica representava uma barreira contra o avanço do comunismo e conseqüentemente possibilitava a criação de um ambiente externo equilibrado.

(...) Pegged but adjustable exchange rates were feasible only because capital controls insulated countries seeking to protect their currencies from destabilizing capital flows and provided the breathing space needed to organize orderly adjustments. IMF resources provide an extra line of defence for countries attempting to maintain pegged exchange rates in the face of market pressures. And the Fund's surveillance discouraged the kind of changes in parities and controls that might have led to abuses of the system. (EINCHENGREEN, Idem: p.94).

Do ponto de vista político, os ajustes deflacionistas, característicos do padrão ouro, acarretavam custos sociais muito elevados e, portanto, eram politicamente inaplicáveis no pós-guerra. Havia também o elemento adicional do avanço da esquerda em toda a Europa, o que de certa forma diminuía a possibilidade de políticas de corte mais liberal. O controle dos fluxos financeiros e das taxas de câmbio, não eram, portanto, medidas econômicas isoladas, ao contrário, tinham um caráter político na sua essência.

A ordem capitalista que emergia a partir de Bretton Woods era claramente uma ordem restringida no tocante à livre mobilidade do capital, em outras palavras, a liberdade econômica encontrava limites no contexto político e social.

Faced with a choice between creating a liberal order in finance and building a system of stable exchange rates and liberal trade, policymakers in the early postwar period generally agreed that free finance should be sacrificed. (HELLEINER, 1994: p.5)

O “embedded liberalism” consistia no produto destas escolhas. O regime internacional² passava a refletir a mudança ocorrida no interior dos Estados nacionais, na correlação de forças de cada espaço doméstico e no tipo de Estado que emergiria a partir da Segunda Guerra Mundial.

The essence of embedded liberalism, it will be recalled, is to devise a form of multilateralism that is compatible with the requirements of domestic stability. Presumably, then, governments so committed would seek to encourage an international division of labor which, while multilateral in form and reflecting some notion of comparative advantage (and therefore gains from trade), also promised to minimize socially disruptive domestic adjustment costs as well as any national economic and political vulnerabilities that might accrue from international functional differentiation. (RUGGIE: Idem, p.214).

Dessa arquitetura surge o Estado de Bem Estar e as políticas desenvolvimentistas na periferia do sistema. Havia um amplo consenso de que o mercado, por si mesmo, não era capaz de alcançar os objetivos de pleno emprego, que estavam no horizonte do pacto entre capital e trabalho que surgiria no pós-guerra. Por outro lado, os objetivos do pleno emprego e da segurança social eram vistos como alicerces para a manutenção do sistema capitalista. Isso abria espaço para o planejamento e para a intervenção estatal, quando se fizesse necessária. Expressões desta realidade são o Full Employment Act (1946) nos EUA, o sistema de planejamento “indicativo” na França e a idéia do “mercado social” na Alemanha (GILPIN: 2000).

É nesse contexto que surgirá o Banco Mundial, inicialmente como um instrumento para a recuperação dos países atingidos pela guerra, embora nas discussões de Bretton Woods a palavra “desenvolvimento” tenha entrado em pauta por pressão dos países periféricos.

Conforme KAPUR et. al. (1997), durante a preparação da Conferência e mesmo durante a Conferência, pouca atenção foi destinada à criação do Banco. Quase todas as discussões giraram em torno da criação do FMI. Inicialmente, a delegação inglesa era contra a criação do Banco,

² Por regime internacional entende-se o conjunto de princípios, normas, regras e instituições que moldam as expectativas e o comportamento dos atores nas relações internacionais. Para uma discussão mais acurada sobre o assunto ver RUGGIE, John Gerard: International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order.

pois acreditava que o veículo para a reconstrução deveria vir por meio da ajuda financeira e não de empréstimos conferidos pelo sistema financeiro, mesmo que estes empréstimos fossem facilitados. Como os EUA relutavam em oferecer recursos sem uma contrapartida financeira, em função das resistências do Congresso americano, o próprio Keynes, que chefiava a delegação inglesa, passa a aceitar a criação do Banco.

As delegações dos países periféricos, notadamente México, Venezuela e Índia pressionaram para que a questão do desenvolvimento fosse colocada no mesmo patamar que a da reconstrução. Esses apelos foram efetivamente incluídos nos acordos da criação do Banco, porém, diferentemente dos organismos ligados à ONU, neste caso o poder de decisão estabelecia uma clara supremacia das nações mais ricas.

É importante que se leve em consideração que o chamado “mundo em desenvolvimento” não era tão bem definido em termos da hierarquia dos Estados como hoje em dia. Boa parte dos países africanos e asiáticos ainda vivia sob o regime colonial e alguns países da América Latina tinham renda *per capita* maior do que países da Europa. No meio acadêmico também eram escassos os trabalhos que tratavam especificamente das questões do desenvolvimento. Apesar da pobreza não ocupar um lugar de destaque na agenda de Bretton Woods, o aparecimento da Guerra Fria influenciaria as discussões sobre as regiões pobres, que passariam a ser tratadas como áreas de segurança em meio às disputas ideológicas.

With the onset of the cold war during 1946-47, attention began turning to the poorer areas of Europe, and then to other regions, as national security moved beyond a reliance on the atom bomb immediately after the war to a policy of containment, and subsequently to a competition for allegiances among political philosophies. (KAPPUR, et. al., ibid: p. 66)

A entrada da questão do desenvolvimento dentro das discussões do Banco é de fundamental importância, pois à medida que se desenvolvem os acontecimentos do pós- guerra, com o aparecimento do Plano Marshall e a mudança de estratégia do EUA em relação aos países europeus e ao Japão, o Banco ficará efetivamente restrito às questões do desenvolvimento.

I.3 O BIRD: os artigos do acordo de fundação.

Para entender-se as funções e a organização formal do Banco Mundial é necessário que se observem os artigos do acordo de fundação do Banco.

Em seu artigo 1.º encontram-se descritos cinco objetivos. 1) Assistir à reconstrução e ao desenvolvimento dos países membros, mediante o incentivo ao investimento do capital produtivo, tanto no que se refere à reconstrução dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial, como para dotação de recursos para os países menos desenvolvidos.

Chama atenção a ênfase dada ao capital produtivo, como sujeito do desenvolvimento. Dois aspectos estão relacionados nessa assertiva. Em primeiro lugar, a dinâmica econômica internacional que se evidenciará a partir do acordo de Bretton Woods, onde o setor produtivo tem papel de destaque em relação às outras esferas do capital. Em segundo lugar, é importante ter-se em conta que naquele momento a dinâmica da acumulação de capital, sob a hegemonia dos EUA, obedece um progressivo deslocamento, no plano das relações econômicas internacionais, da esfera comercial e financeira para a esfera produtiva. O processo de exportação do capital irá ganhar contornos mais definidos a partir da década de cinquenta, entendendo-se a exportação do capital como a exportação do modo de produção capitalista (MICHALET, 1983), com todas as implicações daí decorrentes. Neste aspecto, a transnacionalização da produção, que tem origem na expansão *off-shore* das empresas americanas, conduzirá à expansão de relações sociais, de estilos de vida, de padrões tecnológicos característicos do centro cíclico (PREBISCH, 2000b), enfim de uma série de relações típicas do regime fordista (HARVEY).³

O segundo parágrafo do artigo primeiro destaca o papel primordial que deverá ser reservado ao setor privado na execução do seu objetivo primeiro. 2) Promover o investimento estrangeiro privado por meio de garantias ou participação nos empréstimos e outros investimentos feitos por investidores privados; e quando o capital privado não estiver disponível

³ HARVEY (1989) descreve de forma bastante precisa o contexto e a natureza do regime fordista, estabelecendo uma necessária relação entre técnica, relações sociais de produção e contrato social. Essas são partes constitutivas e indissociáveis de um regime de regulação.

em termos razoáveis, suplementá-lo em condições apropriadas, utilizando-se fundos próprios ou de terceiros.

A promoção do investimento estrangeiro privado, como já mencionado, evidencia como o BIRD colocava-se afinado aos ventos que sopravam naquele momento. A utilização de capital próprio ou de terceiros coloca o Banco na condição de intermediário financeiro, capaz de aportar recursos para investimentos onde o mercado não está em condições de fazê-lo, seja por imperfeições do mercado, seja pelas condições atípicas da economia internacional no imediato pós-guerra. Para o setor financeiro privado, mesmo que a instituição possa aparecer como uma competidora no processo de intermediação, surge a possibilidade de aportar recursos em condições de menor risco. Para os países periféricos isto significava poder acessar recursos que na ausência de garantias seriam negados pela finança internacional. Por outro lado, mas no mesmo sentido, a concessão de garantias por parte do Banco outorgava-lhe um poder de fiscalização, mesmo que direcionado para questões setoriais relacionadas a projetos específicos, junto aos países tomadores de recursos. Este poder, como se verá adiante, irá progressivamente ganhando uma dimensão maior, culminando nos programas de ajuste estrutural, três décadas e meia após a formalização do acordo de Bretton Woods.

O terceiro objetivo revela parte da natureza da arquitetura da economia internacional idealizada pelos formuladores de Bretton Woods. 3) Promover o crescimento equilibrado do comércio internacional e a manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos, para tanto encorajando o investimento internacional para o desenvolvimento de recursos produtivos, bem como assistindo ao crescimento da produtividade, das condições de vida e das condições de trabalho nos territórios dos países membros.

Está subjacente à este objetivo a idéia tão cara às teorias do comércio internacional de que o investimento estrangeiro seria capaz de promover a equalização dos níveis de renda entre os diferentes países.⁴ Inicialmente poder-se-ia apor a idéia de que o objetivo de promover o

⁴ Referimo-nos a um dos quatro teoremas fundamentais da teoria neoclássica do comércio internacional, qual seja, o da “equalização dos preços dos fatores”, que tem como base os estudos de dois economistas suecos: Eli Heckscher e Bertil Ohlin. (GONÇALVES, et. al: 1998)

equilíbrio do balanço de pagamentos representaria uma superposição de funções entre o BIRD e o FMI. Mas uma análise mais cuidadosa deve levar em consideração que o FMI tem como tarefa atuar no curto prazo, com problemas relacionados à liquidez sistêmica. No caso do Banco o que está em questão é a crença de que os investimentos estrangeiros, em setores produtivos, teriam a capacidade de aumentar a produtividade média da economia hospedeira, promovendo um deslocamento positivo da fronteira de produção, ao mesmo tempo em que os deslocamentos dos fatores no plano internacional funcionariam como no plano interno, ou seja, dentro de um esquema de equilíbrio geral a tendência seria a melhoria da alocação, ganhos de produtividade e equalização dos preços dos fatores.

O termo “longo prazo”, tão presente nas funções do Banco, faz notar o caráter estrutural das questões relacionadas ao desenvolvimento. Da mesma forma, a ênfase em projetos que visem atender objetivos de longo prazo destaca o caráter de uma instituição vinculada a objetivos outros que não os de atendimento de interesses conjunturais, mas de estratégias de desenvolvimento. Mesmo que, na prática, muitas vezes os objetivos econômicos de longo prazo cedam espaço para interesses políticos mais imediatos, ou concertos políticos relacionados aos interesses dos departamentos de Estado, chancelarias e organismos definidores das estratégias internacionais dos países membros.

Os objetivos quatro e cinco ressaltam a importância dos investimentos internacionais, dos empréstimos conjuntos entre o Banco e outros agentes e da utilização de outros canais que permitam agilizar a execução de projetos que estejam de acordo com os princípios do Banco, quais sejam, a observância do papel do capital privado no processo de desenvolvimento, a ênfase no capital produtivo, a reconstrução dos países afetados pela guerra, a expansão das relações de trabalho consideradas adequadas à melhoria das condições de vida e o desenvolvimento de um ambiente de comércio e pagamentos internacionais favorável ao equilíbrio do balanço de pagamentos. Além disso, e não menos importante, o Banco em seu artigo quinto ressalta que os objetivos devem ser perseguidos levando-se em conta os efeitos no ambiente dos negócios dos territórios dos países membros.

O segundo artigo trata das questões relativas à composição do Banco e ao capital para sua constituição. O parágrafo primeiro da seção estabelece que para aceder ao Banco os países devem ser membros do FMI. Esse vínculo ratifica a idéia de que os membros devem obedecer determinadas regras de conduta, as quais no caso do FMI estão relacionadas ao equilíbrio do balanço de pagamentos. Durante a vigência do acordo de Bretton Woods (1945-1973), essas regras estavam alicerçadas no padrão dólar-ouro, a partir de então os mecanismos de supervisão tiveram que se adaptar ao regime de câmbio flutuante e as regras de conduta foram se aproximando cada vez mais do espírito de Wall Street. Essa aproximação será mais evidente com o crescente processo de liberalização que ocorrerá a partir dos anos oitenta e que representa a ascensão do mercado como instância preferencial de regulação das relações econômicas, políticas e sociais.

Na arquitetura de Bretton Woods as tarefas relativas ao BIRD se diferenciavam das funções do FMI no sentido de que ao primeiro caberia o financiamento do desenvolvimento, enquanto ao segundo ficavam destinadas as questões relativas ao curto prazo da saúde financeira internacional, tais como prover liquidez para países com problemas no balanço de pagamentos. Com a crise de Bretton Woods e o abandono do padrão ouro-dólar o FMI passará a ter uma atuação mais estreita junto aos países periféricos, agindo como órgão supervisor e regulador dos credores internacionais. No tocante à divisão de funções entre o BIRD e o FMI o que se observa é o aparecimento de alguns atropelos históricos, principalmente a partir da introdução dos programas de ajuste estrutural em que as superposições de funções parecem acontecer. Cada vez mais o FMI servirá como emprestador de última instância do sistema financeiro internacional, ao mesmo tempo em que dada a magnitude das crises recentes o Banco também cumprirá este papel.⁵

As seções seguintes do artigo segundo tratam da composição do capital inicial do Banco. Nelas são estabelecidas as regras de participação para a constituição das cotas dos países membros. Ficou estabelecido que vinte por cento do capital de cada membro deveria ser

⁵ Referimo-nos às crises cambiais da segunda metade dos anos noventa. Também é importante salientar que do ponto de vista do estrito cumprimento do estatuto do Banco, não lhe caberia prover créditos de liquidez, porém os recursos entram nos pacotes sob outras rubricas, como políticas sociais, compensatórias.

depositado em dólar ou ouro e o restante na moeda corrente do país, com uma cláusula de salvaguarda para a manutenção do valor da moeda corrente caso houvesse desvalorização. A provisão para o capital inicial deveria alcançar o equivalente à dez bilhões de dólares americanos (em valores correntes). A utilização do dólar ou ouro já pronunciava qual o regime monetário que vigoraria no pós-guerra, regime este que expressava o crescente poder dos EUA como regente e maestro dos novos usos e costumes na hierarquia do sistema de Estados. A utilização do dólar colocava por terra as aspirações da Inglaterra, que sob a representação de Keynes havia proposto a criação de uma moeda internacional.

O artigo terceiro versa sobre as provisões gerais para empréstimos e garantias. Aqui são estabelecidas as agências dos países membros que têm a função de tratar dos empréstimos e garantias. Nelas estão nominados os Bancos Centrais, os Tesouros e agências de cunho fiscal. Dentre as condições para que o banco conceda ou participe de garantias ou empréstimos, destacam-se as seguintes: a) quando o tomador não é o governo, as agências governamentais, as quais o Banco reserva-se o direito de escolher como legítimas para negócios desta natureza, devem prover as necessárias garantias para com as obrigações do contrato, seja no pagamento do principal como dos juros e serviços correspondentes ao empréstimo; b) o Banco deve certificar-se de que o tomador, nas condições prevalecentes de mercado, recorre ao empréstimo na ausência de outras fontes cujos custos sejam razoáveis para sua capacidade de pagamento; c) uma comissão, conforme previsto no artigo V, seção 7, deve submeter um relatório recomendando o projeto, após estudo cuidadoso sobre os méritos do mesmo; d) os encargos, tempo de duração e serviços do empréstimo devem estar de acordo com as características do projeto; e) ao fazer ou garantir um empréstimo, o Banco deve prestar especial atenção sobre as perspectivas de pagamento do tomador, ou do agente da garantia; nesse sentido, o Banco deve ter prudência no atendimento dos interesses de qualquer membro; f) os empréstimos e garantias feitos pelo Banco, salvo circunstâncias especiais, devem ser destinados aos projetos específicos para reconstrução e desenvolvimento.

A utilização dos empréstimos ou dos recursos nos quais hajam garantias do Banco deve destinar-se exclusivamente para os fins especificados nos contratos, em que se deve levar em

conta os critérios econômicos e de eficiência, sem que interfiram considerações de ordem política ou não-econômica. Certamente este critério, contido na seção cinco do artigo terceiro, merece uma série de ressalvas. Parece claro que pela natureza da instituição, ou seja, dado o caráter multilateral e sua forma de composição, o BIRD não estará totalmente insulado das pressões políticas, ainda mais se tomarmos em conta que boa parte de sua existência transcorreu no “calor” da Guerra Fria. Atualmente, como a agenda do Banco abrange uma série de questões que muito embora guardem relação com o campo econômico o extrapolam é bastante evidente que questões de ordem política ganharam grande relevância. Os programas de ajustamento estrutural de segunda geração⁶ tratam de aspectos relacionados ao ambiente institucional, portanto das regras e normas que regulam as relações sociais. Os condicionamentos do Banco também transcendem os aspectos meramente técnicos dos projetos e envolvem grandes questões de caráter macroeconômico e político-institucional.

É importante levar em consideração, conforme expresso na seção primeira do artigo IV, que o Banco somente pode tomar empréstimos ou garantir a tomada de empréstimos com a anuência do país onde os fundos são constituídos ou em cuja moeda são denominados os contratos. Isto confere um poder maior aos EUA na estrutura de decisões do Banco, posto que é neste país onde boa parte dos empréstimos é contraída e acima de tudo porque o processo de internacionalização financeira corresponde ao aumento do poder de influência do dólar, o que quer dizer que a maior parte dos contratos financeiros, principalmente a partir dos anos setenta passaram a ter o dólar como moeda de referência.

A seção final do artigo IV é certamente a mais polêmica de todo acordo, posto que trata das relações entre uma agência multilateral e a soberania de cada um de seus Estados membros. Vale a pena reproduzi-la na íntegra:

The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to

⁶ Sobre a divisão e a gênese dos ajustes estruturais ver SALAMA e VALIER (1994).

their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I.

A discussão sobre a natureza e a efetiva aplicação desta seção merecerá especial atenção ao longo deste trabalho, mas cabem algumas considerações preliminares. Primeiro valeria destacar o que se entende por critérios econômicos e políticos. Segundo se é possível uma separação nítida entre estas duas dimensões na ação coletiva.

Se partimos do princípio que é possível uma separação entre os campos, ao menos no plano analítico, isto não significa dizer que não hajam interseções. Do ponto de vista analítico poderíamos conferir ao campo econômico o conjunto de critérios baseados na eficiência e na eficácia. Por esse caminho tomaríamos como referência de avaliação as análises de custo/benefício.

Como exemplo hipotético, pensemos na construção de uma ponte num país qualquer. Por uma avaliação cuidadosa, os técnicos do Banco encarregados do projeto chegaram à conclusão de que a ponte deve ser construída na região norte do país imaginário. Por critérios de custo/benefício o retorno da aplicação dos recursos nesta região seria vantajoso, posto que novos investimentos seriam atraídos para a região, em função da redução dos custos de transporte. Além disso as populações ali residentes seriam beneficiadas pelo aumento das trocas comerciais entre as partes integradas, bem como por outras externalidades produzidas pelo projeto. Agora, imaginemos que nesse país o presidente é proprietário de grandes extensões de terra numa região erma e que o preço deste ativo poderia sofrer forte valorização após a execução do projeto, mas que os benefícios privados do presidente seriam auferidos em detrimento dos benefícios coletivos que seriam alcançados caso o projeto fosse executado na região escolhida pelos técnicos. A decisão que o Banco deveria tomar seria a escolha cujos benefícios mostraram-se maiores em relação aos custos, ou seja, no nosso exemplo a opção escolhida pelos técnicos.

Para complicar um pouco mais este exemplo, um tanto quanto prosaico, podemos agregar ao modelo de análise o fato de que o país imaginário está localizado numa região conflagrada, onde existe uma sorte de interesses em jogo. O país imaginário é considerado pelos países mais

importantes na hierarquia do Banco Mundial uma “nação amiga”, ou seja, nas disputas internacionais, é um aliado. O que significa supor que, no caso de uma posição contrária aos interesses do presidente, esses países teriam muito a perder.

O dilema resultante do modelo está em definir quais custos serão maiores e quais benefícios são prioritários. Sim, porque há uma diferenciação interna entre custos e benefícios, ao menos num primeiro momento. Aqui não se trata mais de uma análise de custo/benefício com critérios puramente econômicos, ainda que a racionalidade econômica esteja implícita.

Nesse exemplo, a lógica da racionalidade não está quebrada, mas deve ser adaptada ao mundo real, onde o político e o econômico são conjuntos cuja interseção é muito forte. Nesse aspecto, constitui-se uma hierarquia no plano dos benefícios. Se os interesses geo-estratégicos forem tomados em conta como prioritários, entra em cena uma decisão tipicamente “realista”.⁷

Tenhamos em conta que no nosso exemplo surgem algumas questões metodológicas importantes. Aqui se supõe que a estrutura de uma organização internacional não possui total insulamento diante dos fatos que marcam a dinâmica das relações internacionais. Se admitimos que estas são marcadas não somente pela cooperação, mas também pelo conflito, o que é facilmente observável numa perspectiva histórica, também temos de levar em consideração que estes conflitos podem e necessariamente vão marcar os processos de tomada de decisão no interior da organização. Além disso supomos que os conflitos envolvem partes que manejam graus diferenciados de recursos econômicos e militares, cujas assimetrias manifestam-se na constituição de um sistema hierárquico de Estados. Essa diferenciação resultará numa estratificação em termos da posição que cada Estado ocupará nas relações de poder. Por sua vez esta hierarquia estará manifesta na organização interna do Banco Mundial.

Aqui nós tomamos um exemplo em que os interesses de um membro influenciaram a decisão do Banco. Ao tomar a decisão em favor do presidente, o Banco acabou reforçando um

⁷ Para uma análise do realismo sugerimos: “Realism, Neorealism and the Study of World Politics.” (KEOHANE: 1986). Uma interessante abordagem sobre as clivagens da teoria relações internacionais é feita por FONSECA JR., Gelson (dez-jan-fev/1994-95)

Estado patrimonialista e deixou de lado os critérios técnicos do relatório. Isto ocorre porque em última instância havia uma hierarquia no plano dos interesses, prevalecendo uma tomada de decisão que no curto prazo mostrava-se equivocada, mas que em termos da estrutura do sistema de Estados era mais vantajosa.

Uma outra hipótese pode ser construída levando-se em consideração uma situação na qual países com maior poder de veto na estrutura do Banco, passam a colocar seus interesses particulares na obtenção de benefícios que lhes são convenientes. Este seria o caso típico do exercício da influência externa sobre uma nação soberana. Aqui sugerimos que os programas de ajustamento estrutural enquadram-se perfeitamente. O pressuposto para adoção de um programa deste tipo é a fragilidade do país. Um país só recorre a recursos desta natureza quando outras fontes estiverem esgotadas. Este foi o caso da América Latina durante os anos oitenta, após a eclosão da crise da dívida, cuja consequência imediata foi a interrupção dos fluxos de créditos voluntários para região.

Os programas de ajustamento estrutural implicam numa série de condicionalidades que em muito extrapolam os critérios puramente econômicos, como já observamos anteriormente. Dessa forma, podem ser utilizados pelas nações mais desenvolvidas como instrumentos de pressão externa para mudanças que lhes sejam vantajosas. Mesmo que supuséssemos que os interesses externos são fundamentalmente humanitários e que são convergentes com os objetivos maiores de desenvolvimento, teríamos de levar em consideração o fato de que há um exercício efetivo do poder de influência que a hierarquia internacional confere a determinados Estados. Além disso os caminhos do desenvolvimento são controversos e mudam conforme as transformações na dinâmica da acumulação e na percepção dos atores envolvidos.

De qualquer maneira, supomos que a organização interna do Banco tende a refletir a estrutura de poder do regime internacional e indo mais além poderíamos dizer que ela reforça esta conformação da estrutura de poder. O faz por meio dos símbolos partilhados pelos interesses dominantes, que se transformam em produtos concretos quando da efetivação de um conjunto de prescrições de política econômica. Por sua vez, essas políticas encontram campo fértil na

“fraqueza das nações”, que não conseguem mobilizar recursos para enfrentar as pressões externas exercidas pelas nações mais poderosas. Com isso não queremos sugerir que não haja contradições entre estas nações mais ricas, muito menos que o sistema de Estados é estático. De fato, num sistema hierarquizado, onde operam os instrumentos de dominação, também deve haver espaço para a ascensão de algumas nações, ao menos esta deve ser uma promessa permanente nos jogos de persuasão. De outra parte, as nações mais ricas nem sempre estão de acordo, posto que mesmo na camada superior do sistema de Estados há um certo grau de competição.

Por essa perspectiva, nos afastamos definitivamente da idéia de que o Banco é uma organização “asséptica”, totalmente ou parcialmente infensa aos ataques virulentos do campo político. Referimo-nos dessa forma ao campo político tentando reproduzir o pano de fundo de algumas análises econômicas, que enxergam na economia, ou propriamente no mercado, o espaço ideal para as tomadas de decisões, posto que nele as relações são impessoais. Por essa visão, aquilo que diz respeito às pressões políticas teria uma função desviante e perturbadora.

Economia e Ideologia andam lado a lado, assim como a economia não vive sem a política e vice-versa. Saber quem determina o que, ou qual esfera tem predominância na vida societária é um jogo sem fim, já que são corpos que não vivem independentes uns dos outros. Pode-se sustentar que sob o capitalismo, no âmbito de uma economia monetária, a esfera econômica ganha uma grande relevância, pois os espaços da vida são permeados por relações mercantis. Por sua vez, essas relações engendram e são permeadas por relações de poder e neste aspecto poder e dinheiro são um binômio inequívoco da dinâmica do capitalismo.

O GBM tem muito a ver com isto. Para darmos um passo adiante e buscarmos entender suas relações externas devemos analisar a forma de organização interna do grupo, conquanto as relações internas de poder e o processo de tomada de decisão. É o que faremos a seguir.

I.4 Organização Interna e Tomada de Decisão.

A forma de organização e administração do BIRD está contemplada no artigo V do acordo. A estrutura do Banco é dividida entre o Conselho de Governadores, Diretores Executivos e um Presidente. Na parte administrativa, encontram-se os escritórios, departamentos e seus respectivos quadros funcionais.

O Conselho de Governadores é composto por um governador e um suplente indicados por cada país membro, com um mandato de cinco anos, havendo a possibilidade de recondução. O Conselho escolhe um dos governadores como seu presidente. São atribuições exclusivas do Conselho: a) admissão de novos membros e a condição da admissão; b) aumentar ou diminuir o estoque de capital; c) suspender um membro; d) dirimir questões interpretativas sobre o acordo; e) estabelecer acordos de cooperação com outras organizações internacionais; f) decidir sobre a suspensão permanente das atividades do Banco ou sobre a distribuição de suas ações; g) determinar a distribuição das receitas do Banco, e; h) determinar a remuneração dos diretores e o salário e termos do contrato do Presidente.

O Conselho se reúne uma vez ao ano, ou quando convocado pelos governadores ou pelos diretores executivos. Nesse caso, o encontro pode ser convocado por solicitação de cinco diretores ou por membros que detenham 25% do total de votos.

O voto na estrutura do Banco dá-se em função das cotas que cada país detém, assim quanto maior é a contribuição ou o capital de cada país maior será seu poder de decisão. Segundo o acordo, cada membro detém 250 votos mais um por uma cota parte adicional.

Quanto aos diretores executivos, cabe-lhes a responsabilidade de conduzir as operações do Banco, em conformidade com as atribuições delegadas pelo Conselho de Governadores. A diretoria é composta de vinte e quatro membros, não necessariamente governadores, sendo que cinco são indicados pelos cinco maiores acionistas (EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido) e o restante é indicado por grupos de países ou individualmente.

Os diretores são apontados ou eleitos a cada dois anos e reúnem-se em função das necessidades operacionais. Cada diretor carrega consigo o número de votos correspondentes ao país ou grupo de países que o apontaram ou o elegeram.

Os diretores devem escolher um presidente, que não deve ser nem um governador tampouco um diretor. O presidente não tem poder de voto a não ser para desempatar alguma decisão; suas atribuições são a chefia do *staff* operacional e a direção dos negócios do Banco, sob orientação dos diretores. Segundo o item “c” da seção cinco do artigo quinto, o presidente deve suas obrigações inteiramente aos diretores do Banco, não devendo aceitar pressões de quaisquer dos países membros:

The President, officers and staff of the Bank, in the discharge of their offices, owe their duty entirely to the Bank and to no other authority. Each member of the Bank shall respect the international character of this duty and shall refrain from all attempts to influence any of them in the discharge of their duties.

Também cabe ao presidente, no conjunto de suas atribuições operacionais, recrutar e demitir os quadros que compõe o *staff*. Sem dúvida esta é uma função que aumenta em muito o seu poder de influência. Nesse aspecto o item “d”, da seção cinco, do artigo quinto procura diminuir possíveis efeitos negativos desta concentração, indicando que o recrutamento de pessoal deve-se dar na mais ampla base geográfica quanto for possível.

Além do Conselho de Governadores, dos diretores executivos e da presidência está previsto a existência de um Conselho com representantes da sociedade civil dos diferentes países, com não menos que sete membros. Esse Conselho tem a função de auxiliar o Banco na sua política geral e tem mandato de dois anos. Isso abre uma porta às organizações da sociedade civil, mas é importante ter em conta que da forma como está exposto este item, não se vê uma definição clara da composição e de quem indica seus membros. Assim, se por um lado o Banco abre uma porta para uma maior participação da sociedade civil, por outro lado não está definido de que esta participação contará com vozes críticas capazes de interferir nas definições das políticas mais gerais do Banco.

A partir da década de oitenta, com a expansão das chamadas organizações não governamentais, as pressões sobre o Banco aumentaram significativamente no sentido de uma maior abertura.⁸ Uma das críticas mais freqüentes era e é de que o Banco é muito pouco acessível às críticas vindas da sociedade civil. Se pensarmos que uma das preocupações do Banco é que haja um distanciamento das pressões políticas, ou seja, de que a instituição deve seguir critérios “técnicos” para a definição e execução de seus projetos, é aceitável que suponhamos que uma maior abertura traria consigo um perigo no sentido da capitulação diante dos interesses conjunturais. Também pesa contra as organizações da sociedade civil, sejam elas de corte tradicional e corporativo, sejam as organizações não governamentais que tratam dos direitos civis e humanitários, as pressões dos países membros no que diz respeito ao exercício da soberania. Aqui não se pode fazer uma separação entre países mais ou menos desenvolvidos e uma maior ou menor aceitação diante das demandas por maior participação destas organizações. Por vezes países com maior grau de desenvolvimento e com maior poder de voto na estrutura do Banco, podem ser simpáticos às críticas de organizações que denunciem as condições de trabalho em países periféricos, ou então os crimes ambientais sob a complacência ou cumplicidade de determinados governos, mas daí a admiti-las como interlocutoras legítimas nos fóruns de discussão do Banco vai uma certa distância.

Apesar das resistências parece haver um certo consenso de que estas organizações têm conseguido atingir um maior grau de participação na estrutura do Banco. Seja participando de fóruns, executando partes de projetos sob responsabilidade do Banco ou sendo veículos importantes na mudança da agenda temática da instituição. Se olharmos os temas que passam a circular nas preocupações do Banco a partir da segunda metade dos anos oitenta, referimo-nos ao conjunto de temáticas que vão desde as questões de gênero à questão ambiental, parece claro que o insulamento pretendido pelo GBM não pode ser atingido senão parcialmente. Por outro lado, é importante verificar em que sentido a inclusão de novas temáticas ferem ou não os interesses dos países dominantes e em que contexto, em termos geopolíticos, estão sendo internalizadas. Parece-nos que não há uma antinomia entre o sentido mais amplo da globalização (enquanto estratégia de dominação) e a introdução de temas como governança, controle ambiental e direitos humanos.

⁸ Sobre o relacionamento entre as ONGs e o GBM ver: “The World Bank and NGOs”. (DENHAM, Mark: 1994)

Ao menos no plano da formalização dos interesses, posto que, ao contrário, estes temas podem legitimar e dar uma “face mais humana” a um conjunto mais amplo de estratégias de política econômica, inseridas no contexto das reformas estruturais, estas sim tema central do GBM nas duas últimas décadas.

Ainda no artigo quinto, em sua seção oitava, estão definidos os critérios que devem nortear o relacionamento entre o Banco e outras organizações internacionais. Não existem maiores restrições para este tipo de relacionamento, somente a observação de que não devem implicar na alteração dos artigos do acordo de constituição do Banco.

A estrutura operacional do Banco é composta por escritórios, sendo que a sede deve ficar no território de seu principal acionista, ou seja os EUA. Na época da fundação houve uma série de discussões acerca da localização do Banco, se deveria ser em Nova York ou Washington. Nessa discussão estava a preocupação de que o Banco, caso viesse a localizar-se em Nova York, poderia sofrer uma influência demasiada dos grupos de interesse do sistema financeiro simbolizados geograficamente por Wall Street. Optou-se, então, por Washington. O Banco também pode abrir escritórios regionais localizados em qualquer um dos países membros.

O artigo VI trata da suspensão e saída de um membro. A suspensão dá-se à medida que haja descumprimento das obrigações e deve ser decidida por maioria simples. Também neste artigo verifica-se uma ligação estatutária entre o Banco e o FMI, posto que se um membro deixa de pertencer ao FMI, três meses após deixará de ter direitos junto ao Banco, salvo por decisão de três quartos dos governadores no sentido de sua permanência.

O artigo VII trata do *status*, das imunidades e dos privilégios do Banco. O que se busca com esse artigo é estabelecer as proteções devidas quando aos seus ativos e seu *staff*. Dessa forma as regras e convenções que regulam as organizações internacionais de caráter multilateral, também cabem ao banco. O *staff* deve ser protegido pelo critério diplomático, com as imunidades competentes, ou seja, seus membros “**shall be immune from legal process with respect to acts performed by them in their official capacity except when the Bank waives this immunity**”

(seção 8 do artigo VII). Os ativos devem ser protegidos de quaisquer tentativas de arresto, requisição, confisco, expropriação ou qualquer forma de violação do direito de propriedade outorgada por legislações específicas. Também as informações ou arquivos devem estar livres de violações. Dessa forma, como os membros são Estados soberanos cabem-lhes, à medida que são signatários do acordo, zelar para que suas legislações respeitem as normas do acordo.

Os artigos restantes do acordo, ou seja do VIII.º ao XI.º, tratam das questões relativas à entrada em funcionamento do Banco e trazem os países signatários quando da inauguração da instituição. Cabe destacar que dos quarenta e cinco membros que aderiram ao acordo dezenove eram latino-americanos. Chama atenção a importante ausência da Argentina, talvez uma hipótese que explique esta ausência seja a posição de neutralidade assumida durante a Segunda Guerra Mundial, posição esta que só seria rompida em março de 1945 quando a Argentina, sob o governo do general Farrel, declara guerra ao eixo. **“Um mês depois, já assinava o Pacto Americano de Ajuda Mútua contra Agressão Externa e em junho ingressava na ONU, sob patrocínio dos EUA.”** (CANO: 2000, p.97)

A forte participação latino-americana pode ser explicada pelo baixo impacto, em termos físicos, que a região sofreu durante o conflito, bem como pela generalizada adesão regional aos países aliados. Se considerarmos a América Latina como um bloco e analisarmos as contribuições iniciais dos países, vê-se uma clara liderança do Brasil seguido pelo México, Chile, Colômbia, Cuba, Venezuela e Uruguai. Outro fator adicional era o desejo dos EUA em criar uma base regional de alianças na nova ordem que emergia, assim o convite para a participação dos países latino-americanos respondia em parte a essa estratégia: **“(...) the United States sought Latin American participation as a source of support on key issues against the British kingdom.”** (KAPPUR, et. al.: p. 68, 1997)

I.5 Algumas considerações sobre a AID e o CFI

Pode-se supor que a CFI e a AID são membros de um mesmo corpo, porém com funcionamentos distintos. Mesmo que tenhamos em conta que suas atividades são

complementares no todo do organismo GBM, é importante explicitar suas especificidades, o que buscaremos fazer a seguir.

A CFI conta com cento e setenta e quatro membros, que indicam um titular e suplente para a composição do *Board of Governors*. Em geral, são os ministros da fazenda ou correlatos que compõe o *Board*.⁹ Também como no caso do BIRD, as tarefas executivas e operacionais são delegadas ao *Board of Directors*, que é composto por vinte e quatro membros. O presidente da corporação é o presidente do GBM, mas quem se ocupa das questões do dia-a-dia é o vice-presidente executivo, assistido por um grupo administrativo de cinco vice-presidentes. Todo país membro da CFI deve ser membro do BIRD.

O principal objetivo da CFI, conforme consta de seu artigo primeiro no acordo de fundação, é encorajar o aumento da produtividade das empresas privadas dos países membros, em particular das áreas menos desenvolvidas. As suas ações devem se dar de forma associada com investidores privados, sem a necessidade de garantias do governo hospedeiro do investimento, no sentido de aumentar os fluxos de capital e aproveitar as oportunidades de negócio.

Apesar da prioridade dada aos investimentos privados, razão da existência da CFI, o acordo não impede que a entidade participe de negócios onde haja participação do governo ou de empresas públicas. Assim ela pode associar-se a um banco de desenvolvimento de um país qualquer para promover negócios, que em última instância, tenham como finalidade aumentar a produtividade das empresas privadas locais. Ademais, sempre que houver alguma restrição do governo do país hospedeiro do investimento, a entidade não poderá levar adiante seu projeto.

A participação em um projeto deve ser temporária. Assim que o projeto é executado a CFI deve procurar desfazer-se de sua participação, alienando seus ativos para investidores privados, sempre que isso puder ser feito em termos satisfatórios. Isto caracteriza a entidade como uma força de emulação de investimentos, ou seja, como o “empresário schumpeteriano” que procura reunir os elementos da produção e colocá-los em funcionamento, cessando sua função assim que

⁹ Boa parte das informações sobre a CFI foram retiradas do sítio eletrônico do GBM.

o negócio puder andar por si só. Muitas vezes boas idéias podem carecer de financiamento, seja por falta de mecanismos adequados para tanto, seja pela inexistência de um sistema de crédito adequado, pela aversão ao risco, ou mesmo pela falta de uma “cultura empresarial” capaz de dinamizar oportunidades de investimento e promover inovações. Outros aspectos poderiam ser apontados como inibidores do investimento, mas o importante a destacar é o caráter “empresarial” da entidade.

Também há, como no caso do BIRD, uma preocupação com a não interferência em questões de ordem política. Apesar disso, a estrutura organizacional e a tomada de decisões na organização é muito semelhante à do BIRD, sendo o direito de voto proporcional ao número de cotas de cada país membro.

Por último, o acordo estabelece que a corporação deve ser uma entidade separada e distinta do Banco e seus fundos, e sua contabilidade deve estar separada do mesmo.

O espírito que orientou a constituição da CFI pode ser bem compreendido na seguinte declaração de Robert Garner¹⁰ um ano após da criação da corporação:

While public investment in power, transport, and other utilities, supported by the Bank, had opened up opportunities for private initiative and effort, the flow of private capital to take advantage of these opportunities had been disappointingly small. It was to increase that flow, by helping to remove or lower some of the barriers obstructing it, that International Finance Corporation was being created. (apud HARALZ: 1997, p. 806)

Esta posição sustenta-se na idéia de que a empresa privada é quem carrega o “habitus” empreendedor/inovador, quem, portanto, melhor auxilia o processo de avanço das forças produtivas, de melhor organização e combinação do trabalho e capital, o que em última instância possibilita o aumento da riqueza e do bem-estar. A CFI, por sua vez, teria mais agilidade que o BIRD nesta tarefa, já que seus financiamentos e participações não necessitavam de garantias governamentais. A CFI deveria ser um instrumento ágil de expansão das atividades privadas, do

espírito empreendedor, portanto dos usos e costumes do capitalismo. Mais ainda, como catalisador dos investimentos, a corporação contribuiria para o aumento dos fluxos internacionais de capital.

A proposta de criação da entidade (HARALZ: Idem) apareceria num relatório do *International Development Advisory Board*, chefiado por Nelson Rockefeller, apresentado em 1951 ao presidente Henry Truman. O relatório intitulado “Partness in Progress”, propunha também a criação da *International Development Association*. A criação das agências contava com a simpatia e o engajamento do Departamento de Estado dos EUA e com a oposição do Tesouro, *Federal Reserve* e *Eximbank*. A hipótese para o conflito de opiniões pode ser encontrada nas preocupações e prioridades dessas esferas de poder do governo dos EUA. Para os opositores a criação dessas agências representava custos adicionais para o contribuinte estadunidense. No mesmo sentido, havia uma certa resistência na criação de uma instituição pública, no caso a CFI, que passasse a se intrometer em assuntos típicos da esfera privada. Por essa linha de raciocínio seria o mercado quem deveria ser o juiz dos negócios, alocando de forma ótima os fatores. Por outro lado, o Departamento de Estado levava em consideração questões geo-estratégicas e a CFI poderia contribuir em muito para a expansão dos valores ocidentais da livre empresa e da “democracia”.

Além dessas resistências, a corporação não contava com grande apoio dos países periféricos, mais atraídos por esquemas públicos de financiamento, como o Plano Marshall. Mesmo diante dessas resistências, em 1954 o governo Eisenhower daria sinal verde para o projeto de criação da CFI.

O fato da entidade estar ligada ao GBM facilitava a sua criação, pois argumentava-se que isto faria com que os custos fossem menores, pois haveria a possibilidade de compartilhar experiência, *staff* e a credibilidade já conquistada pelo BIRD.

A criação da entidade não seria o bastante para que de imediato ela adquirisse os meios para desenvolver seus objetivos. Estava claro, por exemplo, que uma de suas atribuições deveria

¹⁰ A declaração foi feita em 1955, quando Garner era vice-presidente do Banco. Posteriormente ele viria a assumir a vice-presidência da CFI.

ser o incentivo ao fluxo de capital externo, ou seja, facilitar os processos de internacionalização financeira e produtiva. Um dos obstáculos encontrados foi o baixo volume de capital próprio (US\$ 100 milhões) para a alavancagem de negócios que pressupunham um aporte de capital bem mais significativo. Aqui cabem algumas considerações contextuais. No final da década de cinquenta, até meados de setenta, o mundo assistiria a um amplo processo de internacionalização produtiva, com o avanço das empresas multinacionais, inicialmente estadunidenses e depois européias e japonesas. Porém, essas empresas caracterizavam-se pelas largas escalas internas e por esquemas de financiamento que fugiam às possibilidades financeiras da corporação. Nesse aspecto, os anos que vão de 1956 até 1969 serão marcados por um certo desapontamento com a instituição. Também deveria ficar claro que a entidade teria de lidar com empresas estatais, governos, enfim com a esfera pública para expandir suas operações já que em muitos países o capital privado ainda era muito incipiente e as tarefas do desenvolvimento passavam pela forte atuação do Estado como empreendedor. De início, a CFI tinha uma série de restrições à participação em negócios onde houvesse o controle do Estado, mas se ela de fato quisesse atuar como uma entidade que tinha como função contribuir para a expansão das relações capitalistas uma certa flexibilidade deveria ser aceita. Por último cabe lembrar que o período de vigência de Bretton Woods, que corresponde ao que chamamos de *embedded liberalism*, impunha restrições ao livre movimento do capital, principalmente sob a forma dinheiro.

Entre 1956 e 1961, foram aprovados 45 projetos em 18 países, sendo que grande parte destinada à América Latina. Essa concentração associou-se ao fato de que boa parte da África estava vivendo sob os processos das guerras de independência e a Ásia encontrava-se sob uma sorte de conflitos ao mesmo tempo em que os mecanismos de financiamento e a estratégia americana para a região asiática passavam por outros caminhos que não os de mercado, mais bem representados pela CFI. Esse quadro iria alterar-se substancialmente nas décadas seguintes.

Diante dessas dificuldades iniciais, em 1960, um memorando de Robert Garner apontava três caminhos para a corporação superar os entraves:

(...) investments in development finance companies (DFCs), actively being considered in Latin America; the preparation and promotion of new ventures, principally in

Africa and Southeast Asia, and, finally, the influencing of government for the improvement of business conditions. (in HARALZ: Ibid.)

Em 1961, os artigos seriam emendados e a política institucional apontou na direção proposta. Ainda assim as dificuldades em função da baixa disponibilidade de capital continuavam. Algumas soluções eram apontadas: aumento do capital próprio, que dependeria de uma série de negociações e aprovação do Congresso americano¹¹ ; captação de recursos no mercado financeiro internacional ou, então, aporte de recursos do BIRD.

Nas condições da época optou-se pela última alternativa, o que de certa forma seria interessante para o BIRD, pois como as ações da CFI não exigiam garantias governamentais, ampliava-se o raio de manobra do GBM, impulsionando a política “industrializante” levada a cabo pelo organismo. Por um lado, o Banco proveria créditos para as obras de infra-estrutura para a industrialização, enquanto a CFI poderia agir diretamente nos financiamentos de projetos de plantas industriais.

Os anos sessenta foram marcados pela tentativa de dar à organização instrumentos mais eficazes de expansão de suas atividades, é nesse contexto que se entende as duas reformas ocorridas no período, a de 1961 e a de 1964.

A concentração setorial dos projetos de financiamento neste período segue os seguintes ramos: ferro, aço, metais não-ferrosos, madeira, pasta de celulose e papel, materiais de construção, fertilizantes e a promoção de bancos de investimentos. Está clara a ligação existente entre estes setores e o avanço das relações fordistas que caracterizou a economia-mundo no período de Bretton Woods. Na semiperiferia capitalista esta expansão correspondia aos processos de internalização dos setores de bens de capital e intermediário, à constituição de um parque industrial de produtos de consumo duráveis, à estruturação de mecanismos de financiamento e à modernização da agricultura, que se processava sob o impulso da revolução verde.

¹¹ Como os EUA é o maior acionista e a política externa americana passa necessariamente pela aprovação do Congresso norte-americano, qualquer aumento de capital nas instituições do GBM acaba esbarrando na dinâmica política interna da potência Hegemônica.

A chegada de McNamara na presidência do GBM levará a instituição para um novo rumo, fazendo da década de setenta um período de mudanças na política institucional. A idéia de empresa pública x empresa privada, tão cara nos anos iniciais da CFI cederá espaço para uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento, na qual esta dicotomia deveria ser posta de lado. O que importava a partir dessa nova direção eram as externalidades geradas pelos empreendimentos. Dessa forma, não importava muito se um empreendimento tinha ou não participação do Estado, tampouco se a taxa de retorno era compatível com as de mercado. **“The new president saw things differently, (...). And the times had changed. Mixed economies had become the order of the day (...).”** (HARALZ: *ibid*, p.833)

Em 1969 o GBM fez uma revisão de sua Política Industrial, sob consultoria de William S. Gaud (antigo administrador da USAID) e Richard Demuth. Ao mesmo tempo chegava ao Banco o famoso Relatório Pearson, onde se vê claramente a nova orientação que deveria tomar a CFI: **“Unlike a conventional investment company wich is interested primarily in profits, the IFC’s primary interest is in development.”** (in HARALZ: *ibid*, p. 836)

Apesar do relatório dar forte ênfase no papel do investimento privado como alicerce do desenvolvimento, e, particular atenção ao capital externo direto, estava subjacente uma crítica à atuação da CFI. Nesse aspecto, a instituição deveria dar mais atenção às políticas governamentais e aos programas de desenvolvimento, tentando criar uma sinergia entre estes e os financiamentos da corporação. Sob esse aspecto critérios outros, que não meramente os cálculos da lucratividade do investimento, deveriam ser levados em consideração. Esses critérios deveriam estar relacionados ao aumento da renda nacional, à promoção das receitas cambiais, aumento do emprego, melhoria da qualificação gerencial e do trabalho, aumento da produtividade, aumento do suprimento de bens e serviços essenciais e aquisição de conhecimento científico e tecnológico.

Outra característica das mudanças ocorridas na CFI, durante o início dos anos setenta, foi o aumento dos empréstimos diretos. Além das participações acionárias, a corporação passa a financiar diretamente os projetos. Um dos fatores que contribuiu para tanto foi a expansão da liquidez internacional provocada pela criação do euromercado de divisas e a avalanche de

petrodólares depois da primeira crise do petróleo (1973). É importante destacar que as alterações na dinâmica do sistema financeiro internacional e no regime de acumulação têm uma influência direta na estratégia da entidade. Este é o momento em que se assiste ao boom dos empréstimos dos bancos comerciais privados e à formação do grande endividamento da periferia capitalista. No plano do regime de acumulação dois fenômenos simultâneos estão latentes: a crise do regime fordista e o processo de internacionalização financeira da periferia capitalista.

No caminho da superação entre a dicotomia empresa pública x empresa privada, aparece a discussão a respeito dos investimentos internos (nacionais) e externos. Também neste aspecto o período McNamara trará novidades. A CFI é orientada no sentido de buscar uma maior participação dos capitais domésticos em seus empreendimentos. Essa orientação reflete uma preocupação nos países periféricos em relação ao aumento do grau de dependência em relação ao capital externo. Apesar de todo o sistema de Bretton Woods estar ruindo, e os países centrais estarem caminhando para uma nova perspectiva de gestão da política econômica, a década de setenta assiste à entrada de novos atores em cena. São os países africanos libertos do colonialismo e os países em recente processo de industrialização na Ásia. Ao mesmo tempo os processos de substituição de importações estavam em pleno curso o que ajuda a explicar a tomada de decisão, por parte da instituição, de uma postura mais flexível em relação aos investimentos estatais.

Da perspectiva desse trabalho só podemos entender as mudanças e as orientações políticas do GBM no contexto das transformações do regime de acumulação na economia-mundo e na dinâmica política do sistema de Estados. Assim, os aspectos geopolíticos tem um peso relativo elevado na tomada de decisão das instituições financeiras multilaterais (IFMs). Há uma combinação de coerção e consenso na política da potência hegemônica. HARALZ, que serve em grande medida como fonte de informação para o que estamos desenvolvendo, explicita a preocupação da CFI, por exemplo, com o caso da Iugoslávia. Único país de orientação socialista a fazer parte do GBM naquela época, a Iugoslávia colocava em cheque qualquer política discricionária em relação ao financiamento de empresas com forte participação estatal. Nesse caso não se tratava de lidar com um país onde se desenvolviam processos de substituição de

importações com a presença ativa do Estado, mas sim de um país onde a economia era majoritariamente estatal, ou mista. Portanto, caso a CFI e o Banco desejassem manter algum poder de influência na região, era preciso levar em consideração esses aspectos. O mesmo pode ser aplicado no contexto africano, palco de disputas entre a URSS e os Estados Unidos em suas políticas de avanço da influência na periferia da economia-mundo. Caso se utilizassem critérios muito restritos de concessão de financiamentos, destinando-se recursos apenas para empresas privadas, a CFI e o GBM de modo mais amplo, perderiam uma grande oportunidade de levar para o resto do mundo os valores ocidentais da empresa privada e da “democracia”.

Dadas as características do regime de acumulação e do sistema de Estados nesse período, poderíamos sintetizar o quadro das mudanças ocorridas na orientação da CFI a partir de alguns condicionantes: 1) a existência generalizada de estratégias desenvolvimentistas nos países periféricos (cabe lembrar que mesmo o comércio mundial tinha forte regulação das políticas domésticas); 2) muitos países (p. ex. no continente africano) necessitavam do Estado como fonte primitiva de recursos para formações sociais capitalistas incipientes; 3) em muitos países sequer existiam (como ainda hoje inexistem) hábitos mínimos do “ethos” capitalista, cabendo à CFI conjugar esforços com os governos locais para o desenvolvimento do marco regulatório fundado na propriedade privada; 4) com a Guerra Fria em curso, parte da estratégia da CFI estava subordinada à política externa da potência hegemônica.

No plano da estratégia de financiamento desenvolveu-se a noção de que a corporação deveria fazer um mix de investimentos lucrativos e subsidiados. Os primeiros permitiriam garantir a ampliação das ações em áreas nas quais a taxa de retorno fosse inferior às de mercado, porém cujas externalidades resultassem numa melhoria das condições de bem-estar.

Durante os anos setenta diminuem as participações acionárias no portfólio da CFI, que haviam aumentado sobremaneira após as reformas da década de sessenta, e aumentam os empréstimos/financiamentos. Também verifica-se uma maior diversificação setorial e geográfica das ações da CFI. A maioria dos investimentos foi direcionada para os setores de bens de capital e intermediários (cerca de 63% do total durante o período de 1970 à 1979). Os maiores receptores

de recursos foram: Brasil, Turquia, México, Filipinas, Iugoslávia, Argentina e Índia. Num apanhado geral a região de maior concentração dos investimentos da CFI durante seu tempo de vida foi a América Latina (cerca de 40% do total segundo HARALZ: Ibid).

Ao final dos anos setenta uma série de transformações na economia-mundo novamente irá impactar as estratégias da CFI. O processo de crise do endividamento na periferia capitalista, em particular na América Latina, o movimento a favor da liberalização dos mercados e a chegada de governos conservadores na Inglaterra e EUA coincidem com a saída de McNamara da presidência do GBM.

A crise econômica afetou a carteira de investimentos da corporação e gerou uma contração no volume de negócios. Como a Ásia foi a região menos afetada, parte dos investimentos da CFI migraram da América Latina para aquela região.

A partir de meados dos anos oitenta cresce o interesse da corporação por captar recursos diretamente do mercado. Essa maior aproximação com o mercado deve-se às transformações no sistema financeiro internacional, com o avanço das finanças especulativas e o aumento da liquidez no rastro da expansão dos fundos de pensão e de investimento em busca de aplicações rentáveis nos chamados mercados emergentes. Por sua vez, ao aproximar-se do mercado financeiro, a CFI tem de cumprir com as exigências das instituições de *rating* (classificação de risco). Estas exigências vão além de aspectos meramente econômicos e levam em consideração as orientações gerais das políticas públicas internas dos governos receptores de recursos. Dito de outra forma, para as agências de *rating* há uma série de preceitos para os quais um país deve estar capacitado caso queira receber recursos externos: políticas fiscais “responsáveis”; política monetária restritiva; ação ativa pró-mercado (privatizações, desregulamentações, etc). Dado o perfil dos blocos de poder que compõem os governos dos principais países centrais nesse período, a aproximação da instituição com as regras de mercado permite instrumentalizá-la como mais um integrante pró-hegemon na dinâmica das relações interestatais. No caso da CFI isto não era difícil de acontecer, já que representava uma espécie de retorno às origens, cujo desvio teria ocorrido na gestão de McNamara.

Logo esta “nova orientação” apareceria nos documentos da CFI. Em 1987, ocorre uma revisão do plano quinquenal da instituição e reafirma-se o papel do mercado como o instrumento legítimo para a conquista do desenvolvimento. No plano da política de investimentos da CFI isto implicava na ressurreição da dicotomia empresa pública x empresa privada. A questão que se recoloca é que não há contradição entre a perseguição do lucro como instrumento do desenvolvimento. Ao perseguir investimentos lucrativos a Corporação estaria apostando no mercado como “justiceiro ótimo” ao mesmo tempo em que garantiria sua saúde financeira. É bom lembrar que este período caracteriza-se pela crítica generalizada ao Estado. Os programas de substituição de importações na periferia perdem fôlego e espalha-se, como seqüência da crise da dívida externa, a crise fiscal do Estado. Portanto, há um déficit de legitimidade na ação estatal.

Na estratégia de financiamento também verificam-se mudanças sensíveis. Ganham espaço os setores de mercado de capitais, serviços financeiros, energia e infra-estrutura. **“The remarkble progress of financial sector investments resulted obviously in part from the worlwide trend toward liberalization of capital movements and financial sector reform.” (HARALZ: ibid, p. 884)**

Isto mostra a participação ativa da CFI na estratégia de liberalização e desregulamentação dos mercados empreendida pelos EUA. As áreas de energia e infra-estrutura também representam espaços de valorização do capital em função dos programas de privatização e liberalização dos serviços essenciais que tomam corpo a partir da segunda metade dos oitenta. Toda essa alteração de rumos que se coloca para a CFI é apenas um aspecto do reordenamento geral ocorrido no GBM e que estaremos tratando com maior detalhe ao longo deste trabalho. A relação entre a CFI e o BIRD durante esse período precisou ser retrabalhada, pois havia a necessidade de delimitar os espaços de atuação, já que as novas áreas de investimento abertas para a CFI também faziam parte dos programas de ajustamento estrutural do Banco. A divisão de trabalho ficou assim definida:

According to the guidelines, the Bank’s strength for supporting private sector development was in the fields of macroeconomic and sectorial policies and the

shaping of institutional environment, including the framework for privatization, as well as in the financing of social and physical infrastructure. The IFC's strength lay in direct transactions with the private sector, (...). (HARALZ: ibid., p.891)

De certa forma a história da CFI dentro do GBM parece defini-la como o arquétipo da organização interna na qual o setor privado vê-se mais amparado em suas aspirações. A seguir trataremos da AID, que representa o outro lado da moeda deste processo, ou seja a instituição incumbida de prestar assistência aos países mais pobres do GBM.

As considerações iniciais do acordo de fundação da AID tratam da necessidade de uma maior cooperação entre os países, para que haja a manutenção da paz e da prosperidade. Destaca-se o fato de que a perseguição de melhores níveis de vida nos países menos desenvolvidos é do interesse não somente destes como da comunidade internacional como um todo.

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

A partir dessa consideração podemos começar a delinear as especificidades da Associação. Como descrito no artigo V, na seção primeira do acordo, os países elegíveis para captação de recursos são aqueles com menor grau de desenvolvimento no sistema de Estados: **“(a) the association shall provide financing to further development in the less-developed areas of the world included within the Associations memberships”.** (site do GBM)

Caso algum desses países tenha acesso às fontes de financiamento do mercado, ou do próprio BIRD, não haverá necessidade de prover-lhes recursos por intermédio da AID. É certo que este critério deve ser ponderado, pois como verificaremos, ao longo do tempo alguns países puderam captar recursos tanto do BIRD como da Associação, inserindo-se na categoria que o Banco designa como “*Blend Countries*”.

À diferença do BIRD, a AID provê recursos facilitados, tanto no que se refere ao prazo de resgate das obrigações como do custo envolvido na transação. Seu surgimento está vinculado a idéia de que o GBM, ao lidar com o desenvolvimento, encontrava obstáculos em atender países cujo grau de pobreza era muito elevado, o que restringia muito a extensão de suas ações.

No final dos anos quarenta surgira uma proposta de criação de uma agência sob os auspícios do Economic and Social Council of the United Nations (KAPUR; et. al., op.cit). Isto gerou uma certa apreensão por parte do GBM, já que poderia diminuir seu grau de influência junto aos países em desenvolvimento. Como já foi exposto, apesar de tentativas de cooperação entre o GBM e as Nações Unidas, o grupo sempre teve a ONU como uma organização concorrente. Esta questão traz novamente à tona a problemática relacionada à cartografia das organizações internacionais e as relações de poder subjacentes à hierarquia do sistema de Estados. Diante da possibilidade de criação de uma agência que fugisse ao poder de influência do BIRD, a idéia de criação da AID começou a ganhar força. Isto deve-se ao fato de que a ONU é muito mais plural e permeável à influência do conjunto das nações. Enquanto que na ONU cada Estado representa um voto, no BIRD o poder é proporcional ao capital subscrito de cada membro.

A idéia de criação de uma agência que deveria lidar com os países pobres era de suma importância nas disputas da Guerra-Fria. Os EUA estavam começando a levar em consideração o deslocamento das disputas com o bloco soviético para a periferia econômica do sistema de Estados. À medida que avançava a década de cinquenta, crescia a insatisfação nas colônias africanas, avançavam os protestos na América Latina e emergiam os conflitos na Ásia (p. ex. a guerra da Coreia na década de cinquenta, a chegada dos comunistas chineses ao poder em 1949 e a guerra no Vietnã a partir dos sessenta). Tudo isto impunha uma estratégia diferenciada para

lidar com o problema periférico. Mais importante ainda, diferentemente da hegemonia Inglesa que se deu sob o avanço do colonialismo no final do século XIX, a hegemonia estadunidense impunha outras formas de dependência que implicavam em relações mais sutis de dominação/subordinação, relações estas que passavam pela expansão das empresas norte-americanas e pela expansão da formação social capitalista. Também é certo que sob determinadas circunstâncias a hegemonia americana vez uso da força, deixando de lado os discursos sobre o respeito à soberania dos Estados atingidos. Porém é um traço da hegemonia americana o apoio a um sistema de Estado mais abrangente, em função disso o governo americano passou a defender a independência das colônias na Ásia e na África, o que não significava apoiar movimentos nacionalistas que pudessem se transformar numa ponta de lança para os interesses soviéticos. Ao contrário, o importante seria atuar nos processos de descolonização tentando “deter” o avanço soviético e fazendo avançar os interesses das empresas americanas.

A criação da IDA representava uma forma de influenciar este jogo. Se de um lado a hegemonia se dá pela coerção, por outro, num sentido gramsciano, a persuasão é fundamental. A expansão dos interesses americanos deu-se neste duplo movimento, ao qual estão associadas uma série de organizações. A criação e a manutenção de novos Estados deveria contar com o apoio de instituições que facilitassem a internalização do capital nesses espaços, pela garantia de apoio militar e por meio da assistência técnica e financeira para a expansão das relações sociais tipicamente capitalistas.

Juxtaposed, and circumspectly encouraged by the president, was the internationalist eastern-US establishment that by the start of the 1950s had translated the cold war into an economic contest to be played out in the developing countries. Remarkably, this anticommunist, pro-development alliance drew leaders from both parties (*Democrats e Republicanos*) as well as from the corporate, trade union, academic, and journalistic worlds. The historian Blanche Wiesen Cook has captured the flavor of the movement and, in particular, spotlighted one of its defining moments: a “private” conference for a World Economic Plan that (with Eisenhower’s quiet blessing) was convened by the Time-Life Corporation’s C. D. Jackson at Princeton, New Jersey, on May 15-16, 1954. For advance reading, Jackson sent participants five

reports, including the Gray and Rockefeller reports already noted. The two leaders of new robust-aid school of development studies at the Massachusetts Institute of Technology, Max Milikan and Walt Rostow, wrote the interim report on the deliberations of the conference. It concluded, they recorded, that there should be “coordination ... sufficient scale ... and continuity” in the provision of resources for development. (KAPPUR; et. al., *ibid*, p. 1125)

Da parte dos países periféricos, a criação da AID ajudaria a contornar os problemas de elegibilidade junto ao BIRD, já que este adotava critérios mais rígidos, mais próximos àqueles exigidos pelas instituições financeiras privadas na concessão de empréstimos. Dois países destacaram-se na defesa da criação da associação: Índia e Paquistão.

Nos EUA o senador democrata Mide Monroney propõe em 1958 uma resolução para apreciação do Senado americano no sentido de criação da instituição e em 8 de novembro de 1960 ocorre a operação inaugural.

A AID foi criada dividindo-se dois tipos de países, Parte I e II, sendo os primeiros os fornecedores de recursos e os segundos os tomadores. Ao contrário da IFC, desde o início a associação foi desenhada para ser um órgão sem vínculos diretos com projetos que visassem o lucro. Projetos relativos à saneamento, suprimento de água, de habitação foram suas prioridades iniciais; além dos projetos de desenvolvimento rural que foram muito incentivados durante a gestão de McNamara.

O aparecimento da instituição causava preocupações dentro e fora do GBM. **“In 1960 friends of the IBRD were still nervous about the Banks virtue being compromised by close association with a public charity.”** (*ibid.*, p. 1131: *op.cit.*)

Isto reforça a tese de que Wall Street exerce uma importante influência nos destinos do GBM. Para Wall Street instituições com vínculos “sociais” são frágeis diante das pressões do meio político. Somente o mercado é capaz de impingir disciplina e transparência numa organização. Caso a AID viesse a ser refém dos interesses cativos de grupos políticos, todo o

GBM teria sua reputação comprometida. Além disso, como era uma instituição que lidava com recursos dos contribuintes dos países centrais, poderia converter-se em mais um duto de ineficiência por meio do qual escoariam os recursos escassos, capturados dos esforços de cidadãos que não poderiam exercer um controle direto sobre a aplicação dos mesmos. Aliás, essa era e é uma crítica recorrente de parte dos setores conservadores no Congresso americano.

Por outro lado, uma instituição como a AID ampliava a clientela e o campo de atuação do GBM. Se de um lado Wall Street e o mercado poderiam levantar suspeitas sobre os possíveis efeitos negativos de uma instituição como a AID para a imagem do GBM, por outro a Associação servia como um instrumento para a política externa dos EUA e de seus aliados nas disputas da Guerra Fria.

Outro aspecto importante a ser destacado é que se a AID desenvolvesse um bom trabalho no combate à pobreza ela poderia emprestar legitimidade ao Banco. Como uma instituição multilateral incumbida de lidar com os problemas relativos ao desenvolvimento, ficava claro que medidas e instrumentos utilizados diretamente no combate à pobreza, se utilizados com eficácia, dariam à instituição um respaldo maior. Além disso diminuiriam as pressões sobre o BIRD, que poderia direcionar suas ações para o financiamento de projetos produtivos em bases mais próximas àquelas exigidas pela comunidade financeira internacional.

Como a AID lida com situações extremas, no que se refere ao grau de desenvolvimento, seu modelo de financiamento é mais brando em termos de exigências e contrapartidas, ao menos comparativamente aos recursos do BIRD e do mercado financeiro privado. Isso não significa que ao adotar um padrão de financiamento “suave” (*soft loan*) ela deva descuidar dos parâmetros gerais exigidos por uma instituição que se presta à intermediação financeira. A chamada “*accountability*” (responsabilidade na gestão dos negócios) deve ser preservada, mesmo porque, como já salientamos, um desvio de conduta poderia trazer implicações negativas para o GBM. No mesmo sentido, a concessão de recursos facilitados não implica um menor poder de influência da Associação sobre seus clientes. Se, por um lado os recursos são facilitados, ou se as exigências financeiras são mais suaves, por outro lado, esses países precisam estar de acordo com os

parâmetros gerais adotados pelo Banco na execução de seus projetos. Além disso, um país que recorre aos recursos da AID possui poucos recursos materiais e políticos para resistir às exigências da instituição, excetuando-se os grandes clientes que por razões geopolíticas têm um peso maior nas relações do sistema de Estado. Esses são os casos, por exemplo, da Índia e China.

Desde sua fundação a AID expandiu significativamente seus negócios, sendo que os anos da gestão de McNamara foram os mais promissores em termos de alavancagem de recursos para a instituição.

O aumento de recursos para a instituição obedece um ritual de revisões de três em três anos, os chamados “*replenishments*”, que já ocorreram num total de doze. Os principais países da Parte I em termos de contribuição são: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Inglaterra, EUA e países da OPEP (Organização dos Países Produtores de Petróleo).

No primeiro *replenishment*, a liderança em termos de aporte de recursos ficou por conta dos EUA, com 42,3% do total de recursos, seguido da Inglaterra com 17,3%. Ao longo dos anos chama atenção o crescimento do Japão e da Alemanha, o que coincide com o poder econômico crescente destes países a partir dos anos setenta. Enquanto a Alemanha representava 7% dos recursos no período de 1961-64 e o Japão 4,4%, no período de 1991-1993 já alcançavam 11,5% e 20,1%, respectivamente. Assim, nesse período, os EUA continuavam a ser a principalmente nação no aporte de recursos, com 21,6%, seguida do Japão e da Alemanha, enquanto a Inglaterra caía de 17,6% para 6,7%, perdendo inclusive para França e caindo da segunda para quarta posição.

A evolução do aporte de recursos é significativa durante os anos da presidência de McNamara, porém no final de seu mandato os recursos começam a escassear. A saída de McNamara no final dos anos setenta ocorre num período de grandes turbulências e alterações no quadro político internacional: segundo choque do petróleo (1979), revolução Iraniana (1979), invasão do Afeganistão pela antiga URSS (1980), chegada de Reagan e Thatcher ao poder e a elevação da taxa de juros pelo Federal Reserve (1979), desencadeando a crise do endividamento

periférico. A pressão de Reagan no sentido de modificar as relações entre os EUA e as instituições multilaterais logo se faria sentir na resistência do governo estadunidense em desembolsar recursos. Reagan queria que o GBM utilizasse seus instrumentos para aumentar o grau de influência junto aos países periféricos. Dentro dessa perspectiva, os recursos do GBM, aí incluídos os da AID, deveriam estar cada vez mais atrelados às condicionalidades relativas aos programas de ajustamento que começavam a ser implementados por essa época. Ao mesmo tempo, o governo republicano era mais sensível aos ataques da direita estadunidense quanto ao caráter perdulário dos organismos multilaterais; ou seja, as condicionalidades, o aumento da “leverage” (influência) ou do poder de pressão do governo estadunidense sobre os países periféricos tornaram-se moeda de troca para que o governo Reagan consentisse no aporte de recursos para o GBM.

In the 1980, when the Reagan administration came to power, it criticized the bank for promoting socialism and undermining capitalist development, and pressured the bank to come into line with the US governments foreign policy aims. The Reagan Budget Director said the Bank, ‘Has not been vigorous in using the leverage inherent in its large lending programmes to press recipients to redirect their economies towards a market orientation.’ (WILLIAMS and YOUNG, 1994: p. 89)

Os momentos de elaboração dos “*replenishments*” sempre representaram um período onde os países da Parte I puderam exercitar seus jogos de influência. Da parte dos EUA as pressões, por motivos diferenciados da época de Reagan, também se fizeram presentes durante o governo Carter.

Some of the most visible single-issue pressures from the United States occurred during the Carter administration (1977-81). The administration’s insistent effort to have the Bank factor political human rights into its lending criteria was not confined to, but spilled into, IDA replenishment negotiations. The most infamous intrusion from the viewpoint of other members involved the Congress. As President McNamara was boarding an airplane in 1979 he was told that if he did not then and there promise there would be no lending to Vietnam during the period of the

replenishment, the IDA 6 bill faced imminent defeat. He authorized the sending of an immediate letter to the Congress so stating. (KAPUR, ibid, p.1150)

No caso da AID estas questões são muito sensíveis, pois os recursos da instituição saem dos orçamentos dos Estados que compõe a Parte I da Associação. Assim as pressões para que os recursos sejam utilizados em conformidade com os interesses dos governantes têm um apelo maior que na situação onde uma instituição promove projetos lucrativos que produzem renda ou captam recursos diretamente do mercado, que são os casos mais próximos do BIRD e da CFI.

Nesse aspecto, a definição da política de concessão de empréstimos é um reflexo da disputa e da hegemonia resultante do conflito de interesses no interior da Parte I da Associação. Devemos agregar a isso o conjunto de pressões que podem ser mobilizadas pelos países que demandam os recursos. Dado o fato que os recursos são escassos e os países com baixa renda são muitos, há um determinado grau de disputa para captura dos recursos. Outro problema adicional é que alguns países, como a Índia, são grandes o suficiente para comprometer os recursos disponíveis. Assim, a elaboração dos critérios de concessão de recursos foi um dos objetos mais discutidos durante a história da instituição.

Os critérios gerais para alocação de recursos referem-se à insuficiente credibilidade do país para garantir recursos diretamente no mercado. Ao mesmo tempo, o país deve obedecer alguns critérios que indiquem uma perspectiva de boa performance econômica, apresentar projetos dentro dos critérios formais exigidos pela Associação e um baixo grau de desenvolvimento, que pode ser auferido pela renda *per capita* e pelo elevado grau de pobreza. **“Performance, (...), was to be assessed in terms of macro indicators including growth and savings rates but also in terms of the quality of ‘administration and economic management”, as well as ‘the speed and direction of change’.” (KAPUR, ibid, p.1152)**

Definir aspectos quantitativos não é uma tarefa de dificuldade equivalente à definição dos aspectos qualitativos, nos quais parecem se inserir muitos itens que foram sendo incorporados nas avaliações da Associação a partir da década de oitenta. Em 1989, para dar maior detalhamento dos critérios adotados, a AID dividiu a avaliação sobre performance em três níveis: alta,

moderada e baixa. A qualificação deveria ser atribuída em três categorias: gestão econômica de curto prazo (principalmente da demanda); gestão econômica de longo prazo (reestruturação da oferta) e alívio da pobreza (esforços na área social e reformas que promovessem a eliminação das distorções do mercado de trabalho e dos termos de troca rural-urbano).

Desde 1998 a Associação promove um trabalho de avaliação que recebe o nome *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Conforme trabalho recente da Associação (*Country Assessments and IDA Allocations*, nov.2000) os critérios são desenvolvidos da seguinte forma, ou seja, obedecendo os seguintes tópicos de avaliação: 1) Gestão Econômica; 2) Políticas Estruturais; 3) Políticas para inclusão social e equidade; e 4) Gestão do Setor Público e Instituições.

Estes critérios são desagregados conforme o quadro abaixo:

Avaliação de desempenho do país (AID)

1) Gestão Econômica

- gestão da inflação e da conta corrente
- política fiscal
- gestão da dívida externa
- gestão e sustentabilidade do programa de desenvolvimento

2) Políticas Estruturais

- política comercial e regime de câmbio
- estabilidade financeira e profundidade
- eficiência do setor bancário e mobilização de recursos
- ambiente de competitividade para o setor privado
- mercados de fatores e produtos
- políticas e instituições para sustentabilidade ambiental

3) Políticas para a Inclusão Social e Equidade

- igualdade de oportunidade econômica
- igualdade de uso dos recursos públicos
- desenvolvimento de recursos humanos
- redes de proteção
- análise e monitoramento da pobreza

4) Gestão do Setor Público e Instituições

- direitos de propriedade e regras básicas de governança
- qualidade da gestão financeira e orçamentária
- eficiência na mobilização de receitas
- eficiência dos gastos públicos
- transparência, *accountability* e corrupção no setor público

Fonte: World Bank. *Country Assessment and IDA Allocations*, nov 2000.

O item dois pode ser caracterizado como pertencente às prioridades políticas do Banco a partir da década de oitenta, quando o governo Reagan exige de forma mais contundente uma resposta das instituições multilaterais quanto ao problema do endividamento e passa a pressionar o Banco para que este aumentasse o grau de influência de suas ações junto aos programas de desenvolvimento da periferia do sistema. As políticas de ajustamento estrutural, que serão objeto de um escrutínio mais rigoroso ao longo deste trabalho, surgiram no final da gestão McNamara, mas ganharam contorno e relevo ao longo dos anos oitenta numa ligação direta com a ascensão das idéias liberais na agenda internacional.

Já os itens 3 e 4 podem ser incluídos no que se convencionou chamar de agenda das reformas de segunda geração, que aparecem a partir da segunda metade dos anos oitenta e começo dos anos noventa.

Dentro das reformas de segunda geração a temática da governança ganha grande destaque. Disso podemos inferir que a partir da experiência do Banco cresceu a compreensão de que apenas recursos não bastavam para garantir a eficiência dos projetos. Mais do que isto era importante que o ambiente institucional, o marco regulatório e a internalização de práticas societárias características dos países centrais fossem levadas a cabo nos países mais pobres. Estas práticas, traduzidas num ambiente institucional favorável, garantiriam a governança, a partir da qual os agentes sentir-se-iam seguros para desenvolver seus negócios.

A AID define a **governança** (*Country Assessment and IDA Allocations*: Idem) em quatro itens: **accountability, transparência, o papel do marco regulatório e participação**. O primeiro item diz respeito à imputação de responsabilidades ao serviço público. O seja, os agentes públicos devem sentir-se responsáveis pelos seus atos, mediante critérios legais claramente definidos. Nisso inclui-se a **responsabilidade** fiscal, por meio de um sistema de contas públicas transparente e sujeito a auditoria externa. Uma política fiscal saudável pressupõe transparência na tomada de decisões e deve ter como prioridade programas sociais produtivos, tais como serviços básicos de saúde e educação primária, em detrimento de gastos improdutivos, como despesas militares, que não contribuem para a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres e para o desenvolvimento.

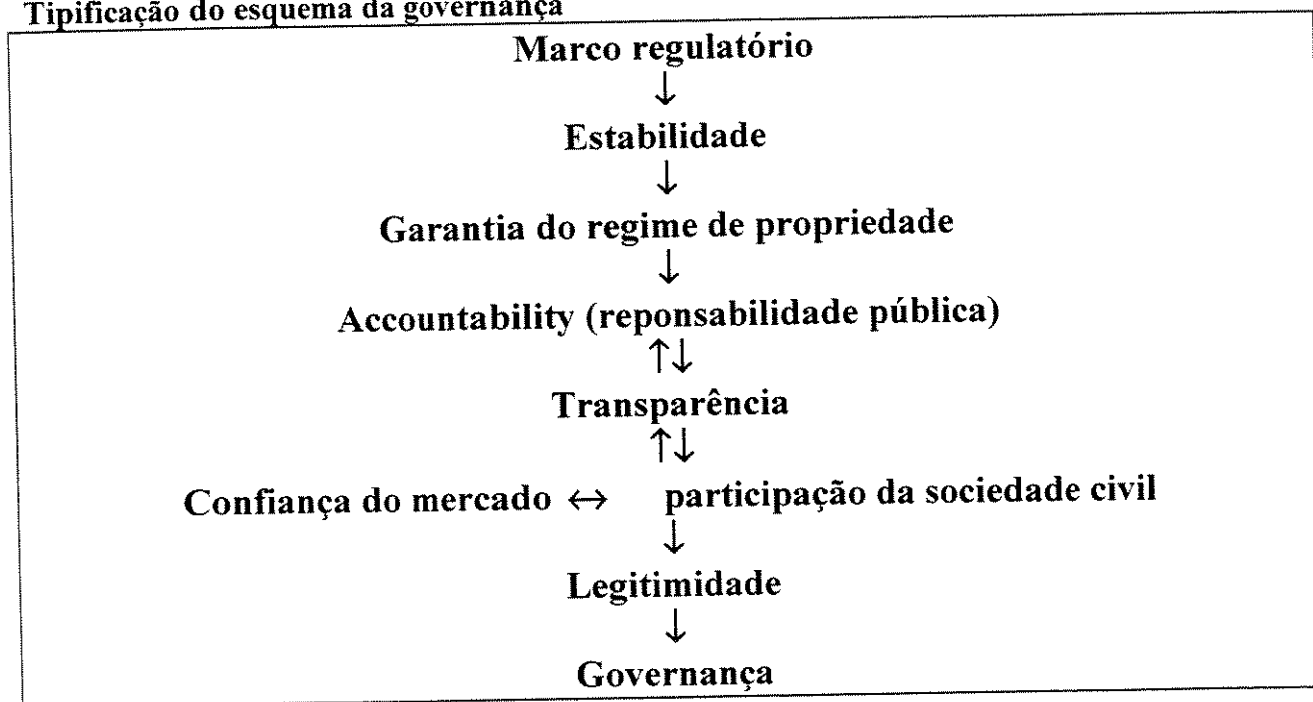
A **transparência** por sua vez está associada à forma como o agente público toma decisões, bem como ao fornecimento de informações por parte do Estado de tal sorte que não haja ocultamento de dados sobre as condições econômicas e de mercado. Um sistema de gestão transparente gera **confiança** nos mercados e reduz a corrupção e o desperdício.

Na base da transparência e da *accountability* está um sistema de leis justo, previsível e estável que garanta o cumprimento dos contratos e que dê garantias ao regime de propriedade da livre empresa. A **estabilidade** é condição inalienável do bom andamento dos negócios.

Por último destaca-se a participação. A boa governança depende da participação da sociedade civil na elaboração e execução dos projetos e programas. A participação é uma forma de **controle** público sobre a ação estatal o que por sua vez aumenta a **eficiência** e a **transparência** dos processos. Em última instância, garante a **legitimidade** da ação coletiva.

Poderíamos resumir a governança mediante o seguinte esquema:

Tipificação do esquema da governança



Colocamos o marco regulatório no topo do esquema, mas representando a base por sobre a qual se ergue a governança. É evidente que há um consenso subjacente à política empreendida pela Associação, qual seja, a supremacia do regime de propriedade privada e suas relações sociais características sobre outras formações sociais. Esse é um dado básico para entender as ações da AID, como de todo GBM. Não é por acaso que a temática da governança surge a partir das experiências que o Banco trava com projetos levados a cabo na África e nos países em transição (antigos países socialistas). Será justamente nessas regiões onde a contradição entre a natureza dos projetos do GBM e a existência de formações sociais com características diferenciadas do regime de propriedade privada, tal qual se conhece na maioria dos países da economia-mundo, ficará mais clara. A tentativa de desenvolver projetos, em áreas onde o ambiente institucional característico da livre empresa era incipiente, mostrou-se em muitos casos frustrante. Como a AID se relaciona com países onde os contrastes de renda expressam heterogeneidades estruturais significativas era de se supor que a questão das instituições logo aparecesse em suas preocupações. É importante salientar, porém, que a resposta para as especificidades das regiões pobres terá um tratamento homogêneo por parte da Associação, cuja base se expressa num consenso liberal de universalização das práticas societárias do capitalismo hegemônico. O importante é, portanto, transplantar as instituições e o *ethos* capitalista para as regiões pobres, e mais ainda, um determinado *ethos* capitalista, aquele que ganhou força a partir da ascensão do liberalismo na década de oitenta.

A avaliação que a Associação faz do país permite-lhe definir as condicionalidades que devem fazer parte dos programas de assistência. Além dos aspectos gerais que acabamos de explicitar, outros elementos são levados em consideração para definir se um país é ou não elegível para fazer parte de sua clientela. Dentre eles destaca-se a análise da renda *per capita*, critério que desde a fundação da AID foi definido como prioritário para o destino dos recursos.

Atualmente (site da AID: 23/05/01) a AID conta com 78 países classificados como elegíveis para tomada de recursos. Esses estão divididos segundo a seguinte distribuição regional: América Latina (9), África (39), Sul Asiático (8), Leste Asiático e Pacífico (11), Centro Europeu e Asiático (9) e MNA (2). Na América Latina os países são os seguintes: Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras, Dominica, Granada, Santa Lucia, San Vicente e Nicarágua.

Todos esses países apresentam renda *per capita* inferior a oitocentos e oitenta e cinco dólares (US\$ 885), muito embora alguns países com renda superior possam tomar recursos da instituição, principalmente países muito pequenos que não tem condições de acessar os recursos diretamente do mercado.

Dentre os países que podem tomar recursos da AID alguns são considerados *blend countries* (recebem recursos tanto do BIRD como da AID), dentre os quais citamos: Indonésia, Índia, Paquistão, Nigéria, Zimbábue, Azerbaijão e Bósnia-herzegovina.

O critério da renda *per capita* permite uma definição bastante objetiva a respeito dos países, mas isto não elimina problemas quanto à distribuição dos recursos. Alguns países têm um contingente populacional expressivo, principalmente Índia e China, e sozinhos podem comprometer os recursos da instituição. Por outro lado, esses países têm um papel político significativo na definição das estratégias internacionais dos países centrais e este aspecto está relacionado à própria existência da AID, o que permite inferir que a política de distribuição dos recursos depende muitas vezes do ambiente político do sistema de Estados.

Como podemos verificar tanto a AID, como o BIRD e a CFI têm papéis específicos na atuação do GBM, e representam uma resposta, cada qual a sua maneira, ao momento político internacional e à relação dos acontecimentos internacionais com a estratégia hegemônica dos EUA no pós-guerra. No capítulo seguinte daremos destaque maior à agenda do desenvolvimento ao longo da história do GBM, em especial às décadas de oitenta e noventa, a partir das quais analisaremos os programas de ajustamento estrutural, que aparecem como objeto principal deste trabalho.

CAP. II – AS AGENDAS DO BANCO PARA O DESENVOLVIMENTO

O objetivo que perseguiremos neste capítulo será descrever as prioridades do Banco em relação à temática do desenvolvimento. Nisso incluímos os projetos, os setores privilegiados em cada período, bem como os temas que marcaram os últimos cinquenta e cinco anos de funcionamento da instituição.

Nesse sentido, estaremos atentos às mudanças ocorridas em termos de prioridades, relacionando-as à dinâmica do sistema de Estados, nos seus aspectos político e econômico. Muito embora pudéssemos falar de uma “agenda para o desenvolvimento”, dado o caráter estrutural do Banco nas relações de interesses entre os Estados, ou seja, sua relação de suporte e intermediação do hegemom e, por conseguinte, sua defesa da livre empresa e do mercado, buscamos destacar os aspectos dinâmicos, portanto da mudança interpretativa que se apresenta nos documentos e ações levadas a cabo pela organização. É nessa direção que usamos a expressão no plural: “as agendas para o desenvolvimento”.

Chamamos atenção para o fato de que ao tratarmos especificamente do desenvolvimento, enquanto relação entre a organização e os Estados soberanos, dedicaremos atenção prioritária ao BIRD e a IDA, pois são essas as organizações que têm a função de intermediar empréstimos com aval dos governos nacionais. Essa opção não deve ofuscar a estratégia global de ação do Banco nas suas relações com os países periféricos e semi-periféricos, como buscamos demonstrar no capítulo primeiro. Na macropolítica do Banco outros organismos, em especial a CFI, cumprem papel relevante. A diferença está em detectar que ao tratarmos da questão do desenvolvimento *strictu sensu* privilegiamos as relações interestatais e a ação governamental, posto que é neste *locus* que se desenvolvem as políticas estratégicas. Portanto, é nele em que as demandas das corporações e num sentido mais geral as do mercado são transformadas, ou não, em produtos de barganha e pressão.

Uma das maneiras de apreender o movimento da instituição seria dividir os períodos a partir de seus presidentes. Isso implica numa primeira apreciação em aceitar que a agenda do Banco está condicionada pelas características pessoais do mandatário. Em parte isso parece se confirmar a partir de algumas observações empíricas. Por outro lado, o Banco é mais que seu presidente, e este não comanda suas atitudes a partir simplesmente de suas

preferências. Sua visão de mundo tem peso importante, mas está condicionada pela vida pregressa, pela origem profissional, pela nacionalidade e pelas relações que travará no exercício do mandato. Como todos os presidentes são indicados pelos EUA, a tarefa de análise fica mais fácil. Porém, não devemos perder de vista que o governo estadunidense não foi exercido por um único partido durante estes cinquenta e cinco anos e que a ação estratégica externa deste país sofreu alterações conforme também alteraram-se os jogos interestatais. Supomos, isto sim, que todos estes elementos são condicionantes da ação do Banco e que de alguma forma os presidentes da instituição, no que concerne ao conjunto da obra, são o produto e, ao mesmo tempo, sujeitos deste processo.

Desde sua fundação o Banco já contou com nove presidentes, conforme tabela abaixo:

PRESIDENTES DO GRUPO BANCO MUNDIAL, PRESIDENTES DOS EUA NO PERÍODO DA INDICAÇÃO (1946-2001)

Presidente do Banco	Período	Situação profissional antes do exercício	Presidente dos EUA no período de indicação	Partido do Presidente dos EUA
Meyer	Jun/46-dec/1946	Banqueiro de investimentos; editor do Washington Post	Truman	Democrata
McCloy	Mar/47-jun/1949	Advogado; Conselheiro do Chase National Bank	Truman	Democrata
Black	Jul/49-dez/1962	Vice-presidente do Chase National Bank (posteriormente Chase Manhattan)	Truman	Democrata
Woods	Jan/63-mar/1968	Presidente do First Boston	Kennedy	Democrata
McNamara	Abril/68-jun/1981	Presidente da Ford e Secretário de Defesa dos EUA	Johnson	Democrata
Clausen	Jul/81-jun/1986	Presidente e chefe executivo do Bank of America	Reagan	Republicano
Conable	Jul/86-agos/1991	House Bank Committee (Congresso dos EUA)	Reagan	Republicano
Preston	Set/91-maio/1995	Presidente do J. P. Morgan & Co.	Bush	Republicano
Wolfenson	Junho 1995-	Banqueiro de Investimentos (James D. Wolfenson Inc.) e Executive Partner of Salomon Brothers	Clinton	Democrata

Fonte: MASON, E. S. e ASHER, R. E. (1973) in KAPUR; LEWIS E WEBB (OP.CIT); SITE DO WORLD BANK GROUP (2001)

Apesar da hegemonia clara do partido democrata no conjunto das indicações, devemos ressaltar que alguns presidentes do Banco foram indicados por um partido, mas permaneceram no posto durante períodos em que o partido no poder era outro. Esses são os

casos de McNamara, Preston e continua sendo o de Wolfenson (atual presidente da instituição). Como o mandato do presidente tem a duração de cinco anos e o do presidente dos EUA é de quatro, é natural que durante um curto período de tempo o mandatário possa permanecer no cargo além do período de governo de quem o indicou. Nesse aspecto certamente a duração do mandato de McNamara é a que mais chama atenção. Cabe ainda destacar que todos os presidentes tiveram passagem pelo setor financeiro antes de chegarem ao Banco, com exceção de McNamara. A passagem desse pelo Banco, sobrevivendo a mandatos democratas e republicanos, talvez indique que a política externa dos EUA não sofreu grandes soluções de continuidade durante o período em questão, mais ainda, pode indicar que a proximidade de McNamara com o Departamento de Estado do hegemom, suas relações com as grandes corporações e sua habilidade em fazer valer os interesses do hegemom e do Banco num momento de intensificação da Guerra Fria, conferiam-lhe atributos que permitiam fazer parte da linha de frente da política externa estadunidense, mesmo quando o bloco político no governo alterava-se.

Analisando retrospectivamente a evolução do Banco poderíamos dividir as agendas para o desenvolvimento em quatro contextos. O primeiro que vai de Meyer à Woods, que pode ser identificado como o período de afirmação da **identidade** e **consolidação** da instituição enquanto uma organização de amplitude mundial. O segundo, que se insere na gestão McNamara, seria o período de **expansão** institucional, prevalência do realismo político e maior abertura para experiências desenvolvimentistas na periferia. O terceiro, de Clausen e Conable, é o período da **ruptura** com a política externa do período de Bretton Woods e uma orientação radical para as políticas pró-mercado e, por último, o período de **reformulação**, onde o Banco revê alguns dogmas construídos durante o período da ruptura e busca uma nova orientação dentro de um contexto de grandes incertezas na dinâmica internacional, sem contudo voltar à visão prevalecente no período desenvolvimentista da instituição.

A primeira fase foi marcada pela busca da identidade, tanto no que se refere à questão do desenvolvimento, como nas relações externas do Banco e na sua dinâmica interna. Como o Banco fora concebido mais como uma instituição de intermediação que de ajuda, suas relações com a comunidade financeira internacional deveriam levar em consideração critérios que eram próprios do mundo dos negócios, mais precisamente de

Wall Street. A busca pela credibilidade, levava em consideração a nomeação de dirigentes com vínculos com o sistema financeiro, ou seja, que tivessem trânsito em Wall Street e desta forma pudessem facilitar a captação de recursos. Nesse aspecto, o quadro acima mostra a forte influência do mundo financeiro na instituição, levando-se em consideração que a quase totalidade de seus presidentes tiveram passagem pelo setor. A credibilidade também dependia de práticas que estivessem de acordo com aquelas exigidas pelas empresas de classificação de risco, o que por sua vez exigia do Banco uma postura semelhante para com seus clientes. Assim as condicionalidades exigidas para a captação deveriam estar vinculadas às exigidas para a concessão de empréstimos por parte do Banco. Além disso é preciso ter em conta que estar de acordo com os hábitos da comunidade financeira internacional, no imediato pós-guerra, era estar em conformidade com as exigências da comunidade financeira dos EUA, pois com a Europa destruída, era Wall Street quem ditava as regras. Somente mais tarde e, ainda sob forte influência dos bancos americanos, é que irá formar-se um mercado *off-shore* de divisas (o euromercado).

A busca de identidade esteve também relacionada com a acomodação da arquitetura financeira do regime de Bretton Woods, posto que o Banco, que tinha em suas origens a incumbência de prover recursos para a reconstrução dos países atingidos pela guerra, foi pouco a pouco vendo esta função ser destinada ao Plano Marshall. Isso empurrou o Banco para uma ação mais efetiva junto aos países periféricos.

Por último, mas não menos importante, ainda restava a constituição da própria instituição, ou seja, a construção de um organismo com pessoal qualificado, a atribuição de funções dentro da hierarquia interna, a criação de outros organismos, além do BIRD, para dar respostas às dificuldades de ação e às demandas externas. Enfim, esse foi um período de construção da identidade e de consolidação do Banco na dinâmica das relações econômicas internacionais.

Nessa fase inicial, o mandato mais longo (treze anos) e mais impressionante foi de Eugene Black. É nele em que o Banco faz os arranjos institucionais internos e externos que permitirão a afirmação de sua identidade e criação das bases para sua consolidação e expansão, que tem sua dinâmica acelerada na gestão de Woods (1963-68), sucessor de Black.

Entre 1947 e 1967, quase final da gestão de Woods, o número de países associados ao Banco saltou de 45 para 106, sendo que o período de maior crescimento deu-se de 1960 em diante, quando o número de países subiu de 60 para 106 (MASON e ASHER, 1973: p.65). Proporcionalmente as regiões que mais ampliaram a presença na instituição foram África e Ásia, sendo que a primeira aumentou o número de participantes no período de 2 para 34, enquanto a segunda de 3 para 17. Esse processo guarda relação direta com o fim do período neocolonial. Por seu turno, essa ampliação do número de membros faz do Banco realmente uma instituição mundial e aproxima a atuação do GBM dos países mais pobres. O número de empréstimos também cresce sensivelmente, principalmente na década de sessenta, saindo de um total de 21 em 1951, para 31 em 1960, 49 em 1966 e 122 em 1969, primeiro ano da gestão McNamara. A definição da identidade do Banco, enquanto um agente multilateral para o desenvolvimento, algo que se resolvera com o deslocamento das tarefas de reconstrução para o Plano Marshall, bem como a credibilidade adquirida junto ao setor financeiro são os elementos que garantem esta expansão. Também nesse período, em função das crescentes demandas pelos serviços do GBM, ocorre uma sensível expansão do *staff* (BIRD/IDA), que em 1951 contava com 159 empregados e em 1969 já somava 917, havendo uma crescente participação de contratados oriundos dos países menos desenvolvidos. Em 1951 cerca de 71% dos contratados eram de nacionalidade estadunidense e inglesa, enquanto em 1969 este número cai para 42% (MASON e ASHER, *ibid.*).

É importante levar em consideração que boa parte do *staff* é dominada por economistas, treinados em universidades dos EUA e Inglaterra, cuja formação irá marcar fortemente a visão do Banco sobre o desenvolvimento:

(...) the economists who heavily shaped Bank operations as well as its research were recruited from a wide array of countries. To a large degree, however, they were the product of the graduate economics departments of English-speaking, but especially American, universities. (KAPUR; et. al., v.1:p.4)

Nessa fase inicial, verifica-se a criação do Economic Development Institute (EDI), bem como da CFI e AID, sobre as quais tratamos no capítulo primeiro. A idéia inicial do EDI era criar um espaço para reflexão e transmissão do conhecimento acumulado pelas práticas cotidianas do GBM nas suas experiências com os países periféricos. Por meio da

formação de quadros, o instituto poderia suprir uma das principais lacunas na execução dos projetos de desenvolvimento, que era a falta de pessoal qualificado nos países hospedeiros. Além disso, um instituto com estas características poderia aproximar mais o GBM dos meios acadêmicos, em especial dos centros de estudos sobre os problemas do desenvolvimento (MASON e ASHER, op. cit: p.324-325).

O Instituto contou inicialmente com o apoio da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. Provavelmente, a aproximação do Banco com estas fundações não deve ter sido unicamente no sentido de angariar fundos para o novo projeto, mas além disto, estreitar laços com organismos da sociedade civil que pudessem emprestar respeitabilidade ao novo instituto, ao mesmo tempo em que aumentavam as relações do Banco com atores importantes na formação da opinião pública. Por sua vez, o pessoal recrutado para participar dos cursos deveria ter alguma ligação com a execução de atividades relacionadas ao desenvolvimento em seus países de origem. Isso ajudava a levar para dentro dos governos a visão do Banco e criava laços de solidariedade entre o Banco e as elites locais.

The number of participants selected for a course is normally limited to twenty-five. The chief requirement is that the nominee be concerned in their jobs with matters of economic policy or with the preparation and appraisal of projects in the fields in which project courses are offered. The government, through the central bank, planning office, or other nominating agency, is expected to assure the institute that the candidate will be given a leave of absence at full pay for the duration of the course; also that he intends to return to government employment and will be placed in his former position or in another of comparable or greater responsibility at the end of the course. (MASON e ASHER, *ibid.*:p.327)

Do lado do quadro de professores, há uma parte que dedica tempo integral e outra que é composta por conferencistas que podem ser do próprio *staff* do banco, como de outras instituições ligadas às pesquisas relacionadas à questão do desenvolvimento.

Como podemos verificar, as primeiras décadas do Banco constituíram-se num período em que o Banco constrói o aparato institucional, define sua identidade como instituição multilateral e ganha prestígio junto ao sistema financeiro internacional.

Ao final do período Woods, o mundo passava por algumas transformações importantes. Os EUA viviam um momento de acirramento do conflito no Vietnã, aumentavam as pressões sobre o dólar, colocando em cheque o regime monetário de Bretton Woods, os conflitos com a URSS ganhavam corpo na periferia do sistema de Estados e o Banco insere-se neste contexto de forma bastante clara. A chegada de McNamara à presidência da instituição, em abril de 1968, não pode ser vista como uma mera nomeação de rotina, algo nos sugere que o único presidente nomeado sem vínculos anteriores com o sistema financeiro, representava a entrada em cena de uma nova orientação da política externa estadunidense. Supomos que esta orientação deveria colocar o Banco no meio da disputa que se espalhava mundo afora entre as duas superpotências da época. Alimentamos esta suposição com o tom dado ao desenvolvimento durante a longa gestão de McNamara, onde a oposição entre Estado e Mercado é colocada de lado, em prol de uma visão mais pragmática (realista) a respeito das relações que deveriam ser construídas com os países periféricos.

McNamara traz consigo para a chefia do departamento econômico do Banco, Hollis Chenery (renomado economista do desenvolvimento): **"The Chenery complex sustained a level of intellectual authority for the Bank that was higher than it otherwise would have had."** (KAPUR; et. al., *ibid.*, p.17). Além disso cria os *Country Program Papers*, relatórios que tinham a função de oferecer maiores detalhes sobre os países elegíveis para os projetos do Banco. Na sua gestão a pobreza é colocada como temática central e ganham relevância os projetos de desenvolvimento rural, cuja experiência traria para a instituição a necessidade de ampliar suas análises sobre o desenvolvimento para além dos critérios puramente econômicos, levando em consideração aspectos institucionais.

O período de gestão de McNamara é marcado por mudanças importantes no cenário internacional. Nele insere-se a crise de Bretton Woods, as crises do petróleo, a mudança do regime monetário internacional e do padrão de financiamento dos países periféricos, bem como a derrota americana no Vietnã e os processos de independência na África.

Ao final da gestão McNamara tanto a orientação política como econômica dos EUA começam a ser alteradas. No contexto de crise econômica mundial e da perda de influência dos EUA, uma onda liberalizante ganha força com a chegada de Reagan ao poder e a

vitória de Thatcher na Inglaterra. A política americana do dólar forte¹, levada a cabo no ano de 1979, quando os EUA aumentam unilateralmente a taxa de juros trará consequências importantes para o conjunto dos países em desenvolvimento, em especial para aqueles que haviam contraído passivos com taxas flutuantes durante os anos setenta, aí incluída boa parte da América Latina. Daí segue-se um longo período de escassez de créditos, de falta de liquidez internacional para os países em desenvolvimento, de políticas deflacionistas no centro e na periferia e, o mais importante, de alterações significativas no padrão de financiamento e de desenvolvimento dos países periféricos. Ao final de sua gestão e diante dos problemas que começavam a aparecer em relação ao balanço de pagamentos dos países periféricos, aparecem as primeiras indicações da formulação dos programas de ajustamento estrutural, sob a influência do chefe de operações do Banco, Ernest Stern.

Os programas de ajustamento, com suas condicionalidades alicerçadas numa abordagem tipicamente neoclássica seriam a pedra de toque da agenda para o desenvolvimento, que seria colocada em operação pelo GBM, em consonância com os esforços de curto prazo do FMI, durante a década de oitenta. De 1981 à 1996 todos os presidentes do Banco teriam influência direta da aliança política republicana, caracterizada por uma ofensiva externa de retomada da hegemonia americana e de aperto no relacionamento com os países endividados, cuja crise do México em 1982, tivera a função de colocar às claras as fragilidades de um modelo substitutivo de importações que implicava numa crescente dependência externa, além de uma série de outros problemas de caráter político na base de sustentação dos regimes que deram suporte a este padrão de desenvolvimento e que fogem ao escopo desta análise.

A chegada de Clausen, em substituição à McNamara, representará a ruptura com a política externa que privilegiara o pragmatismo, entendido dentro de um contexto de concessões maiores por parte do hegemom para com seus parceiros periféricos, ou seus sócios menores. A nova era, sob o governo Reagan, seria marcada por um “idealismo” externo, de caráter liberalizante e que pressupunha uma série de ajustes econômicos e institucionais em conformidade com a onda “globalizante”². Esse “idealismo”, estabelecia

¹ Para uma discussão sobre a retomada da hegemonia americana e a política do dólar forte no início dos anos oitenta ver TAVARES, M. Conceição (1997).

² Para uma análise sobre as transformações na economia mundial e as reformas pró-mercado ver: VELASCO, Sebastião (fev/1997). O mesmo autor procura analisar a ambivalência entre “idealismo” e “realismo” na

um tratamento duro para com aqueles que discordassem das receitas ortodoxas, que mais tarde ganhariam uma forma estilizada no chamado “consenso de Washington”. O “idealismo” das políticas propostas, no sentido do “fundamentalismo de mercado” é consubstanciado por uma política externa marcadamente realista.

A nova orientação dentro do Banco terá uma marca emblemática com a nomeação de Anne Krueger para o lugar de Chenery:

Given the new wave of neoclassical economic orthodoxy that was building in the intellectual communities around de Bank, Chenery's replacement was especially significant. Clausen chose, Anne Krueger, an able, unflinching neoclassical trade economist, and she, replaced large fractions of the banks central economics establishment until she had a highly compatible staff.
(KAPUR, et. al., *ibid.*: p.22)

Na gestão de Clausen, os aspectos macroeconômicos do cenário internacional, em especial para a periferia latino-americana, apontavam o agravamento da crise da dívida e a adoção de políticas monitoradas pelo FMI e pelo BIRD, inaugurando a primeira geração de ajustes estruturais. No plano geral da economia internacional, crescem as pressões liberalizantes com destaque para a abertura das contas de capital e a desregulamentação financeira.

A política do Banco, de elevação das pressões sobre as economias periféricas, terá continuidade durante a gestão Conable (1986-91), com o aprofundamento dos programas de ajuste e sua ampliação em termos de abrangência temática. A adesão do Banco à estratégia externa do governo estadunidense teve como pano de fundo uma maior pressão dos republicanos para a necessidade de reformas nas agências multilaterais. São notórias as críticas de parte da direita norte-americana quanto ao caráter perdulário das instituições financeiras multilaterais.³ Essas críticas têm um forte apelo popular, levando-se em consideração os salários pagos ao *staff* do Banco e ganham relevância em períodos onde a prosperidade das economias dos países centrais está em baixa. O começo dos anos oitenta e as políticas deflacionistas do período serviam de campo fértil para discursos deste gênero.

política interna e externa dos países centrais em “Um Outro Olhar: Sobre a Análise Gramsciana das Organizações Internacionais”. (dez/98)

O mecanismo de pressão usual, em circunstâncias como estas, é protelar os desembolsos de recursos para as instituições. Esse tipo de pressão acaba exercendo um efeito de adaptação do discurso das mesmas, no sentido de dar uma resposta aos apelos dos governos que controlam a maior parte dos votos.

Assim como o grau de influência das instituições multilaterais tende a crescer em situações de escassez de liquidez externa junto aos países devedores, também a influência dos governos credores junto às instituições tende a aumentar. São mecanismos similares e que funcionam quase que na forma de correias de transmissão, partindo dos governos para as instituições e destas para os governos que demandam uma maior disponibilidade de recursos para cobrir problemas relativos aos balanços de pagamentos.

Paradoxalmente, no rastro dos processos de abertura política, na segunda metade dos anos oitenta alguns países da América Latina, como Argentina, Peru e Brasil executarão, num sentido desafiador, políticas antinflacionárias de corte heterodoxo. Este paradoxo é de certa forma aparente, pois para considerá-lo real teríamos de considerar que as políticas macroeconômicas, desenvolvidas pelas entidades soberanas do sistema de Estados, são meras execuções das normas prescritas pelo núcleo orgânico do capitalismo. Como isso não confere com a realidade, supomos que se trata de um movimento contraditório de ação e reação, no qual o aumento da pressão por parte do hegemom produz reações contrárias dentro do próprio marco sistêmico, e, eventualmente, como elementos de ruptura histórica, movimentos anti-sistêmicos que podem ascender à condição de dirigentes de suas respectivas sociedades civis. No caso dos programas heterodoxos, supomos tratarem-se do último suspiro do modelo substitutivo de importações. São, de um lado, uma resposta às demandas crescentes de sociedades que vinham sofrendo as consequências da escassez de créditos externos voluntários, numa situação de sobrendividamento, e dos programas de ajuste que ao tratarem estes problemas com uma perspectiva de curto prazo, portanto da ótica dos credores ávidos em garantir seus fluxos de pagamentos acabavam agravando a crise fiscal do Estado e diminuindo o nível de bem-estar destas sociedades; e, de outro lado, são tentativas das coalizões de poder em alterar seu grau de influência no

³ Para uma discussão sobre as resistências dos contribuintes em financiar instituições multilaterais e os problemas entre o Banco e os EUA, durante o início do governo Reagan, ver: CAUFIELD, Catherine (1997).

jogo das relações internacionais, usando o apoio de suas sociedades civis como anteparo de legitimidade nos processos de negociações externas.

As contra-pressões exercidas pelas tentativas heterodoxas se não serviram para acabar com os processos inflacionários, ou então para rearticular as forças desenvolvimentistas, ao menos colocaram a descoberto que o problema de financiamento externo não era contingencial, mas estrutural. Dessa perspectiva é que surgem os planos Baker (1985) e Brady (1989), ambos com os nomes dos secretários do Tesouro americano dos respectivos períodos. Nesse período, os programas de ajuste irão sofrer uma série de críticas mundo afora e crescem as críticas das organizações não governamentais (ONG's) nos países centrais em relação ao papel desempenhado pelo Banco, em especial quanto aos danos ambientais provocados pelos megaprojetos de infra-estrutura financiados pela instituição na periferia e ao caráter negativo, em termos sociais, dos processos de ajuste. O desastre econômico da África Subsaariana, as baixas taxas de crescimento da América Latina e a ascensão dos tigres asiáticos exigiam do Banco uma resposta. Enquanto o Leste Asiático trilhava um caminho próprio, a presença do Banco na África e América Latina expunha a instituição à uma comparação que deixava uma indigesta pergunta no ar: seria o Banco um agente do desenvolvimento ou uma instituição que tratava de assegurar os interesses do núcleo orgânico, a despeito de que estes interesses muitas vezes fossem consubstanciados na execução de programas que representavam crescentes sacrifícios para as populações dos países tomadores dos empréstimos condicionados? Essa dúvida era, de certa forma, presente na própria instituição, como atestam as pressões do Japão, já o segundo maior acionista, para que o Banco produzisse um estudo sobre as especificidades do desenvolvimento asiático⁴, deixando claro sua discordância quanto aos processos de ajuste de corte neoclássico que ganharam força com a presença de Anne Krueger. O Estudo foi feito, porém as conclusões conseguiram enquadrar a realidade aos supostos teóricos que o orientaram. Assim, a Ásia, na perspectiva no Banco, era um exemplo de sucesso de um projeto de desenvolvimento baseado nas forças do livre mercado, mesmo que esta conclusão seja sob muitos aspectos contestável.

⁴ Este assunto é tratado de forma detalhada em "Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective". (WADE, Robert:1996)

Por outro lado, diante das críticas crescentes, o Banco tenta dar algumas respostas, sem que estas representassem uma ruptura com a orientação geral inaugurada no período Reagan. Elas viriam na aceitação de que era preciso discutir programas relacionados à pobreza, ou seja, na aceitação de que os programas de ajuste deveriam incorporar políticas compensatórias nos momentos de transição, bem como era necessário incorporar uma dimensão “institucionalista”, que desse conta dos constrangimentos institucionais na implementação de políticas macroeconômicas adequadas, na perspectiva do GBM. Surgiam os ajustes de segunda geração, muito mais ambiciosos e de modo algum distantes do contexto inaugurado com a era Reagan. Coube à gestão Preston (1991-95) fazer a amarração da nova agenda, que incluía um discurso mais afinado às questões levantadas pelas ONG’s, que iam desde as questões dos direitos humanos às questões ambientais, até as preocupações institucionais, reunidas na expressão que ganhará força durante os anos noventa: “*governance*”.

A gestão de Preston dará uma resposta, independente se adequada ou não, às pressões externas por meio da criação dos “painéis de inspeção”, que servem como um sistema de auditoria dos projetos do Banco e permitem às ONG’s um maior grau de ingerência nos assuntos da instituição, da criação dos “centros públicos de informação”, que disponibilizam informações sobre as atividades do GBM, bem como de critérios mais rigorosos para a aprovação e execução de um projeto, que incluem uma série de procedimentos reunidos no “*project cycle*” e envolve algumas fases como identificação, preparação, avaliação e supervisão. Além disso, o ciclo do projeto prevê diferentes níveis de análise tomando como parâmetros os impactos econômico, técnico, institucional, financeiro, comercial, ambiental e social.

Nesse período, surge um elemento novo que irá agitar a vida da instituição. A derrocada do regime soviético deslocará as atenções do GBM para um conjunto de países com características muito peculiares, muitos dos quais passavam a aderir à arquitetura institucional originária de Bretton Woods. Estes países reforçaram a perspectiva institucionalista dentro das análises do Banco. Se a África já servira como exemplo de espaço cujas formações econômico-sociais colocavam em cheque muitos dos programas elaborados pelo GBM, os antigos países de orientação socialista do Leste Europeu serão um desafio completo para o Banco. Neles a questão institucional salta aos olhos. A prescrição

de políticas cuja raiz sustenta-se sob uma institucionalidade capitalista, para países onde inexistiam mercados de capitais, onde os preços eram determinados pelo sistema de planejamento central e onde os hábitos contrastavam em muito com a lógica do mercado, impôs a elaboração de programas de reformas cuja amplitude sequer o GBM pudera imaginar. Talvez, essa complexidade seja uma das explicações para as dificuldades que o Banco teve em determinar políticas diferenciadas para realidades tão diferentes como as da África, América Latina e Leste Europeu; dificuldades essas que veremos estampadas nos documentos publicados pela instituição durante os anos noventa.

Outra modificação importante verificada nos anos noventa foi a vitória dos democratas e suas conseqüências para a instituição. A chegada de Wolfenson, em meados dos noventa, sob indicação do presidente Clinton, produz algumas tentativas de alteração na orientação do Banco, em especial a nomeação de Joseph Stiglitz para economista-chefe da instituição. Stiglitz, conhecido por sua visão neokeynesiana nos meios acadêmicos⁵, abrirá algumas discussões consideradas heréticas pela comunidade financeira internacional, notadamente o questionamento sobre as políticas ortodoxas do FMI no tratamento das crises de balanço de pagamentos e os inconvenientes produzidos por processos de desregulamentação financeira que levaram muitos países periféricos a enfrentar sérias dificuldades durante o período.⁶ Suas preocupações ganharam relevância a partir das recorrentes crises financeiras da segunda metade dos anos noventa. A permanência de Stiglitz enquanto-economista chefe durou até o ano 2000, quando por pressões externas o economista deixou seu posto, sendo substituído por Nicholas H. Stern que ocupara o posto de economista-chefe do European Bank for Reconstruction and Development entre 1994-1999. Essas heresias, porém, não se traduziram num abandono por parte do GBM dos

⁵ Recentemente, em setembro e outubro de 2001 respectivamente, dois fatos importantes ganharam destaque na imprensa internacional: a nomeação de Anne Krueger, por indicação do governo Bush, para ocupar a vice-presidência do FMI e a premiação de Stiglitz com o Nobel de Economia. Estes fatos parecem indicar uma tensão entre a orientação da política externa americana e o crescente mal-estar com as políticas liberais de corte ortodoxo. A nomeação de Anne Krueger para o cargo mereceu um posicionamento público de Stiglitz, num artigo com o sugestivo título: "O FMI perdeu a oportunidade" (Valor Econômico, 13/11/01). Neste artigo o autor faz o seguinte comentário sobre Krueger: "Anne Krueger é uma respeitada professora de economia de Stanford, ex-economista-chefe do Banco Mundial e pessoa de uma energia, integridade e compromisso enormes com o que ela acredita ser bom para países em desenvolvimento. Mas seu currículo é também o maior risco que ela representa: as políticas do "Consenso de Washington" se revelaram um fracasso absoluto na promoção do crescimento e da estabilidade para economias em desenvolvimento ou transição."

⁶ Sobre o tema ver: STIGLITZ (1998).

programas de ajustamento e do caráter institucionalista que esses ganharam durante os anos noventa, como de resto parece-nos correto afirmar que não houve solução de continuidade entre a política externa adotada pelos republicanos e democratas durante as últimas duas décadas do fim do século. Referimo-nos aos aspectos econômicos da política externa, para os quais este trabalho dedica maior atenção.

Esse apanhado introdutório que buscamos fazer certamente deixa de lado muitos aspectos da vida institucional do GBM, bem como da dinâmica econômica e política do sistema de Estados; porém julgamos ser útil para mostrar algumas relações relevantes que mostram os caminhos traçados pelo Grupo. A seguir descreveremos alguns aspectos da intermediação financeira do GBM, em que serão analisados os movimentos de empréstimos em termos espaciais e setoriais.

II.1 Definições do Poder e Distribuição de Recursos

A análise da alocação de recursos é um dos instrumentos que nos permitem avaliar em que direção o Banco atuou ao longo de sua história. Essa alocação, supomos, esteve condicionada por alguns elementos: 1) a estratégia do hegemon em termos de política externa; 2) pelo poder relativo das diferentes regiões e países no interior do Banco; 3) pela dinâmica da acumulação de capital.

No que tange à estratégia do hegemon, reiteramos a importância que o GBM tem como intermediário de seus interesses. A hegemonia se exerce pela força e pela persuasão, daí resulta que no complexo sistema de Estados um conjunto de instituições tem a função direta ou indireta do exercício do poder. As instituições financeiras multilaterais, dentre as quais o GBM, ao refletirem a hierarquia do poder no plano internacional, acabam por reproduzir internamente o estágio da concorrência entre os Estados Nacionais. Dessa forma, elas são um local privilegiado para a análise da distribuição do poder e como esse se exerce.

Parece-nos claro, a esta altura do trabalho, que os EUA foram e são o país dirigente e dominante dentro da instituição. Junto aos EUA agrupa-se um conjunto de países que compõe uma conformação mais ou menos precisa daquilo que se verifica nas relações centro e periferia. O centro do sistema é composto por um núcleo orgânico que concentra a riqueza mundial e os meios mais eficazes de sua ampliação.

A tabela abaixo permite-nos correlacionar estas variáveis de forma direta.

Subscrição de capital e grau de influência no GBM: dados para o BIRD (US\$ milhões de dólares/2000)

Países	Total do capital subscrito(a)	Votos como % do total	PNB (b)	PNB/per capita (em dólares) (b)
EUA	31.965	16,49	8.351.000	30.600
JAPÃO	15.321	7,91	4.078.900	32.230
ALEMANHA	8.734	4,52	2.079.200	25.350
FRANÇA	8.372	4,33	1.427.200	23.480
REINO UNIDO	8.372	4,33	1.338.100	22.640
CANADÁ	5.404	2,80	591.400	19.320
ITÁLIA	5.404	2,80	1.136.000	19.710

Fonte: Annual Report 2000, vol II, p.20; World Development Report 2000/2001

(a) dados relativos a 30 de junho de 2000

(b) dados relativos a 1999

O que se verifica nos dados expostos é uma relação direta entre o comando da riqueza no plano da economia mundial e a posição de poder no interior do Banco. A mesma conclusão pode ser obtida levando-se em conta a evolução das principais economias do mundo no pós-guerra e a hierarquia interna da instituição. À medida que os países avançavam na suas posições no interior do núcleo orgânico, seu grau de influência aumentava no GBM. Estes são os casos evidentes da Alemanha e do Japão.

No plano das economias periféricas destacam-se aquelas que de alguma forma também ocupam uma posição de destaque nas relações internacionais.

Acumulação de capital, Países periféricos e participação relativa no poder de voto (US\$ milhões/2000)

País	Total do capital subscrito	Votos como % do total	PNB	PNB/per capita
China	5.404	2,80	980.200	780
Índia	5.404	2,80	442.200	450
Rússia	5.404	2,80	332.500	2.270
Brasil	4.015	2,08	742.800	4.420

Fonte: World Bank Annual Report 2000, vol II. World Development Report 2000/2001.

O que chama atenção na comparação entre estes quadros é o fato de que há uma correspondência quase direta entre renda *per capita* e poder dentro do conjunto de países que compõe o núcleo orgânico. O mesmo não se verifica quando analisamos os quatro países da periferia. Nestes preponderam outros elementos que julgamos explicativos. Primeiro é o fator geopolítico. Tanto China como Rússia são “sócios” novos do GBM. Ambos possuem renda *per capita* mais baixa que Brasil, porém são detentores de meios de guerra importantes. A entrada da China e da Rússia no Banco deu-se sob o declínio da Guerra Fria e a ampliação das relações comerciais entre os países capitalistas e estas economias. Os elementos comuns entre os quatro países periféricos são o grande contingente populacional, PNBs robustos em termos absolutos e grandes extensões territoriais.⁷

Porém, se utilizarmos o cálculo da Paridade do Poder de Compra, para o Produto Interno Bruto, chegaremos a um conjunto quase coincidente entre o topo da hierarquia institucional e os quatro países periféricos selecionados, como pode ser observado na seguinte tabela:

Paridade do Poder de Compra para o Produto Interno Bruto (2001)

Economia	US\$ milhões de dólares
Estados Unidos	9.906.927
China	5.505.714
Japão	3.444.549
Índia	2.545.930
Alemanha	2.545.930
França	1.483.497
Reino Unido	1.462.912
Itália	1.413.976
Brasil	1.338.915
Federação Russa	1.295.949
México	891.692
Canadá	887.364

Fonte: World Development Indicators database, World Bank, August 2002

A confirmação da característica “reflexiva” da distribuição do poder dentro do GBM fica evidenciada na forma da composição do quadro de diretores executivos. Pelos estatutos do BIRD e da AID, os cinco países com as maiores participações acionárias tem o direito de indicar seus diretores, enquanto os 19 restantes são eleitos. Dessa forma os países

⁷ Todos estes países são “continentais” e vulgarmente utilizou-se a expressão “economias baleias” para caracterizá-los.

procuram agrupar-se em blocos, para aumentar o poder de voto e garantir um grau maior de influência.

O quadro abaixo mostra como estavam as composições para o ano 2000.

Poder de voto e composição dos diretores executivos

Diretor executivo	Suplente	País	Bird (% de votos do total)	AID (% de votos do total)
Indicados				
Jan Piercy	(vago)	EUA	16,5	14,86
Yuzo Arada	Akira Kamitomai	Japão	7,92	10,63
Helmuth Schaffer	Eckhardt Biskup	Alemanha	4,52	6,94
Jean-Claude Milleron	Emmanuel Moulin	França	4,33	4,92
Stephen Pickford	Myles Wickstead	Inglaterra	4,33	4,92
Eleitos				
Ruth Bachmayer (Austria)	Luc Hubloue (Bélgica)	Austria, Belarus, Bélgica, R. Tcheca, Hungria, Cazaquistão, Luxemburgo, R. Eslováquia, Eslovênia, Turquia	4,77	4,27
Pieter Stek (Holanda)	Tamara Solianyik (Ucrania)	Armenia, Bosnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, Geórgia, Israel, Macedônia, Moldávia, Holanda, Romênia, Ucrânia.	4,49	3,59
Federico Ferrer (Espanha)	Cecilia Ramos (México)	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Espanha, Venezuela	4,26	2,06
Terrie O'Leary (Canada)	Alan David Slusher (Belize)	Antigua e Barbuda, As Bahamas, Barbados, Belize, Canada, Dominica, Granada, Guyana, Irlanda, Jamaica, St. Kitts e Nevis, St. Lúcia, St. Vicente e Granadinas	3,87	4,24
Murilo Portugal (Brasil)	Patricio Rubianes (Equador)	Brasil, Colômbia, R. Dominicana, Equador, Haiti, Panama, Filipinas, Suriname, Trinidad e Tobago	3,62	2,87
Neil Hyden (Austrália)	Lewis D. Holden (Nova Zelândia)	Austrália, Cambodia, Kirbati, R. da Coreia, Ilhas Marshall, Micronésia, Mongólia, Nova Zelândia, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Vanuatu	3,47	3,01

Godfrey Gaoseb (Namíbia)	Girmai Abraham (Eritreia)	Angola, Botsuana, Burundi, Eritreia, Etiópia, Gambia, Quênia, Lesoto, Libéria, Malawi, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Seicheles, Serra Leoa, África do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue	3,43	4,07
Franco Passacantando (Itália)	Helena Cordeiro (Portugal)	Albânia, Grécia, Itália, Malta, Portugal	3,43	3,80
B. P. Singh (Índia)	Syed Ahmed (Bangladesh)	Bangladesh, Butão, Índia, SriLanka	3,42	4,43
Inaamul Haque (Paquistão)	Mohama Dhif (Argélia)	Argélia, Gana, Iran, Iraque, Marrocos, Paquistão, Tunísia	3,36	2,03
Ilkka Niemi (Finlândia)	Anna M. Brandt (Suécia)	Dinamarca, Estônia, Finlândia, Islândia, Latvia, Lituânia, Noruega, Suécia	3,36	4,87
Mathias Meyer (Suíça)	Jerzy Hylewski (Polónia)	Azerbaijão, Kyrgyz Republic, Polónia, Suíça, Tadjiquistão, Turcomênia, Uzbequistão	2,87	3,38
Zhu Xian (China)	Chen Huan (China)	China	2,80	2,02
Yahya Alyahya (Arábia Saudita)	Abdulrahman Almofadhi (Arábia Saudita)	Arábia Saudita	2,80	3,50
Andrei Bugrov (Federação Russa)	Eugene Miagkov (Federação Russa)	Federação Russa	2,80	0,28
Khalid M. Al-Saad (Kuwait)	Mohamed Kamel Amr (Egito)	Baharain, Egito, Jordania, Kuwait, Libano, Líbia, Maldivas, Oman, Qatar, Síria, Emirados Árabes Unidos, Iêmen	2,74	2,30
Jannes Hutagalung (Indonésia)	Wan Abdul Aziz Wan Abdullah (Malásia)	Brunei Darussalam, Fiji, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Nepal, Singapura, Tailândia, Tonga, Vietnã	2,56	2,80
Valeriano F. Garcia (Argentina)	Ivan Rivera (Peru)	Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai	2,33	1,88
Bassary Toure (Mali)	Paulo F. Gomes (Guiné-Bissau)	Benin, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, República Centro- Africana, Chad, Comores, Congo (República Democrática do), Congo (República do), Costa do Marfim, Djibuti, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné, Guiné-Bissau, Madagascar, Mali, Mauritânia, Maurício, Niger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Togo	2,01	3,01

Fonte: The World Bank Annual Report, 2000.

O quadro acima nos dá uma dimensão do poder de decisão no interior do Banco. Verifica-se que os cinco países que têm o poder de indicar seus diretores executivos, compõe o que é conhecido nos fóruns internacionais como G7+1 (Alemanha, Canadá, EUA, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão; Federação Russa). São ao mesmo tempo o núcleo orgânico da economia capitalista e o núcleo duro das políticas de regulação das relações econômicas no interior do sistema de Estados. Os demais países que têm uma renda *per capita* alta, diluem-se em blocos menores de poder e três países se fazem representar isoladamente: a Federação Russa, China e Arábia Saudita. No caso da Arábia Saudita, além das estimativas colocarem-na como pertencente aos países de renda média alta (US\$2.996 a US\$9.265), ela possui as maiores reservas de petróleo do mundo e cumpre papel relevante nas estratégias do hegemon para o Oriente Médio.

A diferença entre estar inserido num bloco e apresentar candidatura individual indica um *trade-off* entre aumento da participação relativa no total de votos e perda da capacidade de tomada de posição. Assim, se um país insere-se num bloco a soma dos votos confere um grau maior de influência aos participantes, mas cada membro participante deverá partilhar as decisões e aceitar um certo grau de circularidade na indicação do diretor executivo. O Brasil é um exemplo de país que tradicionalmente optou por esta estratégia. Os casos de China e Federação Russa são os exemplos de países que embora não pertencentes ao núcleo duro do Banco, optaram por comandar seus votos de forma exclusiva. Os países que fazem parte da hierarquia inferior da instituição têm de operar esta escolha, referimo-nos àqueles que tem a possibilidade de fazê-la, pois a maioria dos países não tem possibilidade de apresentação de candidatura isolada em função da baixa quantidade de votos que comandam. Alguns países que aparecem na distribuição da riqueza mundial com nível de renda *per capita* alta não necessariamente terão forte influência no Banco em termos de votos (ver quadro abaixo).

Países Intermediários e Tamanho da Economia (1999)

Países	População (milhões)	Área (milhares de Km2)	PNB <i>per capita</i> (dólares)
Austrália	19	7.741	20.050
Áustria	8	84	25.970
Bélgica	10	33	24.510
Canadá	31	9.971	19.320
Dinamarca	5	43	32.030
Espanha	39	506	14.000
Finlândia	5	338	23.780
Grécia	11	132	11.770
Irlanda	4	70	19.160
Itália	58	301	19.710
Noruega	4	324	32.880
Nova Zelândia	4	271	13.780
Países Baixos	16	41	24.320
Portugal	10	92	10.600
Suécia	9	450	25.040
Suiça	7	41	38.350

Fonte: World Development Report, 2000

Supomos que esses países encontram-se numa situação intermediária no sistema de Estados, ou seja, não têm a possibilidade de liderar coalizões periféricas, pois suas economias não se encontram nessa condição, tampouco podem influenciar decisivamente o hegemon e o núcleo duro das relações internacionais. Também não são elegíveis para a tomada de recursos do GBM e em sua maioria são aliados tradicionais na política externa do núcleo duro do sistema e não teriam um benefício direto do aumento do poder de influência no interior da instituição, em termos de ascensão na hierarquia do sistema de Estados. Ao contrário, o que se verifica é que o aumento do poder de influência no interior

do GBM é uma função de um aumento prévio no comando da riqueza mundial ou na participação do acúmulo de instrumentos e atributos locacionais nas disputas políticas interestatais.

Dos países intermediários pelo menos nove (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Grécia, Islândia, Itália, Países Baixos e Portugal) fazem parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte e dois (Canadá e Itália) do G7+1. Das dezenove representações eleitas no quadro de diretores executivos, somente onze não contam com a participação de algum país do grupo intermediário.

No andar de baixo da instituição estão as nações que demandam recursos do BIRD e da AID (ver quadro abaixo). A divisão das mesmas e o acesso aos recursos se dá pelo nível de renda *per capita*, porém chamamos novamente a atenção para o fato de que, neste grupo, o nível de renda não é o único fator determinante para a quantidade de votos que cada nação pode comandar.

Países Elegíveis somente para empréstimos do BIRD

Países com renda <i>per capita</i> acima de \$5.225	Renda <i>per capita</i> (a)
Eslovênia	9.890
República da Coreia	8.490
Argentina	7.600
Seicheles	6.540
St. Kitts e Nevis	6.420
Uruguay	5.900
Antigua e Barbuda	n.a
Renda <i>per capita</i> entre \$2.996 e \$5.225	Renda <i>per capita</i> (a)
República Tcheca	5.060
Chile	4.740
Hungria	4.650
Croácia	4.540
Brasil	4.420
México	4.400
Trinidad e Tobago	4.390
Polônia	3.960
Líbano	3.700
Venezuela	3.670
Maurício	3.590
República Eslovaca	3.480
Estônia	3.400
Malásia	3.380
Botsuan	3.350
Gabão	3.160
África do Sul	3.070
Panamá Palau	n.a
Renda <i>per capita</i> entre \$1.446 e \$2.995	Renda <i>per capita</i> (a)

Turquia	2.900
Costa Rica	2.740
Belize	2.730
Belarus	2.630
Lituânia	2.620
Latvia	2.470
Peru	2.390
Jamaica	2.330
Federação Russa	2.270
Colômbia	2.250
Fiji	2.210
Tunísia	2.100
Tailândia	1.960
República Dominicana	1.910
El Salvador	1.900
Namíbia	1.890
Federação dos Estados da Micronésia	1.810
República Islâmica do Islã	1.760
Guatemala	1.660
Paraguai	1.580
Ilhas Marshall	1.560
Argélia	1.550
Romênia	1.520
Jordão	1.500
Suriname	n.a
Renda per capita entre \$756 e \$1.445	Renda per capita (a)
Egito	1.400
Bulgária	1.380
Suazilândia	1.360
Equador	1.310
Cazaquistão	1.230
Marrocos	1.200
Guiné Equatorial	1.170
Filipinas	1.020
Síria	970
Papua Nova Guiné	800
China	780
Iraque	n.a
Renda per capita de \$755 ou menos	Renda per capita (a)
Ucrânia	750
Uzbequistão	720
Turcomenistão	660

Fonte: The World Bank Annual Report, 2000.

(a) PNB 1999

Países Elegíveis para empréstimos do BIRD e da AID

Renda per capita entre \$2.996 e \$5.225	Renda per capita (a)
Santa Lúcia	3.770
Granada	3.450
Dominica	3.170
Renda per capita entre \$1.446 e \$2.995	Renda per capita (a)
São Vicente e Granadinas	2.700
Macedônia	1.690
Renda per capita entre \$756 e \$1.445	Renda per capita (a)
Bósnia e Herzegovina	n.a
Renda per capita de \$755 ou menos	Renda per capita (a)
Indonésia	580
Azerbaijão	550
Zimbábue	520
Paquistão	470
Índia	450
Nigéria	310

Fonte: World Bank Annual Report, 2000.

(a) PNB 1999

Países Elegíveis somente para empréstimos da AID

Renda per capita entre 1.446 e 2.995	Renda per capita (a)
Tonga	1.720
Renda per capita entre \$756 e \$1.445	Renda per capita (a)
Cabo Verde	1.330
Maldivas	1.200
Vanuatu	1.170
Samoa	1.060
Bolívia	1010
Kiribati	910
Albânia	870
Sri Lanka	820
Djibuti	790
Guiana	760
Honduras	760
Renda per capita de \$755 ou menos	Renda per capita (a)
Ilhas Salomão	750
Costa do Marfim	710
República do Congo	670
Geórgia	620
Camarões	580
Lesoto	550
Butão	510
Guiné	510
Senegal	510
Armênia	490
Haiti	460
Nicarágua	430
Gana	390
Benin	380
Mauritânia	380
Bangladesh	370
Moldávia	370
Vietnã	370
Quênia	360

Comoroos	350
Mongólia	350
República do Iêmen	350
Gâmbia	340
Sudão	330
Togo	320
Uganda	320
Zâmbia	320
Quirguistão	300
República Central Africana	290
Tadjiquistão	290
Laos	280
São Tomé e Príncipe	270
Camboja	260
Madagascar	250
Ruanda	250
Bukina Fasso	240
Mali	240
Tanzânia	240
Moçambique	230
Angola	220
Nepal	220
Chad	200
Eritreia	200
Malauí	190
Níger	190
Guiné-Bissau	160
Serra Leoa	130
Burundi	120
Etiópia	100
Afeganistão	n.a
República Democrática do Congo	n.a
Libéria	n.a
Mianmar	n.a
Somália	n.a

Fonte: World Development Report, 2000.

(a) PNB 1999

Como se verifica os países são divididos *grosso modo* conforme o comando da riqueza mundial. A maior parte dos países que têm renda *per capita* baixa encontra-se no grupo elegível para a tomada de empréstimos da AID, enquanto os de renda *per capita* média e média alta estão inseridos na elegibilidade da intermediação do BIRD que, conforme já nos referimos no capítulo anterior, obedece critérios de concessão de recursos mais próximos do mercado financeiro internacional.

Se tomarmos em consideração todos os quadros anteriores, podemos dividir a estrutura de poder do GBM em três grupos: superior, intermediário, inferior.

O primeiro é o núcleo duro das decisões, composto pelos cinco países que têm as maiores cotas em termos de subscrição e, portanto, de votos.

O segundo compõe-se de países que têm nível de renda alta, não pertencem à periferia do sistema e, geralmente, se coadunam com os interesses do núcleo orgânico nos fóruns multilaterais; esses países não são tomadores de recursos do BIRD e da AID.

O terceiro, e vasto grupo, é a periferia do sistema. Esse é um grupo variado tanto em população, território, riqueza como em importância nas relações internacionais. Sua distribuição geográfica está concentrada na América Latina, África, Ásia e no Leste Europeu, neste caso principalmente nos antigos países do socialismo real. Cabe lembrar que até as décadas de oitenta e noventa os países do antigo bloco soviético, bem como a China não faziam parte do GBM, por ser esse considerado um apêndice da política externa americana. A aproximação desses países com o GBM só foi possível com o fim da Guerra Fria. Pelo menos dois desses países, ou seja, China e Federação Russa, em conjunto com Brasil e Índia, são os Estados nacionais que maior peso têm em termos de votos no grupo inferior da hierarquia do sistema. É importante destacar que esses são países que têm mais votos que muitos países do grupo intermediário, muito embora, ao contrário desse grupo, caracterizam-se por um comando da riqueza bem inferior e sejam demandantes de recursos do BIRD e da AID. Dentre esses quatro, a Federação Russa e o Brasil, em função do nível de renda, não se incluem no conjunto de países elegíveis para tomada de recursos da AID e sequer são considerados *Blended Countries*.

Supomos que ao estabelecer esta divisão em três níveis, em forma de pirâmide, possamos fazer uma correlação estrutural mais adequada entre origem e destino dos recursos e entre concentração e dispersão de poder no interior da instituição. Ao proceder dessa forma sugerimos que há na conformação do poder interno do Banco e nos critérios adotados para a sua distribuição uma expressão relativamente fiel do estágio da concorrência interestatal no plano do sistema de Estados e da economia-mundo. Ao analisarmos a história do Banco podemos inferir um conjunto de relações entre poder e riqueza, bem como montar uma sucessão de quadros relativos à dinâmica das relações internacionais que guardam uma forte coerência com os jogos de poder e com a dinâmica da acumulação.

A evolução dos empréstimos, em termos espaciais e setoriais, pode esclarecer melhor estas correlações.

Empréstimos do Banco Mundial entre 1946-2000 em %, a partir de valores expressos em dólares (EUA)

Região	1946-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-95	2000
África	0	15	12	14	15	15	14
Ásia	0	38	40	38	43	37	34 (d)
Europa	81	20	12	12	9	16	20 (e)
América L.	19	22	18	24	26	25	20
Oriente Médio e Norte da África	0	5	7	11	7	7	6
Setores							
Agricultura	0	4	13	28	24	16	8
Financeiro e Indústria	2	13	12	16	18	11	13 (f)
Infraestrutura (a)	21	61	64	36	29	24	20
Social (b)	0	0	4	13	15	26	35
Outros (c)	76	22	8	8	15	24	23

Fonte: World Development Lending (LCI) in KAPPUR E LEWIS e World Development Bank Report, 2000.

(a) Telecomunicações, transporte, energia elétrica, outras energias.

(b) Educação, ambiente, população, desenvolvimento urbano, suprimento de água e saneamento.

(c) Óleo e gás, mineração e extrativas, setor público/administração, turismo, multisetor e setores sem classificação.

(d) Sul Asiático, Leste Asiático e Pacífico.

(e) Europa e Ásia Central

(f) Para o ano 2000 a metodologia utilizada exclui do item financeiro a categoria indústria e inclui dois novos itens: política econômica e desenvolvimento do setor privado, que para efeito desta tabela desconsideramos, por entender que são itens constantes dos desembolsos com programas de ajustamento estrutural.

O destino dos recursos mostra que a grande concentração de empréstimos para a Europa (81%) entre 1946-49 justifica-se pelo fato do GBM ainda estar vinculado ao financiamento para a reconstrução. O primeiro empréstimo do Banco seria feito em 1946 para a França. Logo, outros países europeus fariam uso dos recursos disponíveis, seguidos pelos países latino-americanos: Chile (1948), México (1949), Brasil (1949), Colômbia (1949) e El Salvador (1949)⁸. Nessa fase infante do grupo, percebe-se a ausência de uma instituição verdadeiramente mundial, ainda pouco propensa para enfrentar as tarefas do desenvolvimento e a complexidade organizacional que o assunto exige.

⁸ Para os dados históricos coletados neste capítulo utilizo em boa medida a seguinte referência: World Bank Group Historical Chronology, 2001.

A Ásia e a África ainda viviam sob os regimes coloniais, apesar dos processos de independência da Ásia estarem em pleno curso.⁹ O número de países africanos participantes do GBM só terá expressão a partir da década de sessenta. Em contrapartida, a América Latina tinha praticamente concluído sua luta pela independência no século XIX, o que explica que nos três primeiros anos do Banco somente essa região, fora a Europa, tenha recebido recursos. O quadro abaixo nos dá uma dimensão do poder da participação das regiões no GBM até a década de setenta, quando o neocolonialismo chega ao fim.

Número de membros por região e % de votos

Regiões	Númer o de países 1947	% no total de voto s	Númer o de países 1952	% no total de voto s	Númer o de países 1957	% no total de voto s	Númer o de países 1962	% no total de voto s	Númer o de países 1967	% no total de voto s	Númer o de países 1971	% no total de voto s
África	2	1.64	2	1.57	2	1.42	8	2.94	34	7.85	40	8.58
Ásia	3	11.66	7	13.69	13	17.49	16	15.57	17	15.13	18	16.15
Australásia	1	2.41	1	2.31	1	2.09	2	3.35	2	2.94	3	2.94
Am. Do Sul e Cent.	18	8.39	18	8.09	20	9.66	19	8.35	22	8.38	22	8.30
Eur.	14	35.72	16	35.51	16	33.99	20	35.36	20	34.35	20	33.79
Orien. Médio(*)	5	2.21	5	2.34	6	2.38	8	2.45	9	3.15	11	3.38
Am. Do N.	2	37.97	2	36.49	2	32.97	2	31.98	2	28.20	2	26.86
Total	45	100	51	100	60	100	75	100	106	100	116	100

Fonte: IBRD, Economic Program Department, April 1972 in MASON E ASHER.

(*) Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Arábia Saudita, República Árabe Unida, República Árabe do Iêmen, República Democrática Popular do Iêmen.

Das regiões em desenvolvimento destacam-se em termos de destino de recursos a Ásia em primeiro lugar, seguida da América Latina e por último da África. Os dados mostram que apesar da América Latina ter sido a primeira região a receber os recursos para o desenvolvimento, já na década de cinquenta a Ásia ocupará a primeira posição. Isso corresponde também à hierarquia em termos de poder de voto, ou seja, na divisão do poder de influência dentro do GBM a distribuição regional dos recursos corresponde a dos votos, observando-se que América do Norte e Europa têm a maioria dos países como não elegíveis e que a maioria dos chamados países em desenvolvimento encontra-se distribuída entre Ásia, América Latina e África. Esse quadro sofrerá alterações com a volta dos recursos para a Europa, a partir do final segunda metade dos anos oitenta, em virtude da entrada no GBM

⁹ Entre 1946 e 1949 importantes países asiáticos tornaram-se independentes: Jordânia (1946), Filipinas (1946), Paquistão (1947), Índia (1947) e Indonésia (1949). (World Bank Group Historical Cronology, 2001; Almanaque Abril, 2001).

dos antigos países da zona de influência da URSS. O continente Europeu cai de 81% (1946-49) de participação na distribuição de recursos para um mínimo de 9% (1980-89), voltando a crescer até atingir 20% em 2000, participação igual a da América Latina para o mesmo ano.

A distribuição setorial guarda uma correlação direta entre o movimento da acumulação de capital, ou seja sua expansão e a natureza da mesma, e a inclusão das regiões à dinâmica capitalista.

As décadas de cinquenta e sessenta foram marcadas pelos processos de substituição de importações mediante a expansão das atividades industriais na periferia do sistema. Esse movimento é mais sentido na América Latina e Ásia. A industrialização por sua vez tem como pré-requisito a criação de um conjunto de suporte na área de infraestrutura (estradas, telecomunicações e energia), bem como no suprimento de matérias-primas indispensáveis na cadeia produtiva e por fim na criação das indústrias de base. Esse processo será complementado no final dos sessenta e durante os setenta com a chegada das empresas multinacionais na área da produção de bens de consumo duráveis. Outro elemento também de importância significativa, principalmente para a América Latina, será a criação de instituições de fomento (p. ex.: Bancos de Desenvolvimento).

Cada porção do mundo periférico guarda suas especificidades em relação ao desenrolar da incorporação de suas economias à dinâmica capitalista internacional. O fato marcante é que o GBM, por meio de suas entidades, estará presente em todos esses movimentos do capital. De certa forma, o GBM funciona como uma diplomacia dos interesses das grandes corporações. Como levamos em consideração que a expansão do capital está associada à dinâmica da concorrência no sistema de Estados¹⁰, parece-nos claro que as alianças entre os governos do núcleo orgânico e as multinacionais são

¹⁰ Na economia-mundo esta concorrência representa uma luta entre as diferentes frações do capital, cuja hegemonia está relacionada aos blocos de poder, expressos nas coalizões dominantes, no âmbito de cada estado nacional. Os Estados são uma condensação da luta entre estas frações ao mesmo tempo em que criam os elementos para as coalizões dominantes enfrentarem as disputas no espaço mais amplo da economia-mundo. "In a capitalist world-economy, the states are expressions of power. States enforce appropriation of value by the bourgeois from the proletarian, to the extent they are not restrained by organized resistance of direct producers. States favor appropriation of value by some bourgeois from other bourgeois, but not necessarily always the same ones. Thus there are two kinds of politics in the modern world-system: the class struggle between bourgeois and proletarian, and the political struggles among different bourgeois. Insofar as

instrumentalizadas pelas instituições multilaterais, que reproduzem em seu interior a hierarquia do sistema de Estados.

Conforme MICHALET (1984), a expansão das empresas multinacionais no pós-guerra implica na expansão propriamente dita de todo ciclo do capital. Nem todas as partes do mundo periférico internalizaram o ciclo completo do capital em suas economias. Tanto na África como na América Latina e Ásia a empresa multinacional e as relações sociais capitalistas a ela associadas encontraram terreno fértil para se desenvolver, mas ao mesmo tempo vários países ainda permanecem com atividades capitalistas convivendo com outras formas de formações econômicas e sociais. Em alguns, as atividades capitalistas aparecem como enclaves ou corpos estranhos que não criam encadeamentos no conjunto da economia, como certamente são as atividades puramente extrativas que visam garantir fontes de matérias-primas para o núcleo orgânico. O elemento novo nas relações econômicas internacionais a partir da Segunda Guerra Mundial é que circuitos deste tipo, ou seja, do tipo tradicional na divisão internacional do trabalho, cedem espaço para circuitos mais complexos que incorporam parte da periferia ao mercado global, reproduzindo nos espaços locais padrões de consumo e relações sociais típicas do núcleo orgânico, sem que isso tenha significado uma maior circularidade na hierarquia do sistema de Estados. Ao contrário são novas formas de dominação que reproduzem as assimetrias de um desenvolvimento tipicamente desigual e combinado.

Esse processo de desenvolvimento na expansão do capital é que levou alguns autores, dentre os quais WALLERSTEIN (1984), em dividir a economia-mundo em três zonas: 1) núcleo orgânico; 2) semiperiferia e 3) periferia.

A zona do núcleo orgânico tende a se tornar o locus das atividades “cerebrais” do capital corporativo, e a zona periférica tende a se tornar o locus das atividades “de músculo e nervos”, enquanto que a zona semiperiférica tende a ser caracterizar por uma combinação mais ou menos igual de atividades “cerebrais” e de “músculo e nervos. (ARRIGHI, 1997)

Essa conceituação não explica na totalidade a posição que cada Estado ocupa na hierarquia do poder mundial. Outros fatores podem e certamente têm influência nos jogos

these different groups of bourgeois may control different state-structures within a single world-economy, such intrabourgeois political struggle takes the form of **interstate struggle**.” (WALLERSTEIN, 1984, p.4)

de poder, como o tamanho da população, o estoque e a eficácia dos meios de guerra disponíveis, a localização e os recursos naturais e a importância dos mesmos para o estágio de desenvolvimento do capitalismo. O que nos parece importante destacar é que de um modo geral há uma correlação mais estreita entre comando da riqueza (que pode ser medida pela razão entre o PNB *per capita* individual e o PNB *per capita* do núcleo orgânico) e os meios de coerção. Nesse aspecto, cabe a observação de que um Estado que se encontra fora do núcleo orgânico, por apresentar um baixo PNB, pode ter um poder de influência maior na concorrência interestatal que um Estado com nível de renda alto. A China seria o exemplo mais claro desta assertiva. O que talvez possamos indicar com uma situação como esta é que ela indica a possibilidade de uma mobilidade ascendente maior que outras economias periféricas no comando da riqueza a partir dessa posição de poder. Quando verificamos os Estados mais influentes na economia-mundo a correlação entre riqueza e poder é direta. O poder a que nos referimos deve ser entendido como a capacidade de influenciar os rumos da economia-mundo e das relações internacionais que cada membro possui. E, por último, nesse núcleo a hegemonia só pode ser exercida, ao menos é assim que historicamente ela se apresentou no desenvolvimento do capitalismo, quando o hegemom é ao mesmo tempo a potência militar e econômica. Quando analisamos a distribuição dos votos no interior no GBM temos uma forte indicação de como está o estágio da concorrência entre os diferentes Estados nacionais, dito de outra forma, esta análise joga luz aos problemas conceituais na determinação da hierarquia do sistema de Estados.

Na definição de Arrighi sobre a divisão supra proposta nós encontramos uma grande correspondência com a divisão de poder que aqui fizemos entre a camada superior, intermediária e inferior na hierarquia do poder no interior do GBM.

Esses Estados do núcleo orgânico pertencem a três regiões geográficas distintas. A mais segmentada dessas regiões, cultural e jurisdicionalmente, é a Europa Ocidental, definida aqui como incluindo o Reino Unido, os países escandinavos e Benelux, a antiga Alemanha Ocidental, a Áustria, a Suíça e a França. Os Estados que se situam na orla externa ocidental e sul da região (isto é, Irlanda, Portugal, Espanha, Itália e Grécia) não foram incluídos no núcleo orgânico porque, na maior parte ou ao longo dos últimos 50 anos, foram

“parentes pobres que não contribuíram para o estabelecimento de um padrão global de riqueza, mas ficaram eles próprios lutando, com maior ou menor êxito, para alcançar os níveis desfrutados pelos seus vizinhos. As duas outras regiões incluídas no núcleo orgânico são menos segmentadas cultural e jurisdicionalmente. Uma é a América do Norte (Estados Unidos e Canadá); a outra, pequena em população, mas grande em território, consiste da Austrália e Nova Zelândia. (ARRIGHI, *ibid.*, p.54)

Apesar dessa correspondência existem alguns detalhamentos que alteram certas posições. Primeiro é que, do ponto de vista do poder, a estrutura do GBM estabelece um núcleo duro de decisão dentro daquilo que se entende por núcleo orgânico da economia-mundo. Segundo, o que definimos como estágio intermediário corresponde aos países que fazem parte do núcleo orgânico mas não do núcleo duro. Portanto não podemos confundir o andar intermediário com a semiperiferia. Esse andar intermediário tem uma grande variação nos níveis de renda *per capita*, mas todos os países pertencem ao nível superior de renda da economia mundial. Os países que estão fora do núcleo duro, como relacionados no parágrafo supra citado, estão incluídos na nossa hierarquia dentro do andar intermediário. Várias são as justificativas para essa delimitação, dentre elas destacamos: 1) não estão sujeitos ao mesmo grau de condicionalidade que o núcleo duro dispensa para os países periféricos, basta ver que pelo nível que têm no comando da riqueza mundial não são elegíveis para captar recursos do BIRD e da AID; 2) A Itália, além de fazer parte do G7 ocupa uma posição em termos de votos igual a do Canadá, que no caso de Arrighi está incluído no núcleo orgânico; 3) todos esses países partilham de alguma forma as orientações do núcleo duro, mesmo que seus graus de influência sejam variáveis.

Por último cabe destacar que poucos são os países da periferia que têm uma influência maior, em função dos votos que comandam, na estrutura do GBM. Isso coincide com a baixa mobilidade ascendente que Arrighi verifica no desenvolvimento do capitalismo. Cabe perguntar: esta baixa mobilidade pode ser alterada em função de um aumento do poder de influência em função de fatores geopolíticos específicos, ou em função da variação no comando da riqueza? Muito provavelmente em função de ambos, pois como demonstra a hierarquia do poder no interior do GBM, os países que têm maior grau de influência na economia-mundo são aqueles que tem condições de estabelecer

melhores condições de negociação com o núcleo duro do sistema e tirar proveito de suas capacidades específicas para aumentar sua participação no comando da riqueza.

Seguindo Wallerstein (1984, p.5) **“a state is stronger than another state to the extent that it can maximize the conditions for profit-making by its enterprises (including state corporations) within the world-economy”**. Chamamos a atenção para o fato de que essa colocação refere-se a entidade do Estado Nacional, num sistema de Estados e sob um modo de produção específico: o capitalismo. Vale dizer, a economia-mundo é uma extensão do espaço de valorização do capital e, à medida que os Estados nacionais são expressões de poder dos blocos dominantes internos, suas ações no espaço mundial visam ampliar o poder de ação das frações do capital que dominam estes blocos. Um Estado forte no plano das relações internacionais tem como pré-condição uma coalizão interna forte, ou seja, que opere sob determinadas condições de estabilidade. Outro elemento importante, como procuramos demonstrar, é que há uma correlação entre Estados Nacionais fortes, acumulação de capital e potencial coercitivo. Tanto maior será a mobilidade ascendente de um Estado, quanto maiores forem o comando da riqueza e dos meios de guerra que esse dispõe.¹¹

Entre os países periféricos que dispõem de um poder de voto maior na estrutura do GBM, verificamos que três (China, Índia e Arábia Saudita) encontram-se na Ásia, um (Federação Russa) na Europa Oriental e um (Brasil) na América Latina. Como se percebe há uma ausência total de países africanos nesse grupo. A explicação para isso está na ausência de um ou mais Estados nacionais que tenham atributos locais específicos, posição geopolítica relevante ou comando de riqueza suficiente que possibilitem uma posição mais destacada na estrutura de poder. A distribuição de recursos expressa o poder de cada região no sistema de estados. Por sua vez essa distribuição reforça a conformação hierárquica no interior do sistema. O crescimento dos recursos destinados à Europa, como se percebe a partir do final da década de oitenta, dá-se pela incorporação, à periferia do capitalismo, de um grupo de países que antes estavam numa posição geopolítica anti-sistêmica. O GBM, ao contrário de outras instituições multilaterais (p. ex: ONU), reflete na

¹¹ Na análise sobre a formação dos Estados Europeus Charles Tilly procura mostrar como o acúmulo dos meios coercitivos foi decisivo na formação destes Estados e na criação de instrumentos e técnicas que foram apropriados pela acumulação do capital. (TILLY, 1996)

exata medida este movimento na concorrência entre os Estados. Nele a Guerra Fria esteve presente pela ausência em seus quadros de países que tinham uma posição anti-sistêmica, pela extensão dos recursos para o palco onde travavam-se os conflitos entre as forças centrais em disputa, e mais, a partir do exposto podemos traçar o mapa do desenvolvimento e das relações de poder no sistema de Estados.

Da mesma forma, a distribuição dos recursos em termos setoriais guarda estreita relação com o movimento do capital, ou seja, com a forma como os “ciclos sistêmicos de acumulação”¹² se desenvolvem.

O setor de infra-estrutura é de longe o mais financiado nos anos cinquenta e sessenta, consumindo 61% e 64% do total de recursos, o que ratifica o que já enunciamos a respeito do início da exportação do ciclo do capital. A área de infra-estrutura prepara o terreno para a instalação de indústrias ao mesmo tempo em que impulsiona circuitos de financiamento para a produção e a circulação. Nesse aspecto, o crescimento do setor industrial nos financiamentos do BIRD, nas décadas de sessenta e setenta, esteve em grande medida vinculado às companhias financeiras de desenvolvimento.¹³

Até a década de sessenta não há registro de projetos e financiamentos para a área social. Essa área era encarada com desconfiança por Wall Street, posto que não traz retornos econômicos diretos e muitas vezes pode servir como um canal de recursos para atividades “políticas” de governos pouco comprometidos com a transparência e as reais necessidades de seus povos. Nesse aspecto, as discussões no interior do Banco demonstravam uma significativa resistência à introdução desse tema na agenda da instituição.

In avoiding agriculture, social services, and redistribution and concentrating instead on economic infrastructure, the Bank was swimming with the intellectual current during the 1950s. But the initial, and paramount,

¹² Na definição de ARRIGHI, os ciclos sistêmicos de acumulação desenvolvem-se conforme a fórmula geral do capital apresentada por Marx, numa sucessiva alternância entre as fases da dominância produtiva e financeira. “(...) a fórmula geral do capital apresentada por Marx (DMD’) pode ser interpretada como retratando não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas também um padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD’).” (ARRIGHI, 1996, p.6)

consideration that shaped lending policy was financial. When Robert Cavanaugh, the Bank's chief fund-raiser from 1947 to 1959, was asked whether the New York stock market would have reacted adversely to Bank financing of education, public health, and housing, he said, "If we got into the social field... then the bond market would definitely fell that were not acting prudently from a financial standpoint... If you start financing schools and hospitals and water works, and so forth, these things don't normally and directly increase the ability of a country to repay a borrowing. (KAPPUR; et. al., p.119-120, op.cit.)

Esse aspecto, só seria alterado quando da chegada de McNamara e estaria vinculado à ascensão de uma estratégia menos subordinada ao circuito "Departamento de Tesouro dos EUA/Wall Street" e mais próxima das necessidades do Departamento de Estado.¹⁴ Como já salientamos em outras partes do trabalho, o deslocamento da Guerra Fria para a periferia do sistema e a incorporação de nações mais pobres alteram as preocupações e demandas no interior do GBM. Adicionalmente pode-se inferir que no período McNamara o Banco já gozava de elevado prestígio junto às empresas de classificação de risco e já tinha adquirido uma consistência organizacional que o impulsionava para tarefas de maior amplitude. Os gastos na área social triplicam (de 4% para 13% em média) da década de sessenta para a de setenta. Nesses incluem-se temas relacionados às questões urbanas, que crescem em importância, à medida que os processos de industrialização periférica e a "modernização agrícola" promovem o inchamento das cidades. Os financiamentos na área social permanecem mais ou menos no mesmo patamar (15%) durante o governo Reagan, interrompendo a trajetória de crescimento anterior, muito em função da introdução da primeira geração de ajustes estruturais e da volta da ortodoxia neoclássica ao comando da

¹³ A inclusão deste ramo no setor industrial dá-se pelo fato de que o Banco repassava recursos para estas agências de desenvolvimento a fim de que fossem destinados para projetos de desenvolvimento industrial.

¹⁴ As críticas do mundo acadêmico aos processos de modernização/industrialização e os eventos políticos que se desenvolvem na periferia contribuem para uma maior abertura do Banco ao debate sobre o desenvolvimento. "Academic criticism and public doubts on development efforts were growing: U.S. aid legislation was moving toward its basic needs, "New Directions" reformulation; Fishlow's findings on Brazilian inequality and Teresa Hayter's radical critique of aid were both published in early 1971. Political events between 1969 and 1971, especially Allend's election in Chile, Algerian and Peruvian socialism and oil nationalizations, civil war in Pakistan, and Indira Gandhi's election on a poverty-oriented platform may also have given na edge to the search for a new strategy. A more personal influence came to bear with McNamara's visits to six African countries between January and May 1971." (KAPPUR; et.al.; p.252, op. cit.) Além disso, poderíamos incluir toda contribuição do estruturalismo cepalino e o debate entre os dependentistas, que ganhou força no final dos anos sessenta e início dos setenta.

instituição, mas voltam a crescer durante a década de noventa, como resposta aos efeitos colaterais dos programas de ajuste, à introdução de novos temas como “ambiente” e ao crescimento do grau de importância do item “educação”.

A agricultura também apresenta um crescimento significativo durante o período McNamara (salta de 4% na década de cinquenta para 28% na de setenta) em consonância com a entrada de países no GBM onde o setor rural tinha peso relevante na estrutura econômica e social. Além disso, o avanço do capitalismo na agricultura dos países periféricos se dá no final dos anos sessenta e se desenvolve durante os anos setenta. Por último, havia uma crença na gestão de McNamara que os projetos rurais poderiam representar importantes instrumentos de crescimento e desenvolvimento social. Nesse caso também verificaremos uma reversão durante o governo Reagan, ou seja, o aumento da ênfase nas questões macroeconômicas, sob direção da ortodoxia neoclássica, implicará numa condenação aos programas de desenvolvimento rural levados a cabo na década de setenta.

A distribuição dos recursos em termos setoriais mostra que o Banco diversificou sua agenda à medida que aumentou sua atuação na periferia e que a acumulação de capital se expandiu para além das fronteiras do núcleo orgânico.

A análise de ARRIGHI (1996) sobre os “ciclos sistêmicos de acumulação” divide o período da hegemonia americana em dois momentos, o primeiro relativo ao período de Bretton Woods, em que a predominância da esfera produtiva nas relações econômicas e políticas internacionais condiciona as ações dos Estados soberanos e o segundo que está relacionado à expansão das finanças como elemento dominante da acumulação.¹⁵

O discurso do Banco e as relações de condicionalidade acompanham essas transformações.¹⁶ No mesmo sentido, a ampliação da atuação do Banco e a maior

¹⁵ Nesse aspecto o excelente trabalho de CHESNAIS (1996) mostra as articulações entre as transformações nas estratégias das grandes corporações e o papel crescente da dominância financeira na economia-mundo. Também vale destacar as obras de RUGGIE (op. cit) e HELLEINER (op. cit) na demonstração da centralidade do Estado na dinâmica das transformações a partir dos anos setenta, que encerra o período do *Embeded Liberalim*. Sobre as transformações nas relações sociais e no regime de acumulação ver HARVEY (1989).

¹⁶ No próximo capítulo procuraremos demonstrar como essas transformações ensejaram o surgimento dos programas de ajustamento estrutural e colocaram as condicionalidades num patamar muito mais amplo em termos de agenda. Fica claro desde já que os programas de ajustamento representam uma mudança no plano das relações institucionais, entre o GBM e os estados periféricos, e servirão como ponta de lança para uma

abrangência em termos de temáticas cobertas pela agenda de desenvolvimento transformaram-no num ator-chave dessa dinâmica.

Para termos uma visão mais detalhada das décadas de oitenta e noventa iremos desagregar os gastos por região e setor desse período.

Distribuição setorial dos empréstimos para a África, anos fiscais 1981-90

Setor	Média anual 1981-1985 %	Média anual 1986-1990 %
Agricultura e Desenvolvimento Rural	27.4	22
Companhias Financeiras de Desenvolvimento	4.8	8.5
Educação	5.8	5.6
Energia	10.7	5.4
Indústria	2	3.5
Não-projetos	14.2	16.5
População, Saúde e Nutrição	1.5	3.6
Administração do Setor Público	0.2	2
Empresas de Pequena Escala	1.1	3
Assistência Técnica	3.7	2.7
Telecomunicações	2.3	2.7
Transporte	18.5	12.2
Desenvolvimento Urbano	2.9	8
Suprimento de Água e Saneamento	4.8	4.1
Total	100	100

Fonte: World Bank Report 1990

Distribuição setorial dos empréstimos para a Ásia, anos fiscais 1981-90

Setor	Média anual 1981-1985 %	Média anual 1986-1990 %
Agricultura e Desenvolvimento Rural	25.8	19.2
Companhias Financeiras de Desenvolvimento	5.4	5.7
Educação	6	6.3
Energia	28	25.8
Indústria	5.1	7
Não-projetos	6.4	6.6
População, Saúde e Nutrição	0.9	2.3
Empresas de Pequena Escala	2.6	1.6
Assistência Técnica	0.2	0.1
Telecomunicações	1.8	2.2
Transporte	12.3	13
Desenvolvimento Urbano	3.1	7
Suprimento de Água e Saneamento	2	2.8
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 1990

série de transformações que em boa medida respondem à dinâmica das desregulamentações competitivas no interior do núcleo orgânico.

Distribuição setorial dos Empréstimos para a Europa, Oriente Médio e Norte da África, Anos Fiscais 1981-90

Setor	Média anual 1981-1985 %	Média anual 1986-1990 %
Agricultura e Desenvolvimento Rural	25	20.5
Companhias Financeiras de Desenvolvimento	11.1	13.2
Educação	4	6.5
Energia	16.6	17.8
Indústria	7	6.8
Não-projetos	12.3	9
População, Saúde e Nutrição	0.6	1.1
Administração do Setor Público	-	0.7
Empresas de Pequena Escala	1.5	2.6
Assistência Técnica	-	0.3
Telecomunicações	1.7	1.8
Transporte	9.4	11.4
Desenvolvimento Urbano	2.3	2.9
Suprimento de Água e Saneamento	7.8	7.6
Total	100	100

Fonte: World Development Report, 1990

Distribuição setorial de recursos para a América Latina e Caribe, anos fiscais 1981-90

Setor	Média anual 1981-1985	Média anual 1986-1990
Agricultura e Desenvolvimento Rural	24	20.6
Companhias Financeiras de Desenvolvimento	7.6	14.7
Educação	3.1	1.1
Energia	21.9	13.4
Indústria	3.5	7.3
Não-projetos	4	15
População, Saúde e Nutrição	0.6	2.6
Administração do Setor Público	-	3.1
Empresas de Pequena Escala	7.1	1.8
Assistência Técnica	0.3	0.6
Telecomunicações	0.4	0.1
Transporte	16	7.6
Desenvolvimento Urbano	4.8	8.5
Suprimento de Água e Saneamento	6.1	3
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 1990

Do ponto de vista da agenda para o desenvolvimento o que essa distribuição de recursos nos fornece é a ampliação das áreas de atuação do Banco na segunda metade dos anos oitenta, o aparecimento de gastos diretamente relacionados aos programas de ajustamento estrutural e um decréscimo absoluto e relativo de alguns gastos que fizeram parte das prioridades do GBM nas décadas precedentes. O caso da "Agricultura e Desenvolvimento Rural" é expressivo, pois em todas as regiões selecionadas verifica-se a queda na alocação de recursos (África -19,7%; Ásia -25,5%; Europa ... -18%; América Latina e Caribe -14%). Os gastos com "energia" apresentam queda significativa no caso Africano e na América Latina e Caribe, permanecendo relativamente estáveis na Ásia e

apresentando um pequeno crescimento na Europa, Oriente Médio e Norte da África. O comportamento dos gastos com “transporte” apresenta-se de forma praticamente idêntica aos gastos com energia.

Algumas especificidades devem ser observadas. O maior peso do item “Assistência Técnica” na África em relação às outras regiões, deve-se ao fato de que essa é uma região que têm uma maior carência de quadros locais com qualificação. Outro aspecto importante é o expressivo crescimento do item “desenvolvimento urbano” em todas as regiões, o que aponta uma preocupação do Banco em dar uma resposta aos problemas urbanos que se avolumam durante a década de oitenta em função da baixa taxa de crescimento na periferia, bem como pelo rápido processo de urbanização que acompanhou a expansão do capitalismo a partir dos anos setenta. Cabe destacar que dessa trajetória de baixo crescimento, ou mesmo de decréscimo da renda *per capita* no caso da África Subsaariana, exclui-se o Leste e Sudeste Asiáticos. Também, no rastro da diversificação da agenda do Banco a partir da segunda metade dos anos oitenta, verifica-se um aumento de recursos para o item “População, Saúde e Nutrição”, embora ainda modestos. Como veremos mais adiante, os gastos na área social foram ampliados a partir das críticas aos programas de ajustamento, principalmente a partir da segunda metade dos anos oitenta, quando os problemas dos países afetados pela crise da dívida, desencadeada no início da década, ganharam uma dimensão que fugia ao enfoque de curto prazo que dominara os programas de ajustamento da primeira geração.

Nesse aspecto, os dados acima apontam para um importante aspecto. Como se percebe, o peso relativo do item “não-projetos” é significativo. Historicamente o GBM divide seus financiamentos e empréstimos em termos de projetos e programas. No início de suas atividades, em conformidade com o espírito reinante no sistema financeiro da época, a preferência era dada à concessão de recursos para projetos específicos, que podiam ser melhor detalhados e possibilitavam um maior controle em termos de execução. A partir da década de setenta, com a ampliação das ações do Banco, e principalmente com a introdução dos ajustamentos estruturais na década de oitenta, os programas de caráter mais amplo ganharam um peso crescente. O maior peso relativo do item não-projetos, conforme os dados acima, está na África, na América Latina e Europa, Oriente Médio e Norte da África, o que nos sugere que a maior concentração de programas de ajustamento durante os anos

oitenta tenha se dado nessas regiões.¹⁷ Nesse aspecto também é objeto de observação o aparecimento do item “Administração do Setor Público”, com maior relevância na África e crescente importância na América Latina e completa ausência na Ásia, região onde o item “não-projetos” tem o menor peso relativo em comparação com as outras regiões. Este item já aponta para os programas de ajustamento de segunda geração, onde as reformas institucionais ganharam destaque.

A distribuição espacial da ênfase nos programas de ajuste certamente esteve relacionada à interrupção dos créditos voluntários para a América Latina e Caribe, bem como com o conjunto de problemas enfrentados pelos países africanos durante os anos oitenta. À crise da dívida, que foi a ponta de lança que faltava para a expansão desses programas, devemos somar aspectos relacionados às transformações no regime de acumulação e nas disputas interestatais decorrentes. Assim, a região asiática guarda alguns elementos diferenciadores em relação ao conjunto da periferia. O principal aspecto que deve ser ressaltado é que os créditos voluntários não foram interrompidos para o Leste e Sudeste Asiáticos durante os anos oitenta, o que em boa medida, mas não somente, explica os índices de crescimento da região.¹⁸

A trajetória de expansão dos gastos do GBM aprofunda as tendências que se observaram a partir da segunda metade dos anos oitenta. O que se verificará em termos distintivos é que os programas passam a refletir, ou a incorporar, parte das críticas que o Banco vinha sofrendo durante os anos oitenta. Amplia-se a partir daí a participação das ONG's na execução dos projetos, bem como itens caros à temática do desenvolvimento, como a questão do ambiente, passam a receber maior destaque. Como já observamos anteriormente, na década de noventa, com a entrada dos países da zona de influência soviética no GBM, as questões relativas às reformas institucionais ganharão destaque. O que chamamos a atenção é para o fato de que isto não representa uma ruptura com a trajetória anterior, mas um aprofundamento das tendências que anteriormente já estavam em curso. Assim, a incorporação da temática institucional não rompe com a orientação

¹⁷ O detalhamento, bem como a gênese dos programas de ajustamento estrutural, serão tratados no próximo capítulo.

¹⁸ Para uma análise comparativa entre o desenvolvimento asiático e latino americano ver: MEDEIROS, Carlos Aguiar (1997)

neoclássica, ao contrário, é nela que o Banco irá se socorrer para dar uma resposta às pressões que vinha sofrendo.

Os quadros abaixo nos dão conta da distribuição dos recursos na década de noventa.

Distribuição setorial dos recursos para a África, anos fiscais 1992-2000

Setor	1992-1997 (%)	1998-2000 (%)
Agricultura	11.8	7.6
Política Econômica	19.3	20.2
Educação	8.6	10.2
Energia elétrica e outra energia	6.6	5.9
Ambiente	1.7	1.4
Financeiro	7.8	1.3
Minas	0.3	0.3
Multisetor	1.4	0.9
Óleo e gás	1.1	1.8
População, Saúde e Nutrição	4.9	7.1
Desenvolvimento do Setor Privado	7.5	4.5
Administração do Setor Público	3.5	8.2
Proteção Social	4.3	5.4
Telecomunicações	0.5	0.3
Transporte	10.8	17.8
Desenvolvimento Urbano	4.8	2.9
Suprimento de Água e Saneamento	4.5	3.8
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 2000.

Distribuição setorial dos recursos para o Oriente Médio e Norte da África, anos fiscais 1992-2000

Setor	1992-1997 (%)	1998-2000 (%)
Agricultura	23	20.8
Política Econômica	14.6	10.6
Educação	7.7	12
Energia elétrica e outra energia	6.6	1.5
Ambiente	2.8	1
Financeiro	7	6.9
Minas	-	-
Multisetor	-	2.4
Óleo e gás	2.4	-
População, Saúde e Nutrição	4.2	9.4
Desenvolvimento do Setor Privado	1.5	4.3
Administração do Setor Público	0.6	4.6
Proteção Social	3.2	6.6
Telecomunicações	1.5	0.2
Transporte	4.4	2.1
Desenvolvimento Urbano	12.4	10.3
Suprimento de Água e Saneamento	7.7	6.7
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 2000.

Distribuição setorial de recursos para a América Latina e Caribe, anos fiscais 1992-2000

Setor	1992-1997 (%)	1998-2000 (%)
Agricultura	10	6
Política Econômica	7.1	17.6
Educação	11.2	9.3
Energia elétrica e outra energia	3.4	0.2
Ambiente	4.7	2.4
Financeiro	14.6	12.5
Minas	0.9	0.2
Multisetor	0.7	3.5
Óleo e gás	0.3	1
População, Saúde e Nutrição	6.3	7.2
Desenvolvimento do Setor Privado	3.7	1.8
Administração do Setor Público	4.2	10.8
Proteção Social	4.7	15.1
Telecomunicações	-	0.2
Transporte	17	8.5
Desenvolvimento Urbano	4.9	1.3
Suprimento de Água e Saneamento	5.8	2
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 2000.

Distribuição setorial de recursos para a Europa e Ásia Central, anos fiscais 1992-2000

Setor	1992-1997 (%)	1998-2000 (%)
Agricultura	10	3.9
Política Econômica	26	27
Educação	1	4.8
Energia elétrica e outra energia	7.7	5.8
Ambiente	1	1.3
Financeiro	5.9	5.9
Minas	3.5	8.4
Multisetor	0.5	2.2
Óleo e gás	7.1	-
População, Saúde e Nutrição	4.4	2.1
Desenvolvimento do Setor Privado	6	7
Administração do Setor Público	2.4	5.5
Proteção Social	6	4.7
Telecomunicações	0.8	0.2
Transporte	10.2	8.8
Desenvolvimento Urbano	5	6.5
Suprimento de Água e Saneamento	2.2	5.3
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 2000.

Distribuição setorial de recursos para a Ásia do Sul, anos fiscais 1992-2000

Setor	1992-1997 (%)	1998-2000 (%)
Agricultura	14.5	15.5
Política Econômica	4.9	4.6
Educação	9.7	12
Energia elétrica e outra energia	18.2	9.2
Ambiente	3.4	1.6
Financeiro	7.9	5
Minas	0.5	6.2
Multisetor	0.6	3.5
Óleo e gás	1.8	-
População, Saúde e Nutrição	12.8	15.1
Desenvolvimento do Setor Privado	2.6	0.4
Administração do Setor Público	2.8	2.9
Proteção Social	3.1	7.6
Telecomunicações	0.5	0.7
Transporte	9.6	13.6
Desenvolvimento Urbano	1.8	1.3
Suprimento de Água e Saneamento	5	0.4
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 2000.

Distribuição setorial de recursos para a Ásia do Leste e Pacífico, anos fiscais 1992-2000

Setor	1992-1997 (%)	1998-2000 (%)
Agricultura	17.4	9.5
Política Econômica	1.7	16.5
Educação	9	3
Energia elétrica e outra energia	23.4	6.3
Ambiente	5	4
Financeiro	1.9	28
Minas	0.1	0.1
Multisetor	0.2	-
Óleo e gás	2.5	0.1
População, Saúde e Nutrição	3.3	1.6
Desenvolvimento do Setor Privado	0.4	0.8
Administração do Setor Público	1.3	5.4
Proteção Social	0.9	6.2
Telecomunicações	3.2	0.6
Transporte	20.8	12.4
Desenvolvimento Urbano	5.8	1.4
Suprimento de Água e Saneamento	2.5	4
Total	100	100

Fonte: World Bank Report, 2000.

A mudança de metodologia na classificação dos setores muito embora possa atrapalhar um pouco a comparação entre as décadas de oitenta e noventa, parece permitir uma clareza maior na descrição da evolução dos gastos do Banco, tanto em termos

espaciais como setoriais. Assim sendo, a relação entre influência externa e programas de ajuste fica mais evidente com a introdução de dois itens: política econômica e proteção social. O primeiro certamente apresenta-se como um indicador mais fiel em relação aos programas de ajuste, mas o segundo está relacionado à tendência que já se verificava no final dos anos oitenta no que concerne à introdução de políticas compensatórias no campo social. Isso representou um reconhecimento por parte da instituição de que os programas de ajuste causavam efeitos colaterais no campo social, que se não fossem mitigados poderiam produzir efeitos indesejáveis nas alianças de governo que conduziam os processos de “reforma”.

O item “Política Econômica” passa a ter uma forte participação na distribuição setorial. É o item que isoladamente tem o maior peso na África, Europa e Ásia Central e a partir de 1997 na América Latina. A menor incidência desse item encontra-se na Ásia, apesar de que é impressionante seu crescimento, a partir de 1997, no Leste Asiático, onde passa de 1,7% (1992-1997) para 16,5% (1998-2000). Esse comportamento também é verificado na América Latina onde os recursos saltam de 7,1% para 17,6% respectivamente. Para o Leste Asiático também crescem de forma expressiva, no período em questão, os itens “financeiro” (1,9%→28%), “administração do setor público” (1,3%→5,4%) e “proteção social” (0,9%→6,2%). No caso da América Latina e Caribe os itens “população, saúde e nutrição” e “proteção social” apresentam crescimento, apesar do primeiro já se mostrar com grande presença na primeira metade dos anos noventa. A virada expressiva nos indicadores do Leste Asiático denuncia uma reversão em termos de inserção externa da região, que não sabemos se será consolidada ou não enquanto tendência. O fato é que essa, em conformidade com o sul asiático, era uma região relativamente insulada dos programas de ajustamento. O fator decisivo nessa reversão foram as crises financeiras que abalaram a região no ano de 1997. Já na América Latina e Caribe os indicadores apresentam-se como um processo de aprofundamento dos programas de ajuste aos quais a região esteve submetida desde os anos oitenta.

A forte presença do item “política econômica” na região da Europa e Ásia Central guarda relação com a entrada dos países da antiga zona de influência da URSS, os quais o Banco chama de “países em transição”, bem como pela presença da Turquia, que esteve

envolvida desde a década de oitenta com os programas de ajustamento. Também nessa região verifica-se um aumento no item “administração do setor público”.

Algumas diferenças são observadas em termos de comportamento entre as diferentes regiões, refletindo a forma como os programas de ajuste e os gastos setoriais se correlacionam com as especificidades locais. O mais importante para efeito desse capítulo foi estabelecer a descrição e análise das macro-tendências, sem que tenhamos buscado fazer uma análise dos projetos específicos. Supomos com isso que os dados tenham ajudado a montar, certamente com algumas lacunas, um quadro mais próximo da realidade, seja da distribuição do poder no interior do Banco, seja das ligações entre essa e a hierarquia no interior do sistema de Estados.

A partir desses elementos julgamos necessário detalhar o foco de nossa análise, ou seja, as mudanças ocorridas na economia-mundo a partir da crise de Bretton Woods e a introdução dos programas de ajustamento estrutural, bem como a relação do GBM com a América Latina, em termos dos desdobramentos da política econômica nas décadas de oitenta e noventa.

CAP. III - CRISE E AJUSTAMENTO: O GRUPO BANCO MUNDIAL NA FORMULAÇÃO DO CONSENSO PERIFÉRICO

A década de setenta representa o preâmbulo para a definição dos papéis das instituições de Bretton Woods na periferia do sistema de Estados. Se as instituições têm a função de controle social, se representam a objetivação de hábitos que se naturalizam, é possível supor que dado o caráter específico do GBM e do FMI, como intermediários financeiros e simbólicos, suas funções definem-se a partir dos valores que sustentam e dos processos finalísticos que desempenham, numa racionalidade que tem como elemento central manter o equilíbrio e a estabilidade da hierarquia no interior do sistema de Estados; exercem portanto o papel de controladores das relações centro-periferia, procurando ajustar as partes que fogem às regras estabelecidas para o bom andamento do sistema de pagamentos internacionais. Descrever essa funcionalidade sistêmica não implica, o que uma leitura apressada poderia supor, em afirmar que o sistema funciona de maneira equilibrada e neutra do ponto de vista dos interesses em jogo. O sistema por outro lado não funciona de maneira caótica, anômica (sem regras) e espontânea. Existem relações de dominação e subordinação bastante precisas, sejam elas tácitas ou explícitas. Essa prerrogativa metodológica permite-nos buscar os elementos coerentes da funcionalidade, descrevendo uma história da dinâmica internacional, sem que caiamos na tentação de por um lado defini-la como um corpo fechado e totalmente previsível do desenrolar dos acontecimentos e de outro lado como uma constelação de fatos desconexos que não guardam relação entre si, senão pelas aparentes semelhanças.

Do ponto de vista da dinâmica econômica internacional, esses atores criam espaços de valorização para as empresas transnacionais e ao fazê-lo buscam criar um consenso em torno de um ambiente “tipo ideal” que possa garantir a estabilidade dos negócios. Essa relação intermediária reproduz, no plano internacional, algumas das características que as agências estatais carregam nas relações entre Estado e sociedade civil no âmbito do espaço nacional. Nesse caso, porém, a porosidade em termos de poder de voto e veto, as quais estão submetidas, é muito mais reduzida que a encontrada na relação sociedade civil e Estado sob regimes democráticos modernos. Como demonstramos no capítulo anterior o voto no GBM está distribuído conforme a posição estrutural que cada Estado ocupa na

hierarquia do sistema de Estados. Além disso o papel da sociedade civil é secundário na definição das estratégias do GBM, salvo aquela parte da sociedade civil que define os valores, ou seja, os hábitos no mundo dos negócios.

No caso do GBM fica claro que *Wall Street* sempre desempenhou um papel central na conduta da instituição, mas é importante levar em consideração que também as exigências da política externa da potência hegemônica foram decisivas na formulação das estratégias de desenvolvimento elaboradas pelo GBM. Na década de setenta, com o acirramento da Guerra Fria, a gestão McNamara foi emblemática nesse sentido. Mais do que isso, essa década representou o fim do padrão monetário internacional vigente nos anos dourados do capitalismo e a emergência de uma nova institucionalidade financeira internacional. Sob esse aspecto, ao tratarmos da gênese dos programas de ajustamento, buscaremos definir as transformações na dinâmica econômica internacional desse período bem como os aspectos substanciais das estratégias de desenvolvimento elaboradas pelo GBM para a periferia.

III.1 A década de setenta

Na expansão capitalista do período em que vigorou o acordo de *Bretton Woods* já estavam colocados os elementos de sua própria destruição. A expansão das empresas multinacionais americanas produziu um fluxo de recursos que buscou deslocar-se dos espaços de regulação nacional. A criação do “euromercado de divisas”, dando início à expansão das praças financeiras *off-shore*, respondeu às necessidades de criação de um espaço de valorização que passava ao largo das amarras impostas pelas políticas soberanas.

O *dilema de Triffin*¹ ganhava relevância à medida que o orçamento e o balanço de pagamentos dos EUA apresentavam déficits crescentes. A Guerra Fria cobrava seu preço, não só para os americanos, mas para o mundo, como se veria durante a década de setenta. A

¹ O dilema de Triffin, que leva o nome do autor, consistia na “(...) na incompatibilidade de o dólar, para satisfazer a demanda de liquidez internacional, exercer simultaneamente a função de circulação e a função de ativo de reserva de valor, essa última baseada no lastro em ouro. Cumprir com a regra da conversibilidade ao ouro supunha que os EUA somente pudessem emitir dólares na proporção em que acumulassem reservas em seu balanço de pagamentos, requerendo que o país incorresse em constantes superávits. Constantes superávits no balanço de pagamentos significa uma entrada de dólares superior à saída, o que implica escassez da moeda

guerra do Vietnã e o esforço armamentista da corrida espacial deslocavam os gastos internos americanos. A recuperação japonesa e alemã impunha uma carga adicional na conta comercial da potência hegemônica.

Não por acaso, o saldo negativo do balanço de pagamentos americano mostrou, a partir do início dos 70, uma participação cada vez mais importante do déficit comercial. (...) As inevitáveis pressões sobre o dólar se intensificaram e já em 1971 Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar a uma taxa fixa com o ouro. Em 1973 o sistema de paridades fixas, mas ajustáveis, de Bretton Woods foi substituído por um sistema de flutuações sujas. (p.14) (BELLUZZO, 1994 :p.14)

Inserida num contexto de transformações na dinâmica econômica internacional a crise de Bretton Woods representou a ruptura do contrato social que fora erguido sob o signo do Keynesianismo. As políticas de pleno emprego seriam progressivamente abandonadas em favor de um sistema que resultaria nos processos de desregulamentações competitivas das décadas vindouras, colocando na dominância dos jogos de interesse a finança internacional.

A crise do sistema de regulação de Bretton Woods, permitiu e estimulou o surgimento de operações de empréstimo/depósitos que escapavam ao controle dos bancos centrais. A fonte inicial dessas operações “internacionalizadas” foram certamente os dólares que excediam a demanda dos agentes econômicos e das autoridades monetárias estrangeiras. (BELLUZZO, Ibid: p15)

Inicia-se um período de flutuações na taxa de câmbio e expansão das operações financeiras privadas no âmbito do sistema de crédito internacional. Nesse sentido o papel desempenhado pelo dólar no imediato pós-guerra, incrementado pelas operações das empresas multinacionais estadunidenses, permitirá ao EUA manter as vantagens da senhoriagem, sem as amarras que vigoravam durante o período de Bretton Woods.

Com a crise do petróleo em 1973 criam-se imensas oportunidades para a expansão do sistema de crédito privado, via bancos comerciais que operavam em praças *off-shore*,

norte-americana no mercado internacional. Conseqüentemente, se a moeda é escassa em nível internacional

inicialmente na City Londrina. A reciclagem dos petrodólares permitiu que essas instituições pudessem iniciar um ciclo de expansão de oferta de crédito para os países periféricos, impulsionando a formação da dívida externa na periferia, característica dos anos setenta.

Nesse aspecto, a década de setenta pode ser descrita como um período de definições, pleno de acontecimentos econômicos e políticos de grande relevância. A dinâmica monetária foi sendo moldada dentro das perspectivas de expansão dos interesses corporativos privados, na luta pela conquista de mercados externos e estreitamente vinculada à política econômica americana. Essa dinâmica mudará o padrão de financiamento das economias periféricas. Se de um lado o dólar conquistara sua supremacia como moeda de referência internacional, de outro lado a liquidez provocada pelas operações *off-shore* das corporações produtivas e financeiras abria espaço para a emergência de um ciclo de oferta de crédito privado sem precedentes no pós-guerra para os países periféricos.

Abaladas pelos acontecimentos do início da década, em especial pelo choque do petróleo, as economias centrais apresentaram um duplo movimento de queda na taxa de crescimento do produto e aumento dos preços, processo esse que ficou conhecido como o fenômeno da estagflação. A baixa nas oportunidades de negócios no interior da Triade impulsionou o fluxo de capitais do norte em direção ao sul. Esse espaço de valorização que se abriu encontrou resposta imediata na insuficiência de poupança da periferia, a qual induzia os governos a promoverem processos de alavancagem externa, seja para a capacidade já instalada, seja para a abertura de novas frentes nas inversões substitutivas de importações.

Retrospectivamente, parece bastante claro que essa fase de fácil acesso ao mercado financeiro privado internacional esteve estreitamente associada à crise e às tentativas de reestruturação produtiva nos países industrializados após 1973. As políticas macroeconômicas implementadas nesse período, que ficaram conhecidas como “stop and go”, e os investimentos concentrados na racionalização da produção (Frobel 1983) implicaram uma queda na demanda

ela não pode satisfazer a demanda por liquidez.” (BAER et. al., 1995, p.82)

por crédito nos países desenvolvidos, fazendo com que os recursos dos mercados financeiros fossem canalizados para novas regiões e investidores, principalmente no mundo subdesenvolvido. (BAER, M., 1993: p.44)

Atores relevantes desse processo, os bancos comerciais internacionalizados ofertariam recursos com taxas atrativas para os tomadores, porém com prazos de amortização mais reduzidos que os antigos contratos do período de Bretton Woods e, o que é mais relevante, tomando como mecanismo de correção taxas de juros flutuantes (LIBOR e Prime Rate).²

Não se pode desprezar o fato de que muitos países que inauguraram esse ciclo de endividamento encontravam-se sob governos com legitimidade política questionável, o que impedia contestações mais contundentes por parte das respectivas sociedades civis. Na América Latina o quadro de progressão do estoque de dívida externa líquida guarda estreita correlação com o ciclo de militarização da região. Não é possível afirmar que tal política não encontraria respaldo em regimes democráticos sob as condições específicas da oferta de crédito do período, mas pode-se supor que a conjugação de um ambiente macroeconômico com alta liquidez e as facilidades de promoção de políticas soberanas, com baixo poder de veto da sociedade, facilitaram o processo.

O rápido endividamento porque passaram muitas economias periféricas denota o caráter perverso do processo de substituição de importações sob a dominância de um regime financeiro internacional cada vez mais controlado por instituições privadas de crédito e por regimes políticos doméstico autoritários. A convergência desses interesses mostrar-se-á explosiva no final da década de setenta, sendo inclusive decisiva para colocar em cheque a manutenção desses regimes.

O processo de endividamento será um fator decisivo na crise posterior do modelo de substituição de importações e resultará na crescente dependência dos países endividados em relação ao ciclo da economia mundial e às sanções do sistema financeiro internacional, diminuindo o grau de manobra das políticas soberanas.

²Respectivamente a LIBOR (London Interbank Offered Rate) que é a taxa de referência da City Londriana e a *prime rate* que é a taxa básica de juros do Federal Reserve dos EUA.

Segundo dados da CEPAL (ARRUDA, 1999:p.21) no fim do ciclo das ditaduras o montante do endividamento externo como proporção do PIB para cinco economias sul americanas era: Argentina (74%), Chile (128%), Brasil (46%), Bolívia (139%) e Uruguai (89%).

O estoque da dívida externa bruta para a América Latina saltará de US\$68,5 bi em 1975 para US\$318,4 bi em 1982 (KUCINSKI e BRANFORD, 1987, p.24), ano em que México entrou em *default*.

Os aspectos fundamentais da mudança na economia-mundo nesse período podem ser resumidos da seguinte forma:

1. De um modo geral todas as economias foram afetadas pelos efeitos do choque do petróleo e pelo colapso de Bretton Woods. Na raiz dessa crise estavam os crescentes déficits interno e externo americano, que impactavam negativamente o regime cambial. As amarras do sistema foram sendo progressivamente quebradas pela expansão das corporações multinacionais e pelas políticas soberanas desencadeadas pelo hegemon no sentido da liberação dos mercados.
2. A maneira como foram reciclados os petrodólares, privilegiando o circuito privado de crédito, e a necessidade de criar novos espaços de valorização, em função da queda nas taxas de retorno nos países centrais, mudaram o padrão de financiamento das economias periféricas.
3. A emergência de um novo padrão de financiamento resultou numa mudança progressiva dos centros de decisão interna, movimento esse que já vinha ocorrendo com os processos substitutivos de importação apoiados pelo investimento externo direto, para os núcleos decisórios das grandes corporações internacionais e dos governos dos países centrais.
4. Nesse aspecto a crise da dívida é antes um sintoma das lacunas estruturais de um padrão de desenvolvimento dependente e associado que um acidente de percurso, ou seja, suas características apontam para um problema crônico de inserção externa de parte das economias periféricas.

5. A crise da dívida produzirá efeitos devastadores sobre os indicadores-chave das economias dependentes, principalmente na América Latina e África. Nesse aspecto o que entra em cheque é a possibilidade de execução de políticas soberanas em função da crise do Estado na periferia, crise essa que abarca as dimensões econômica e política.

Para o GBM todas essas transformações terão impactos imediatos na sua forma de atuação. A quebra do regime cambial de Bretton Woods foi uma resposta do governo estadunidense aos problemas econômicos internos, associados à manutenção dos níveis de bem-estar de sua população, bem como às atribuições de maior potência militar no transcurso da Guerra Fria. Todavia, essa resposta não garantiu uma imediata recuperação da economia dos EUA, tampouco eliminou da economia-mundo as economias que lhe faziam concorrência no plano comercial. Mais ainda, a quebra do compromisso de convertibilidade e a truculência da política externa verificadas no Vietnã e em outras partes do planeta provocaram questionamentos tanto de governos aliados como da sociedade civil estadunidense. A crise econômica interna também colocava uma pressão maior sobre os gastos com as instituições multilaterais. Nesse aspecto as administrações republicanas da virada dos sessenta para os setenta passaram a cobrar mais das instituições para as quais destinavam recursos. O Congresso Americano transformou-se em peça importante na disputa pela alocação de recursos para as instituições internacionais durante os anos setenta, formando um tripé com o Departamento de Estado e o Tesouro.

The Vietnam War not only shattered the consensus on foreign policy but also ended the period of congressional quiescence on foreign affairs. Many members of Congress deeply objected to the escalation of U.S. involvement in the war and to the Johnson and Nixon administrations' attempts to use bilateral and multilateral aid in support of the war effort. As a consequence, Congress sought a greater role in directing foreign policy, which included more detailed oversight of U.S. participation in the Bank. (GWIN, 1994, p.19).

As pressões do Congresso ficariam estampadas nas negociações para a diminuição dos recursos, nas tentativas de limitação dos salários do staff do GBM e de enquadramento de McNamara aos ditames da política externa. Uma das contendas do presidente do GBM

com o governo dos EUA deu-se por conta da discussão sobre o problema da reciclagem dos petrodólares. Para McNamara o Banco deveria participar das operações de reciclagem, por meio da criação de um fundo para o desenvolvimento. O governo americano obistou a proposta, privilegiando os bancos comerciais privados e definindo o padrão de financiamento que seria construído durante os anos setenta para os países periféricos. Em 1972 o Congresso Americano estabeleceu diretrizes (emenda Gonzales) para que o governo americano interrompesse a concessão de recursos para países que tivessem expropriado propriedades de companhias americanas sem as devidas compensações (GWIN, idem, p.24).

A defesa das corporações americanas seria realçada na segunda metade dos setenta.

From 1976 through the 1980's, Congress also objected to Bank lending to increase the production of commodities that could compete with U.S. commodities. In 1977 Congress adopted legislation requiring U.S. executive directors at each of the multilateral development banks to oppose loans for the production of palm oil, citrus crops, and sugar. In 1978, Congress mandated U.S. director's opposition to all loans for the production of export commodities, including mineral commodities, that were in surplus in world markets and that could cause substantial injury to U.S. producers. (GWIN, ibid, p.31)

À medida que o ambiente macroeconômico mundial apresentava sinais de deterioração a tendência da política externa do hegemon foi no sentido de exportar a crise por meio da inflação que aumentava os custos de importação dos países periféricos. Verificou-se durante os anos de estagflação uma perda nos termos de troca dos países periféricos e um aumento dos mecanismos de dependência desses para com o centro. Mecanismos que se ligavam ao duplo movimento de internacionalização produtiva e financeira. Como os produtos industrializados pertenciam à estruturas de mercado mais concentradas que os produtos primários e semi-acabados, o centro industrializado era beneficiado por uma menor elasticidade-preço. Além disso muitos dos insumos utilizados para a produção de produtos primários, tais como os fertilizantes, já vinham experimentando fortes aumentos de preços desde 1971 (World Bank Report, 1974).

Os processos de substituição de importações ainda estavam em curso e nem todas as economias conseguiriam percorrer os caminhos da industrialização. Ao mesmo tempo o processo de modernização passava pela internalização de padrões técnicos típicos do centro cíclico da acumulação, disso resulta que como os países periféricos não conseguiam internalizar todos os setores ao mesmo tempo, ficava a dependência quanto à importação de parte dos *inputs* da matriz da produção. O quadro abaixo traz alguns dados para algumas das principais economias da América Latina. Ou seja, a crescente participação do secundário exigia uma maior grau de importações de manufaturados.

**Participação dos produtos manufaturados no PIB (preços de 1970)
(Em percentagens)**

Ano	Argentina	Brasil	Chile	México	Colômbia	Venezuela
1940	22,6	15,2	19,7	16,6	9,1	7,8
1950	23,8	20,8	23,3	18,6	13,1	6,3
1960	26,7	26,5	25,5	19,5	16,2	11,3
1970	30,6	28,6	28,0	23,3	17,5	13,7

Fontes: CEPAL, 1978; exceto por Baptista, 1997, para a Venezuela; Cortés Conde, 1984, para a Argentina. *Apud* THORP, Rosemary, 1998, p.172

Por volta de 1976, com a crescente absorção da liquidez externa por parte das economias periféricas, os sinais de um excesso do grau de endividamento dessas economias começaram a aparecer. Paralelamente, o tesouro estadunidense reforçava a posição de que os fluxos de recursos das instituições multilaterais deveriam obedecer a critérios que abarcassem o condicionamento das políticas econômicas domésticas dos devedores. Surgiam assim os primeiros esboços do que viriam a ser **os programas de ajustamento** de primeira geração. No encontro anual do Banco Mundial de 1976 o secretário do tesouro americano, William Simon, enumera quais deveriam ser as prioridades da instituição em relação aos países periféricos.

- Development by definition is a long-term process... Foreign aid can help, but such aid can only complement and supplement those policies developing countries adopt, which in the end will be decisive.
- The role of the private sector is critical. There is no substitute for a vigorous private sector mobilizing the resources and energies of the people of the developing countries.
- A market-oriented system is not perfect, but it is better than any alternative system...

- A basic focus must be on increasing savings and making the institutional and policy improvements which will enable the financial markets to channel those savings into activities that enhance the opportunities for people to live better lives. (GWIN, ibid, p.25)

A ascensão do ideário monetarista, com todas as suas implicações em termos de política fiscal restritiva e aumento do grau de influência das tendências liberalizantes estava ganhando terreno na economia-mundo, como subproduto da queda nas taxas de crescimento e do aumento da inflação. Definitivamente os anos de Bretton Woods e do capitalismo dourado estavam indo embora. Apesar disso, as reações mais firmes do governo americano em termos de enquadramento da instituição só viriam na era Reagan, que coincide com a saída de McNamara da instituição e com a eclosão da crise da dívida.

III.2 O GBM e as transformações dos anos setenta

No período imediato à crise do petróleo e ao fim do regime cambial de Bretton Woods, no seu relatório anual de 1973, o GBM ressaltava os progressos econômicos dos países em desenvolvimento, que haviam crescido 6% na média do ano de 1972, em contraste com a queda dos níveis de atividade verificados nos anos de 1970 e 1971. A concentração desse crescimento deu-se em grande parte nos países periféricos exportadores de manufaturas em larga escala.

Apesar do otimismo em relação aos níveis de crescimento observou-se que a crise de Bretton Woods, ou seja, as incertezas sobre o regime cambial poderiam contaminar o ambiente econômico, o que de fato viria a acontecer com o fim da conversibilidade e com a crise do petróleo no ano seguinte.

Many uncertainties continued to characterize the international scene in calendar 1972. While economic activity in the developed world recovered from its 1970-71 low, inflationary pressures became stronger and were expected to persist. Their impact in developing countries was compounded of times by severe instability in foreign exchange markets, and generally by uncertainty about the form of future international monetary arrangements. (WBR, 1973, p.7)

Nesse aspecto destacavam-se os impactos negativos das pressões inflacionárias nos países industrializados sobre os países em desenvolvimento, em função da deterioração que provocava nos termos de troca. Ao mesmo tempo o relatório dava as indicações de que o padrão de financiamento da periferia estava se alterando, sendo que o fluxo de recursos provenientes do Euromercado de divisas havia mais que dobrado entre 1971-1972.

O aumento desses recursos era visto com cautela pelo GBM:

The effects of these borrowings are still uncertain. While they have helped finance the borrowing country's balance of payments deficit, they may also have added disproportionately to its debt service burden. On average, these resources have been loaned on relatively hard terms. At market or near-market rates of interest which have themselves been pushed even higher by inflation and international monetary uncertainty. (WBR, *ibid*, p.8)

A participação dos créditos privados no total de empréstimos dos países periféricos já vinha numa trajetória ascendente *vis-à-vis* os créditos de instituições multilaterais e dos acordos bilaterais. Em 1967 esses créditos correspondiam à 27,5% do total dos débitos desses países enquanto que em 1971 representavam 30,3% (WBR, *idem*, p.13).

As expectativas do Banco em relação aos prospectos do ano de 1973 seriam radicalmente alteradas com os eventos que abalaram a economia-mundo, ou seja, com a declaração unilateral dos EUA do rompimento do regime de conversibilidade e com a decisão da OPEP em aumentar os preços do petróleo. Duas variáveis centrais da macroeconomia internacional sofriam alterações significativas de seus preços. Em 1974 o Banco começa o relatório com as seguintes palavras:

This report reviews the activities of the World Bank and the International Development Association (IDA) during a year of momentous change in the international economy. The period has been marked by a major upheaval in global economic relationships, the implications of which are still unfolding. Through the resulting confusion and controversy, one point is clear: the prospects for the economic and social progress of a large number of developing countries have been seriously jeopardized. (WBR, 1974, p.5)

O tom alarmista do relatório coincide com a profundidade dos eventos que afetaram tanto as relações econômicas como políticas internacionais. Não se deve negligenciar que a mudança do regime cambial e o choque do petróleo trouxeram impactos também nas relações de poder internas ao GBM. Em conformidade com o avanço das economias japonesa e alemã nas décadas precedentes e com as dificuldades financeiras do hegemon, o quarto “replenishment” da AID resultou num aumento do poder de voto daquelas economias (o Japão passou de 5,9% para 11% e a Alemanha de 9,6% para 11,4%) e queda dos EUA (40% para 33,3%).

Outra alteração significativa foi a emergência dos países produtores de petróleo, fortemente beneficiados pelo aumento das receitas cambias. Nesse aspecto o GBM dividiu esses países em três categorias. A primeira representada por países como Kwait e Arábia Saudita, que na visão do Banco poderiam direcionar o excesso de recursos para projetos de desenvolvimento. Uma segunda categoria intermediária, representada por Irã e Venezuela, que poderia destinar parte dos recursos para o mesmo fim, porém ainda necessitava da assistência do Banco para seus projetos de desenvolvimento e uma terceira categoria, que tinha como exemplos a Nigéria e a Indonésia, cujos recursos adicionais eram insuficientes diante das necessidades de financiamento do desenvolvimento.

O novo ambiente contrastava em muito com o do ano anterior, mas em certo sentido dava continuidade à algumas tendências que já estavam em curso, principalmente ao aumento do poder de influência do sistema financeiro privado nos fluxos de recursos para os países periféricos.

Os impactos do choque do petróleo e o decréscimo do nível de atividade nos países industrializados teriam efeitos de longo prazo. Como a conversão de uma matriz energética não é uma tarefa simples, e, envolve gastos em P&D, disponibilidades de capital e prazos razoáveis de maturação dos investimentos, as necessidades de financiamento no curto prazo deveriam ser cobertas por meio da reciclagem dos petrodólares e por meio dos empréstimos concedidos pelas instituições multilaterais para os países com baixa possibilidade de acesso aos mercados financeiros privados.

O ano de 1974 ainda deixava em aberto quais seriam os rumos da economia-mundo e quais as estratégias que deveriam ser adotadas pelos países periféricos. Os custos para a manutenção dos processos de substituição de importações mostrar-se-iam cada vez mais caros para aqueles que adotaram a estratégia de crescimento com endividamento.

Em 1975 o balanço de perdas e ganhos dos estragos estava mais claro, muito embora, eventos importantes ainda estivessem por acontecer, dentre os quais o segundo choque do petróleo 1978-79 e a guinada altista das taxas de juros dos EUA em 1979.

A resposta do Banco em relação aos choques externos do biênio 1973-74 deu-se no sentido de aumentar o volume de recursos para os países mais pobres, seguindo a linha de raciocínio segundo a qual os países de renda média e média alta conseguiriam captar recursos diretamente do mercado. Os empréstimos da AID subiram de 31% para 38% do total de empréstimos do GBM (WBR, 1975).

Essa tendência estava de acordo com o movimento de expansão da liquidez internacional via praças *off-shore*. Apesar da oferta de crédito ter aumentado, os países periféricos, não-produtores de petróleo, tinham que enfrentar os problemas relativos à deterioração dos termos de troca e da queda do crescimento mundial, além dos inconvenientes das cláusulas contratuais.

In fiscal 1975, little relief from the problems of the previous year was found. The year was haunted by the specter of deepening recession and rapid inflation in the industrialized countries (in calendar 1974, the total bill for such products amounted to 12% of the total cost of imports in those developing countries which are not members of OPEC), and by a sharp drop in the prices paid for many of the primary commodities traditionally exported by the developing countries. (WBR, *ibid*, p.6)

As perdas e ganhos do período estavam inseridas num circuito perverso de crescimento dos preços dos produtos industrializados e decréscimo dos preços das principais *commodities*. Esse aspecto não passou despercebido pelo Banco. Nas palavras do GBM os países industrializados tinham maior “habilidade” em resolver seus problemas, mesmo que isto representasse perdas para os países em desenvolvimento.

Uma das poucas recomendações encontradas no relatório residia na necessidade dos países centrais abrirem suas economias para a entrada de produtos dos países em desenvolvimento, medida essa que poderia produzir receitas cambiais no curto prazo. Nesse sentido o GBM celebrava o acordo entre 46 países da África, Caribe e Pacífico junto à Comunidade Econômica Européia, o qual criava facilidades para 12 *commodities* produzidas na periferia, ao mesmo tempo em que apontava para a necessidade de se avançar nas negociações sob os auspícios da UNCTAD e do GATT.

Em termos práticos o GBM criou uma linha de recursos intermediária (*Third Window*), para abrigar países que se encontravam na fronteira entre a elegibilidade para empréstimos do BIRD e para empréstimos da AID. A preocupação do Banco em relação ao desenvolvimento rural e à agricultura, durante a gestão McNamara, como expresso no capítulo segundo desse trabalho, ganhara um reforço em função dos impactos sobre o balanço de pagamentos causados pelo choque do petróleo.

No ano de 1976 o Banco avaliava que apesar da gravidade dos acontecimentos, os países em desenvolvimento haviam conseguido manter taxas razoáveis de crescimento (5,4% na média do triênio 1973-75). Dentre os países periféricos, os mais afetados foram os do Sul Asiático e da África Subsaariana, com taxas de crescimento de apenas 2,8% (WBR, 1976, p.8).

Boa parte dos bons resultados foi creditada ao aumento dos fluxos privados de recursos para a periferia e aos esforços empreendidos na agricultura. É importante salientar que pela primeira vez, depois da crise, o Banco chama a atenção para a necessidade de promoção das reformas econômica e fiscal, com o claro sentido de aplacar os efeitos da crise do Balanço de Pagamentos por meio de uma restrição de demanda. Os exemplos citados de reformas empreendidas no Kenya, Búria e Egito tratavam da reorganização das empresas públicas, de corte de subsídios e de políticas realistas de preços.

Outros exemplos de reformas são citados, sendo que o Banco reconhece as dificuldades de implementação e a necessidade de políticas de proteção aos setores mais pobres da população.

A questão do acesso ao mercado financeiro internacional continuava a ser uma preocupação do GBM. Em boa medida os recursos estavam sendo captados pelos países em desenvolvimento mais industrializados. O Banco alertava que as condições de mercado, ou seja o curto prazo dos contratos (5 ou 6 anos de maturação) e a volatilidade das taxas de juros, poderiam provocar ajustes dolorosos para países que se endividassem excessivamente e não tivessem a suficiente disciplina.

Apesar dessas considerações o tom do discurso era mais brando e indicava que a alavancagem externa poderia ser benéfica e assistida por uma série de iniciativas.

Measures by governments of developing nations (with assistance by international development institutions, where appropriate), to create economic conditions conducive to increased external mobilization of private loan capital including bonds;

Cooperation between international lending institutions and private parties in the international financial community in improving the conditions under which borrowing by developing countries in foreign and international markets can be arranged; and

Measures by industrialized nations and others with existing and potential capital surpluses, to promote and increase the flow of private loan capital to eligible developing countries and measures to increase the access to national and international capital markets. (WBR, 1976, p.14)

Em 1977 a preocupação com os desequilíbrios no balanço de pagamentos teve repercussões nos “programas de empréstimo”. Conforme a tradição do GBM os empréstimos deveriam obedecer a parâmetros específicos, relacionados aos projetos setoriais. Essa diretriz geral teve que ser reformulada em função das demandas crescentes, por parte dos países periféricos, para uma abordagem mais flexível. Supomos que nesse aspecto estavam envolvidas diversas dimensões, que englobavam o número maior de países que entraram no Banco, em sua maioria com baixa capacidade de alavancagem externa, as mudanças no regime monetário-cambial e no padrão de financiamento da periferia e os sempre presentes aspectos geopolíticos relacionados à geoestratégia do hegemon.

During their latest review of program lending, conducted in april 1977, the Executive Directors considered four types of “special circumstances” for such lending: (a) reconstructions or rehabilitation of the economy after war or severe national calamity, where an expeditons transfer of external resources is needed to restor the process of normal development activity; (b) the need to supply industrial raw materials or equipment to raise the use of existing industrial capacity; (c) a sudden fall in export earnings, where the economy is critically dependent on a single export item; and (d) a sharp deterioration in the terms of trade as a result of a rapid rise in import prices. (WBR, 1977, p.10)

Essa flexibilização já caminhava para uma nova postura das instituições de Bretton Woods para com os países periféricos. O FMI também ampliara seu leque de mecanismos de empréstimo por meio das “*Compensatory Financing Facility*”, “*Extended Fund Facility*” e “*Trust Fund*”. (WBR, idem, p.10)

O GBM esclarecia no relatório (1977), que apesar da ampliação dos mecanismos de empréstimos do FMI, ambos diferiam em termos de horizonte. Disso se depreende que havia uma correspondência metodológica e portanto paradigmática, e, uma divisão de trabalho que correspondia à amplitude das condicionalidades conforme verificar-se-ia claramente com a introdução, nos anos seguintes, dos programas de ajustamento estrutural.

Embora esses programas ainda estivessem em gestação, o GBM referia-se à redefinição dos “programas de empréstimo” e à divisão das funções entre as duas instituições de Bretton Woods, utilizando a expressão “structural adjustment”. Essa representava o divisor de águas em relação aos desembolsos de recursos de longo prazo e os de curto prazo.

There are important differences, however, between the Bank’s program lending and the operations of the IMF facilities. The basic distinction is their terms horizon. The IMF essentially provides additional foreign exchange resources to meet short-term balance of payments crises, while the Bank provides long-term development assistance in support of structural adjustments in development programs. (WBR,1977, p.11)

Como os programas de ajustamento estrutural ainda estavam sendo costurados ficava em aberto qual o tipo e a amplitude de condicionalidades que deveriam ser exigidas, mas estava claro que essas não eram somente exigências do Banco, mas do mercado e que estariam de acordo com os eventos políticos e econômicos que estavam por vir.

As mudanças ocorridas durante os três anos pós-crise (1.º choque do petróleo) foram relacionadas pelo Grupo em quatro aspectos ligados ao desenvolvimento.

- 1) A pobreza era o principal problema dos países em desenvolvimento. Nesse aspecto se estabelecia uma correlação entre pobreza e baixas taxas de crescimento.
- 2) os países em desenvolvimento de maior renda foram menos afetados pelo ciclo econômico que os países desenvolvidos e os mais pobres.
- 3) As políticas de ajustamento conduzidas como respostas à crise pareciam ter provado ser o melhor caminho para o crescimento contínuo no futuro
- 4) Era preciso um estreitamento nas relações entre países industrializados³ e os países em desenvolvimento num esforço conjunto para aliviar a pobreza.

A resposta do Banco para o item dois, ou seja, para o fato de que os países em desenvolvimento com renda maior eram os que menos tinham sido afetados pela crise econômica, residia no conjunto de ajustes no plano fiscal e monetário e na capacidade de alavancagem externa. De fato, parece-nos que a oferta de recursos por parte dos bancos comerciais privados foi decisiva, porém com altos custos futuros como ficou evidenciado na crise latino-americana dos anos oitenta.

O discurso do Banco revelava uma aproximação maior com a teoria monetarista, principalmente sobre a necessidade de ajustes no lado da demanda para conter os problemas do Balanço de Pagamentos. Por outro lado ainda estava distante do que seria nos anos Reagan, quando os programas de ajuste estrutural estariam em pleno curso.

³ O Banco usava por vezes o termo “industrializados” para referir-se aos países desenvolvidos. Essa era uma herança das teorias do crescimento dos anos sessenta.

Na gestão McNamara, a preocupação com a pobreza e o crescimento estava inserida no sentido de que era necessária uma estratégia de melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento. **Concern over ways to alleviate poverty has again come to the forefront in much of the developing world. The challenge these countries face is to combine growth with equity so as to accelerate and mutually reinforce the gains from both.**(WBR, idem, p.16)

O problema consistia em como conciliar o crescimento com a equidade diante dos eventos econômicos que apontavam para uma virada no cenário internacional.

No relatório de 1979 (WBR) o Banco começava a ver sinais de incertezas na economia mundial. As taxas de crescimento dos países industrializados vinham desde 1975 numa trajetória fraca, com impactos negativos nas taxas de crescimento dos países em desenvolvimento, ainda que esses permanecessem com ritmos mais acelerados que os primeiros. Nesse aspecto não passa despercebido o fato de que o ritmo de crescimento do leste asiático (9% em 1978) superava o latino americano, o que indicava a tendência de distribuição do crescimento regional que viria a prevalecer na década de oitenta.

Como salientamos o final da década de setenta representaria um marco em termos de transformações em vários aspectos das relações do sistema de Estados. Cabe verificar qual o balanço que o Banco faria do período que se encerrava e a resposta que daria aos eventos surgidos com o segundo choque do petróleo e a crise da dívida.

III.3 Balanço da década e a ascensão dos programas de ajuste estrutural.

Ao final da década de setenta surge o primeiro relatório sobre o desenvolvimento mundial (World Bank Development Report; 1978), cujo conteúdo procurava traçar não somente uma avaliação da década, como do período pós Bretton Woods, indicando, por fim, quais as tendências e políticas que a instituição indicava para a melhoria das condições de vida das populações dos países em desenvolvimento.

O Banco inicia o relatório apontando as transformações do pós-guerra e as melhorias conquistadas no campo da urbanização, industrialização e modernização das instituições, mas traça ao mesmo tempo um quadro de extremas dificuldades relativas ao

elevado grau de pobreza da população mundial. Dentre as frustrações no campo social lamentava a crescente dificuldade em alterar hábitos e costumes, que estariam na raiz dos obstáculos ao crescimento e ao aumento do bem-estar.

Na análise separam-se os países de baixa renda daqueles que haviam logrado um grau maior de desenvolvimento, mais precisamente os países de renda média, cujas alterações estruturais em suas formações econômico-sociais ligavam-nos estreitamente aos acontecimentos do ciclo econômico, portanto os inseriam na própria dinâmica da acumulação, algo que ressaltava a importância que a instituição daria ao fenômeno da “interdependência”.

Los payses em desarrollo de ingresos medianos constituyen un grupo heterogêneo em cuanto a estructura econômica, experiencia de desarrollo y nivel de ingreso per capita. Em general, su crecimiento económico depende más estrechamente que el de los países de bajos ingresos del comercio internacional y de los mercados de capital. (WDR, 1978:p.2)

A diferença entre o grau de crescimento dos dois grupos de países expressava o modo dinâmico com que os países de renda média haviam entrado no processo de expansão capitalista do período de Bretton Woods. Enquanto os países de baixa renda alcançaram uma taxa média de crescimento anual de 3,1% do PIB (1960-75) os de renda média haviam alcançado o dobro, ou seja, 6,0%. Esse crescimento acompanhava o comportamento de distribuição setorial do PIB, em termos de tendência, verificado nos países industrializados, com forte crescimento dos setores da indústria e dos serviços.

Quizás lo que describa mejor la amplitud de los câmbios económicos ocurridos en los últimos 25 años sea el hecho de que muchos países en desarrollo han modernizado su agricultura y mantenido tasas elevadas de crecimiento de la producción agrícola, al paso que algunos de ellos fabrican ya equipos de tecnología avanzada (generadores de energía eléctrica, por ejemplo). Muchos poseen una considerable capacidad en las industrias técnicas y algunos compiten actualmente con eficacia a nivel internacional para la ejecución de proyectos llave en mano. (WDR, ibid: p.4)

O panorama do crescimento indicava uma crescente hierarquização não mais entre países industrializados e países agrícolas, mas entre os próprios países periféricos, onde alguns países, porém poucos, distanciavam-se da divisão tradicional do trabalho descrita pelos clássicos.⁴ Também apontava para processos correlatos de internacionalização do capital e substituição de importações na periferia.

Essa “interdependência” criava novos problemas sem que se corrigissem antigos. O primeiro deles era a estreita ligação entre o comportamento do ciclo no centro e na periferia, o que seria mais evidenciado quando da emergência do padrão de financiamento da década de setenta, baseado na banca privada internacional. O segundo quanto ao *gap* tecnológico, que não fora resolvido com os processos de industrialização. Também ficava em aberto o problema das assimetrias em termos de impactos diferenciados do ciclo no sistema econômico internacional, tal qual apontara Prebisch em seu famoso relatório de 1949 (CEPAL, 1949).

O relatório do GBM ainda é dúbio quanto à capacidade de adaptação dos países periféricos às minguantes do ciclo, oscilando entre o otimismo e a precaução. De certa forma havia um certo otimismo em relação à capacidade de resposta dos países com estruturas econômicas mais diversificadas, fato esse provavelmente induzido pela manutenção de taxas expressivas de crescimento após o primeiro choque do petróleo, num contexto onde os países industrializados apresentavam sinais de esgotamento e estagnação.

Los países en desarrollo demostraron su destreza en la administración económica con su modo de ajustarse a la serie de sacudidas de origen externo que han experimentado en años recientes, tales como las grandes fluctuaciones de los precios internacionales de los productos primarios, el repentino incremento de los precios del petróleo, la prolongada recesión en los países industrializados y las evoluciones imposibles de predecir de los tipos de cambio internacionales. A través de medidas que incidieron en la estructura de la producción y los precios internos, así como por medio del comercio externo y los empréstitos, han sido capaces de soportar esas sacudidas externas, mantener su crecimiento y controlar la inflación. A los que siguieron políticas

⁴ Refiro-me principalmente aos esquemas de comércio internacional descritos por Smith e Ricardo.

orientadas a la exportación les fue en general mejor que a los demás. (WDR, ibid.: p.5)

Apesar desse tom otimista, restava uma série de problemas e indagações quanto ao futuro. Dentre as quais destacaremos: 1) população, 2) urbanização, 3) investimento e poupança, 4) pobreza absoluta, 5) o ambiente internacional e 6) os fluxos de capital.

- 1) houve um aumento na expectativa de vida nos países em desenvolvimento sem que houvesse uma diminuição correspondente nas taxas de fecundidade, tal fato poderia gerar problemas em termos de absorção da força de trabalho e de pressões sobre o gasto público diante de situações de escassez de renda e poupança.
- 2) O rápido processo de urbanização gerava da mesma forma problemas em termos de ocupação, ao mesmo tempo em que criava uma ocupação dual do espaço urbano, onde coexistiam ilhas de modernidade rodeadas por ocupações carentes de toda sorte de infra-estrutura básica.
- 3) As baixas taxas de poupança interna eram um problema crônico de países periféricos. De certa forma poderiam ser supridas com ingressos externos de capital, principalmente nos países de renda média, que contavam com instituições mais aptas para dar suporte “ambiental” para as inversões. Por outro lado muitos países careciam de instituições, credibilidade e oportunidades de negócios para fazer avançar em ritmo acelerado o processo de diversificação de suas economias.
- 4) A pobreza absoluta atingia cerca de 800 milhões de pessoas o que significava 40% da população dos países periféricos. Nesse aspecto o crescimento isoladamente não seria capaz de resolver o problema.

La experiencia histórica indica que no es probable que los miembros más pobres de la población compartan equitativamente el crecimiento económico, sobre todo porque tienen menos acceso a los bienes de producción necesarios para generar

ingresos, a saber, tierra, crédito, educación y empleos en el sector moderno. (WDR, idem:p.8)

- 5) O ambiente internacional: o crescimento do comércio internacional, sob os auspícios do GATT e da recuperação das economias atingidas pela guerra, ajudou a dinamizar as exportações dos países em desenvolvimento. Por outro lado os reais beneficiários desse processo foram aqueles que puderam diversificar suas exportações por meio da industrialização. Os países produtores de primários, ou seja, aqueles que estiveram inseridos na década de setenta ainda sob a antiga divisão internacional do trabalho demonstraram uma menor capacidade de resposta aos eventos negativos produzidos pelo primeiro choque do petróleo.

Durante el período de 1960-75, las exportaciones de manufacturas, combustibles, minerales y metales de los países en desarrollo aumentaron con mayor rapidez que las de los países industrializados. Sin embargo, en productos primarios agrícolas, en los que los países en desarrollo aportan una elevada proporción del comercio mundial, el incremento de sus exportaciones fue más lento que el del total mundial. En parte, esto se debe al lento crecimiento de la demanda mundial de bebidas tropicales y fibras duras, que se cuentan entre las principales exportaciones de los países en desarrollo, pero también una razón importante ha sido la insuficiente atención prestada al incremento de la producción agrícola. (WDR, idem: p.10)

O resultado disso foi uma deterioração dos termos de intercâmbio e o agravamento da situação econômica por meio do comércio exterior.

- 6) Os fluxos de capital: houve uma clara alteração no padrão de financiamento das economias periféricas com a ascensão dos créditos privados por conta da reciclagem dos petrodólares. Para o Banco, de um modo geral, o aumento da liquidez externa ajudou a suplantir um dos problemas graves das economias periféricas, ou seja, as baixas taxas de poupança; porém isso não deixava de trazer algumas preocupações. A principal delas é que os créditos privados tinham como efeito colateral uma estrutura de vencimentos mais curta e em geral eram referenciados em taxas de juros flutuantes, sujeitas a fatores externos

que escapavam ao controle dos países tomadores. Dessa maneira o risco das carteiras aumentava significativamente.

A palavra chave do relatório era a **interdependência**.⁵ Essa era o resultado dos crescentes fluxos reais e monetários e que alteravam as relações centro-periferia. Como os países periféricos vinham financiando seu crescimento com a participação crescente de poupança externa, criava-se o risco de que uma súbita crise de liquidez externa pudesse empurrá-los para quadros recessivos severos. Isto poderia ser agravado se os países industrializados adotassem medidas restritivas em termos de comércio, com conseqüências negativas em termos de preços dos produtos exportados pela periferia.

Na ausência de crédito externo e dado o caráter sistêmico dos fluxos internacionais, a interrupção do fluxo de pagamentos por parte de alguns países devedores importantes poderia gerar uma crise em cadeia. Esse era um dos preços a pagar pelo aumento da interdependência. Nesse aspecto o Banco propunha uma alteração no perfil das estruturas de crédito e financiamento para os anos vindouros, baseada **“(...) no mejor acceso a los mercados de bonos a largo plazo, um mayor equilibrio entre el financiamiento de fuentes privadas y oficiales, y medidas encaminadas a ampliar los plazos médios de vencimiento.”** (WDR, idem: p.27)

Relativamente às prioridades apontadas pela instituição para os países de renda média, sem deixar de ter uma influência liberal⁶, muitas poderiam parecer pura heresia nos anos de chumbo da hegemonia neoclássica que viria na década de oitenta.

⁵ Os escritos teóricos sobre a interdependência floresceram nas décadas de sessenta e setenta e certamente influenciaram o Banco. “During the late 1960s and early 1970s, studies of international “interdependence” focused on the ways in which greater economic linkage among countries could affect them (Cooper 1968, 1972; Deutsch and Eckstein 1961; Keohane and Nye 1972; Rosecrance and Stein 1975; and Waltz 1970). As this literature developed, it became more precise about the meaning of interdependence and its relationship to the concept of power, adapting concepts that Albert Hirschman (1945/1980) had developed a generation earlier (Baldwin 1980; Keohane and Nye 1977). Interdependence, this literature argued, altered the nature of world politics by changing the context and alternatives facing countries.” (MILNER, H. e KEOHANE, R., 1997, p.7)

⁶ Na década de setenta os escritos de Paul Samuelson, com sua síntese neoclássica, ainda concorriam com os neoliberais mais radicais. Para Samuelson, embora a abordagem utilitarista permanecesse válida, o mercado continha imperfeições e deveria existir um certo nível de intervenção estatal. No GBM essa linguagem foi perdendo fôlego com a chegada da ortodoxia liberal na década de oitenta, mas teve muito apelo durante os anos setenta.

A primeira delas referia-se à política industrial e comercial. Os países deveriam perseguir políticas ativas nesse sentido, porém com uma ressalva importante: no documento já apareciam críticas claras aos modelos de substituição de importações. Fica evidente a separação entre dois modelos, um fadado ao fracasso, o da substituição de importações (*inward-oriented development strategy*) e outro visto com entusiasmo, qual seja, o de promoção de exportações (*outward-oriented development strategy*).

A medida que los países sustituyen importaciones en forma progresiva con bienes de producción nacional, el uso de recursos internos para ahorrar divisas mediante la sustitución de importaciones resulta gradualmente menos eficiente que obtener divisas mediante el incremento de las exportaciones. En los casos en que hay muy poco margen para una sustitución adicional de importaciones industriales y que, al mismo tiempo, el crecimiento de las exportaciones es lento o nulo, la escasez de divisas se convierte rápidamente en el principal estrangulamiento para alcanzar un mayor grado de desarrollo. (WDR, ibid: p.64)

Além disso a substituição de importações, levada a efeito sob regimes rígidos de escolha de vencedores (*winners*)⁷, produz ineficiências alocativas e aprofunda a heterogeneidade estrutural.⁸

Diferentemente dos processos substitutivos de importações o papel do governo numa estratégia de desenvolvimento voltada para fora deveria se restringir à exploração das oportunidades de negócios, elaboração de projetos e financiamento dos mesmos, desenho e implementação de obras de infra-estrutura, investigação científica, comercialização e importação de tecnologia.

A estratégia deveria buscar elevar o valor agregado das exportações, estabelecer negociações para combater o protecionismo dos países industrializados, combinando

⁷ Vários são os estudos sobre os ganhadores e perdedores em função dos modelos adotados. Para uma abordagem próxima do GBM cito "Losers and Winners in Economic Growth" (BARRO, J. R and LEE, Jong-Wha).

⁸ Utilizo livremente uma expressão cara ao pensamento cepalino, que julgo traduzir os efeitos negativos da política de substituição de importações apontados no relatório. Fica a ressalva de que as raízes da heterogeneidade estrutural, característica do processo histórico da formação do capitalismo periférico, para a CEPAL, são muito diversas dessas apontadas pelo relatório.

concessões liberalizantes por parte dos países em desenvolvimento, principalmente daqueles que lograram alcançar um maior nível de renda e complexidade econômica.

Por fim dever-se-ia melhorar a alocação de recursos em termos de gastos sociais, pois em boa parte os gastos públicos não chegavam às populações mais pobres. Nesse ponto, muito embora a ênfase do relatório em relação à extrema pobreza esteja centralmente colocada, verifica-se uma lacuna monumental quanto aos processos políticos de transformação dessa realidade. É expressiva a precaução da instituição em não ferir suscetibilidades dos países membros, muitos dos quais vivendo sob regimes autoritários.

Algumas das preocupações apontadas pelo relatório seriam confirmadas com os eventos políticos e econômicos da virada da década. A crescente interdependência verificada pela instituição mostrar-se-ia explosiva com a série de ajustes na economia mundial.

III.4 Crise e Ajuste: 1979, o ano que não terminou

A crise que se abateu no ano de 1979, com a subida dos juros americanos e que levou de roldão todos os cantos do mundo capitalista, foi a expulsão de um regime de acumulação cujo contrato social não mais era aceito pelos detentores da riqueza⁹. Os sintomas da crise estavam presentes nos anos setenta, com a baixa generalizada das taxas de crescimento nas economias desenvolvidas e o fenômeno inflacionário. A taxa de crescimento do PIB *per capita* das economias industrializadas caíra de uma média de 4,1 na década de sessenta para 2,5 na década de oitenta. Em especial alterações importantes no interior da tríade estavam ocorrendo, o que em síntese ameaçava a supremacia americana tanto nos negócios como na política.

En la época del acuerdo de Bretton Woods en 1944, Estados Unidos podía alardear de una capacidad industrial de casi el doble que la del resto de las principales naciones industriales occidentales combinadas. Durante las dos décadas posteriores al fin de la segunda Guerra Mundial, la economía de Estados Unidos continuó disfrutando de una predominancia económica sin

⁹ Refiro-me à fração financeira do capital, que foi a principal beneficiária da crise de Bretton Woods e dos processos de desregulamentações competitivas a partir dos setenta.

disputa. Sin embargo, durante la década de los sesenta essa superioridad económica y tecnológica empezó a verse desafiada. Para mediados de los setenta la posición relativa de la economía de Estados Unidos en el cuadro mundial había sufrido un cambio cualitativo y cuantitativo en dos aspectos: no sólo otras naciones industrializadas eran ahora serios competidores, sino que Estados Unidos se había hecho más dependiente de los mismos mercados mundiales en los cuales competía. (MILLER, 1987, p.54)

Segundo Miller (idem) a economia estadunidense caíra de 40% da produção mundial em 1950 para 22% em 1978; no campo comercial a competição das outras nações industrializadas logo transformaria a balança comercial dos EUA num permanente registro de perda de reservas. Esse fora o custo pago pela maior nação industrial no exercício de sua hegemonia, bem como da expansão do próprio capitalismo. Expansão essa que perdera seu dinamismo nos anos setenta colocando em crise o sistema de Bretton Woods e o regime fordista.

Porém, antes de tudo, foi uma crise de hegemonia. Como bem salientou TAVARES (1993), tratou-se de um processo onde o hegemom não aceitou perder a liderança e no uso de seus instrumentos de força e persuasão, num primeiro momento muito mais de força, resolveu dar uma resposta ao mundo deixando claro que longe estaria o momento de sua derrocada.

Após a ruptura do Smithsonean Agreement, em 1973, e até meados do governo Carter, os EUA praticaram uma política cambial de *benign neglect* que permitiu uma desvalorização lenta e quase contínua do dólar, que levou progressivamente o marco e o iene a um novo papel de moeda de referência internacional. Data desse período a especulação periódica contra o dólar e a expansão descontrolada do mercado de euromonedas. As contradições da política macroeconômica americana tornaram-se patentes no fim do governo Carter. Foi então, em fins de 1978, que ocorreu a primeira forte intervenção de Volker no mercado monetário, elevando a taxa de juros a 8%. O segundo movimento de Volker, já na era Reagan, é bastante conhecido pelo choque nas taxas de juros do final da década e pelas turbulências financeiras que provocou

no mundo todo, agravadas pelo segundo grande período de ajuste recessivo do início da década de 80. (TAVARES, Idem, p.27)

Os mecanismos de dissolução das esperanças anti-sistêmicas e das contestações intra-sistêmicas vieram pela diplomacia do dólar forte. Com o dólar como moeda internacional a política monetária americana agia como a política monetária do mundo, enxugando ou fornecendo liquidez; pior para aqueles que carregavam em suas carteiras pesados passivos adquiridos na euforia de crédito dos anos setenta, como fora o caso dos afoitos tomadores latino-americanos. Tudo isto num contexto onde o petróleo impunha severas perdas para os países importadores. O barril do petróleo subira de U\$12,4 em 1978 para U\$17,1 em 1979 chegando a U\$29,4 em 1980.

Os ajustes que se seguiram nas economias periféricas foram de fato o sub-produto do ajuste da economia estadunidense. Foram uma tentativa desesperada de fazer frente ao crescente de pagamentos que se avolumavam. A primeira resposta dos organismos multilaterais foi encarar a situação como um problema de liquidez e não de solvência. Nesse sentido, medidas setoriais foram apontadas, tais como a readequação em termos da matriz energética, mas o mais importante é que cresceu o consenso em termos de que o modelo de substituição de importações deveria ser substituído por um modelo de promoção de exportações, aliás, fato esse que já aparecia no WDR de 1978.

Entre 1979 e 1982 a situação das economias periféricas irá deteriorar-se rapidamente, mas o ajuste da economia americana irá afetar negativamente o conjunto das economias do planeta. A crise do capitalismo fordista vinha se arrastando desde a crise de Bretton Woods. Ela aparece nos países centrais por meio da inflação, da estagnação, do desemprego e da queda da produtividade. Nos países periféricos enquanto a liquidez esteve abundante, a crise foi colocada por debaixo do tapete, mas assim que o segundo choque do petróleo e o aumento brutal das taxas de juros americanas estouraram foi inevitável o alastramento. Mais do que isso, parte da crise é exportada para os países periféricos, em especial os não exportadores de petróleo e detentores de passivos importantes. Num primeiro momento a crise será sintomaticamente detectada como de curto prazo, uma típica crise de liquidez, afetando o balanço de pagamentos; assim que os anos passam e a volta

dos créditos voluntários fica cada vez mais difícil, os programas de ajuste irão tomar uma dimensão maior e mais profunda.

De uma crise de liquidez ela passará a uma crise de modelo, com as críticas ao modelo de substituição tornando-se a tônica dos discursos das instituições financeiras multilaterais.

O ajuste americano servirá para enquadrar o mundo à lógica da política monetária americana. A resposta americana é uma resposta de poder, no sentido de um poder que exerce ao limite os instrumentos de que dispõe. Seria de se estranhar o contrário, ou seja, que diante de uma crescente desconfiança diante do dólar e do agravamento da crise mundial a maior potência mundial permanecesse passiva. Sendo o dinheiro uma das expressões do poder, e, o dinheiro do mundo era o dólar, o que o governo americano fez foi lembrar que não estaria disposto a operar um novo arranjo institucional que fundasse um novo padrão monetário.¹⁰

Ao mesmo tempo o enquadramento dar-se-ia no plano ideológico, levando à lona o keynesianismo e colocando a máquina de propaganda das instituições financeiras multilaterais para funcionar.

O saldo do ponto de vista do crescimento, emprego, inflação e endividamento foi lastimável.

Indicadores chave da economia mundial (1979-82)

	1979	1980	1981	1982
Variação do comércio mundial (volume)	6.5	1.5	0.0	-2.0
Variação do PIB nos países industrializados	3.2	1.3	1	-0.2
Desemprego nos países industrializados	5.0	5.6	6.5	8
Inflação nos países industrializados	7.3	8.8	8.6	7.5
Variação do PIB nos países em desenvolvimento importadores de petróleo	4.2	5.0	2.2	2.0
Razão entre o serviço da dívida e as exportações de bens e serviços nos países em desenvolvimento importadores de petróleo*	14.7	13.9	16.6	21.5

Fonte: WDR 1983, p.1

* serviços relativos às dívidas de longo e médio prazos

¹⁰ “Ao impor a regeneração do papel do dólar como reserva universal, por meio de uma elevação sem precedentes das taxas de juros, os Estados Unidos deram o derradeiro golpe no estado de convenções que sustentara a estabilidade relativa da era Keynesiana.” (BELLUZZO, idem, p.15 e 16)

A tabela acima mostra que o impacto foi generalizado, sendo que nos três anos posteriores à política do dólar forte, armou-se a crise de pagamentos que atingiria o mundo a partir do *default* mexicano de 1982. A crise não arrebenta na América Latina por um acaso, mas pelo fato de que esse foi o continente mais afetado em termos de fluxos de pagamentos, foi o elo mais vulnerável da corrente financeira. Nele concentravam-se países de renda média que foram grandes tomadores de empréstimos da banca privada internacional. Os dados podem ser verificados nas tabelas abaixo.

Taxa de variação do PIB nos países em desenvolvimento e nos países de renda média importadores de petróleo (distribuição regional – 1960-1982)

INDICADORES E REGIÕES	1960-79	1973-79	1980	1981	1982
Taxa de crescimento do PIB nos países em desenvolvimento	6.0	5.1	3.0	2.0	1.9
Taxa de crescimento do PIB de países de renda média importadores de petróleo (b)	6.3	5.5	4.2	1.1	1.1
Lesse asiático e Pacífico (b)	8.2	8.5	3.6	6.9	4.2
Oriente Médio e Norte da África (b)	5.2	2.9	4.7	0.1	2.7
África Subsaariana (b)	5.5	3.7	4.0	3.7	4.0
Sul Europeu (b)	6.7	5.0	1.5	2.4	2.2
América Latina e Caribe (b)	5.6	4.9	5.7	-2.4	-1.2

Fonte: WDR 1983, p.7

Países em desenvolvimento: balanço de Contas Correntes (US\$ bilhões– 1970/1982)

INDICADORES	1970	1978	1979	1980	1981	1982
Balanço de contas correntes	-12.0	-35.9	-31.3	-58.9	-118.6	-118.2
Pagamentos de juros	-2.7	-16.8	-24.3	-32.9	-41.8	-49.5
Déficit como % do PIB	2.3	2.2	1.6	2.7	5.5	5.0
Serviço da dívida como % do PIB	1.8	3.2	3.5	3.4	4.1	4.7
Serviço da dívida como % das exportações	13.5	15.4	15	13.6	16.3	20.7

Fonte: WDR 1983.

A taxa de crescimento do PIB para boa parte do mundo não retornaria mais aos patamares alcançados até o final da década de setenta. O mundo estava mudando e isto significava que o regime de acumulação sofreria alterações importantes. Ao mesmo tempo eventos significativos estavam por transformar o mapa geopolítico. Ficava evidente que com a ascensão de Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra, a onda conservadora,

monetarista num primeiro momento e neoliberal¹¹ num segundo momento, iria tomar conta do cenário pelos próximos anos.

Essa mudança de rumos, ao que parece, não ocorre de forma linear. São as experiências concretas com os programas de ajustamento e o aprofundamento da crise ao longo dos anos oitenta que levarão à um “programa político”, conhecido vulgarmente como neoliberalismo. As discussões em torno da resolução da crise latino-americana e os sucessivos problemas com a região africana são elementos indispensáveis na compreensão da gênese dos programas de ajustamento.

Os programas apareceram antes da eclosão da crise, mas foram facilmente instrumentalizados durante os longos anos que se seguiram. Em 1978 o chefe de operações do Banco, Ernest Stern, começa a desenhar os programas de ajustamento estrutural:

On may 16, 1979, Stern wrote McNamara a long memorandum that began: “Some time ago we dicussed briefly whether the Bank could better condition its country lending programs by linking them more explicitly, to the macro-economic policies of our member governments. As you know, I consider this a principal issue for the evolution of the Bank in the years ahead. (KAPPUR, et. al. 1997, p.507)

De fato esse viria a ser não somente o principal instrumento de atuação do Banco, como um dos principais instrumentos dos países centrais no enquadramento das economias periféricas.

No WBR de 1980 o capítulo quatro é inteiramente dedicado aos problemas das economias periféricas diante dos acontecimentos internacionais, bem como aos ajustes necessários para sair da crise. Nesse aspecto anunciava-se a criação dos ***structural adjustment lendings (SALs)***¹². Os dois objetivos principais para a criação do programa foram o auxílio a países com problemas de médio prazo em seus balanços de pagamentos e

¹¹ Permito-me uma distinção entre monetaristas e neoliberais em termos de escopo dos programas propostos e não de seus fundamentos teóricos. O monetarismo se prende a gestão da política econômica enquanto o neoliberalismo propõe-se um programa político.

¹² Em 25 de março de 1980 é aprovado o primeiro SAL, sendo a Turquia o país a inaugurar o novo tipo de programa com um empréstimo de US 200 milhões. (World Bank Group Historical Chronology, jan 2001)

a necessidade de se ter um instrumento ágil para perseguir, de forma ativa, políticas estruturais apropriadas nos países em desenvolvimento.

Os motivos para a introdução do programa não faltavam: as mudanças no cenário internacional com a crescente interdependência, o choque do petróleo, altas taxas de inflação, baixas taxas de crescimento nos países industrializados. Havia uma clara percepção de que a situação estava se deteriorando para os países em desenvolvimento.

Structural Adjustment Lending was seen as one response in an effort to help supplement, with longer-term finance, the relatively short-term finance available from commercial banks and the resources available from the IMF in order that the current account difficulties of many developing countries do not become so large as to jeopardize seriously the implementation of current investments programs and foreign exchange producing activities. (WBR, 1980, p.67)

Em boa medida as condicionalidades, ou o esboço do que deveriam ser as condicionalidades aparece mais voltado aos esforços exportadores e às questões relativas ao padrão energético de cada país. Nas palavras do Banco os SALs surgem como uma espécie de colchão de liquidez a ser adotado em parceria com os programas de estabilização do FMI, permitindo que obras necessárias ao desenvolvimento não sofressem solução de continuidade.

No WBR de 1981 o banco volta a ressaltar que os SALs eram complementares aos esforços de ajustamento do FMI. Sutilmente o relatório já introduz algumas preocupações com as resistências políticas aos programas e demonstra interesse nos casos da Turquia e Senegal onde questões institucionais, ou seja, relativas ao manejo das políticas públicas estavam sendo introduzidas junto com os SALs. Apesar disso o programa parece estar estreitamente ligado aos problemas com Balanço de Pagamentos.

Para LICHTENSZTEJN (1987) as políticas do Banco não diferiam na essência das políticas monetaristas aplicadas pelo FMI. O foco dos ajustes estaria centrado em quatro pontos: 1) reordenamento dos investimentos públicos, com ênfase no setor energético e nas exportações; 2) liberalização comercial e convergência de preços; 3) uma política

orçamentária mais eficiente com corte de gastos e diminuição dos subsídios ao consumo e 4) reformas institucionais.

De fato todos esses pontos aparecem nos relatórios, mas não devemos subestimar que estava em curso algo que transcendia aos modelos de ajuste monetarista dos balanços de pagamentos. Especificamente o ponto quatro irá ser tratado com maior destaque à medida que cresce no interior do Banco e nos debates sobre o desenvolvimento a dicotomia entre mercado e estado¹³. Isto não significa que essa dicotomia não estivesse presente anteriormente, basta que se leia o WDR de 1978 para ver que as linhas gerais da crítica ao modelo de substituição de importações estavam lá.

A diferença fundamental entre os primeiros ajustes e os que viriam depois estava no fato de que se operava uma transformação em termos ideológicos no mundo e que isto se refletia dentro do Banco. Depois, com o passar do tempo vislumbrou-se que os problemas que afetavam parte do mundo periférico não eram de curto prazo. Há um consenso entre os estudiosos do assunto, tais como Joan Nelson, Miles Kahler, Robert Kaufman,¹⁴ entre outros, de que a medida em que a crise se agravava o grau de influência (*leverage*) das instituições multilaterais aumentava. Poder-se-ia acrescentar que o grau de influência e o escopo dos programas de ajuste também aumentaram ao sabor da crise.

↑ da crise	→	↑ influência externa	→	↑ abrangência das condicionalidades
------------	---	----------------------	---	-------------------------------------

Os programas não foram vistos pela periferia com entusiasmo, ao contrário, havia a desconfiança de que se tratavam de políticas que poderiam ferir a soberania; de fato os programas implicavam numa troca: de um lado a oferta de recursos para países estrangulados externamente e de outro a oferta de parte da soberania, ou da liberdade no grau de manejo das políticas públicas. Além dessa reação negativa por parte das entidades soberanas, existiam também os problemas relativos aos ganhadores e perdedores. Os programas de ajuste não beneficiavam a todos indistintamente, ao contrário afetavam

¹³ Ver STRANGE (1996) E EVANS, P. (1992); Uma abordagem histórica, que coloca a questão em termos de longa duração pode ser encontrada em BOYER (1999).

¹⁴ “We hypothesized that the probability of adoptin broad programs of reform is higher in countries where economic trends have been widely viewed as unsatisfactory for a long time (...), not only because economic

grupos de interesse e parcelas significativas da população. Programas austeros como os do FMI acompanhados de medidas que mexiam em sistema de preços (corte de subsídios, etc) tinham reflexos claros em especial nas áreas urbanas, com o aumento do desemprego e dos preços dos alimentos.

A pressão dos países ricos sobre as instituições multilaterais será no sentido de quebrar as resistências e apoiar alianças “reformistas” que facilitassem o caminho para o “livre mercado”. A crítica e portanto a construção do consenso liberal¹⁵ começou pelo ataque frontal ao modelo de substituição de importações. Dentro do Banco a guinada neoclássica seria ampliada com a nomeação de Anne Krueger em 1982, ano em que explode a crise da dívida no mundo periférico.

A ênfase na crítica do modelo de substituição de importações sustentava-se nas distorções alocativas que ele produzia e pelo fato de que se tratava de um modelo voltado para dentro (*inward-oriented development strategy*). Como a crise que se apresentava era uma crise de Balanço de Pagamentos, as medidas de ajuste propostas foram no sentido de atacar o problema da escassez de reservas.

No WDR de 1981 o Banco faz um balanço da experiência de ajuste que vinha sendo implementada nos países, em função das crises que sofreram durante os anos setenta.¹⁶ Nesse sentido são adotados três critérios para definir quais as premissas para um maior ou menor êxito nas medidas de ajuste, seriam eles: a estrutura da economia, as políticas adotadas e a natureza e a intensidade com que os países foram afetados pelos choques externos. O GBM também faz uma distinção, partindo da estrutura econômica, de quatro grupos de países: 1) renda média semi-industrializados; 2) renda média de produção primária; 3) países grandes de renda baixa, parcialmente industrializados; e, 4) países mais atrasados, em geral com estruturas econômicas rudimentares e baixa renda.

decisionmakers are more likely to perceive structural problems at work, but also because the key interest groups and the public are likely to be more receptive to extensive reforms.” (NELSON, J., 1990a, p.21)

¹⁵ Importante nesse aspecto foram os estudos elaborados por Bella Balassa sobre tarifas, integração e abertura externa. Esses estudos foram de particular importância na defesa que o Banco passará a fazer dos modelos orientados para fora.

¹⁶ Aqui não se trata de ajuste no sentido da aplicação dos programas do Banco, mas das medidas tomadas pelos próprios países para ajustarem suas economias em função da crise externa. Essa análise é importante porque permite observar como evoluem ideologicamente as análises do Banco, o que serve para termos uma visão de como seriam estruturados os SALs.

A estrutura econômica é importante à medida que determina o raio de manobra que cada país possui diante dos choques externos, ou seja, a qualidade e a quantidade de instrumentos de que dispõe. Nesse aspecto podemos incluir o grau de diversificação da estrutura produtiva, bem como das exportações, qualificação técnica e ambiente institucional, além de atributos locacionais específicos.¹⁷ É bastante claro que um país com uma estrutura econômica rudimentar, dependente de capital e petróleo, terá poucos recursos para ajustar-se aos choques e muito possivelmente dependerá da assistência internacional.

O relatório via duas possibilidades de ajuste, uma que poderíamos qualificar como virtuosa, que implicava numa alocação de recursos para os setores exportadores e para a substituição de importações na área de energia; outra que seria menos recomendável, mas que muitas vezes independia da vontade do país, baseada num ajuste passivo por meio de contenção da demanda interna e, portanto, das importações.

O país que servia como arquétipo de ajuste virtuoso era a Coreia do Sul.

La República de Corea (Corea del Sur) ofrece un ejemplo de país que ha logrado resultados espectaculares por medio de una estrategia de crecimiento basada en la exportación, que no modificó durante el período de 1974-78. Su experiencia en los mercados extranjeros, junto con una devaluación en 1974, condujeron a mayores aumentos en sus participaciones en los mercados de exportación y a una fuerte sustitución de importaciones. Las proporciones correspondientes al ahorro y la inversión internos aumentaron considerablemente, se elevó la eficiencia de la inversión y se logró el ajuste con crecimiento. (WDR, 1981, p. 81)

O banco coloca na agenda do debate sobre o desenvolvimento a dicotomia, em certo sentido bastante questionável, entre o modelo de desenvolvimento voltado para fora e o

¹⁷ Apesar do Banco dedicar um capítulo aos países em desenvolvimento exportadores de petróleo, porém com déficit de capital, para efeito da análise estamos dedicando nossa atenção para os países em desenvolvimento importadores de petróleo.

modelo de desenvolvimento voltado para dentro.¹⁸ Ao analisar a saída para os países em desenvolvimento importadores de petróleo, a opção pelo modelo exportador fica clara:

Uma economia mundial más turbulenta hace que um país en desarrollo importador de petróleo considere dos tipos de câmbios estratégicos. El primeiro consiste en adoptar una posición orientada más hacia el exterior, fabricar productos en los que el país tenga una ventaja comparativa y dejar que las importaciones compitan con todos los bienes producidos en el ámbito nacional, salvo unos pocos. El segundo tiene por objeto lograr una mayor autosuficiencia en una gama más amplia de bienes y reducir los vínculos comerciales con el resto del mundo más allá de lo que indica la ventaja comparativa, con la esperanza de aminorar la vulnerabilidad a las commociones externas. (...) Los antecedentes muestran que, en conjunto, los países que optaron por la primera estrategia (...) lograron el ajuste con sólo una interrupción temporal del crecimiento. (WDR, ibid, p.88)

O contraste entre as estratégias fica evidente quando se compara o caso coreano com o desenvolvimento brasileiro. Para o Banco, o Brasil após 1974 não tomara as devidas medidas de ajuste necessárias e deixara crescer perigosamente o déficit externo e interno, cujo preço poderia ser a diminuição do ritmo de crescimento para a década de oitenta. É curioso notar que o GBM faz referência, mesmo que sutil, aos objetivos políticos perseguidos pela política econômica pós-1974 como um dos problemas para a postergação do ajuste.

Brasil no abandonó prontamente la ética del crecimiento como reacción a las condiciones externas más difíciles. Se había creado un exaltado sentimiento de “destino manifesto” y el nuevo Gobierno que assumió el poder em 1974 se vio obligado a continuar, e incluso superar, los éxitos de su predecesor. El crecimiento también se consideraba necesario para facilitar el processo de

¹⁸ Isto não significa que a produção intelectual que orientava o Banco era um produto de seus estudos e pesquisas. A ofensiva contra o modelo de substituição de importações vinha desde seus primórdios. “The events under discussion saw the Bank take an operational lead in embracing policies that had been suggested by research done largely outside the Bank in the 1960 and 1970s—research associated with, for example, Bhagwati, Corden, Krueger, and Little, and, within the Bank, by Balassa.” (STERN, N. e FERREIRA, Francisco, 1997, p.547). Apesar dessa ressalva deve-se levar em consideração que o papel do Banco também

liberalización política. Esto llevó a la adopción de políticas internas expansionistas y a un considerable endeudamiento externo, a la postergación del ajuste y eventualmente a un crecimiento más lento. (WDR, ibid, p.84)

Não havia ainda um claro combate ao Estado como elemento perturbador do sistema, muito embora no ano de 1981 surgisse o relatório BERG¹⁹, considerado a primeira peça do GBM de combate aos modelos de desenvolvimento liderados pelo estado.

Como já nos referimos a entrada em cena de um programa mais consistente de ajuste, que não simplesmente a mudança de ênfase pró *export-led*, viria com a crise mexicana de 1982²⁰. A crise coincide com a entrada de Anne Krueger no Banco, dando impulso às análises de corte neoclássico.

Em 1983 o Banco assume que havia se instalado uma crise de pagamentos. Fala-se claramente na crise da dívida e de suas causas. São elencados aspectos externos e internos. Os primeiros estavam relacionados às políticas deflacionistas nos países industrializados. Assim, os países periféricos foram afetados simultaneamente pela queda em suas receitas de exportação e pelo salto no pagamento dos serviços de seus débitos. Além disso, com o argumento de proteger seus empregos (dada a elevação que ocorrera da taxa de desemprego) e suas corporações os países centrais adotaram medidas protecionistas (p.ex. o acordo multifibras) contribuindo para a deterioração dos termos de intercâmbio dos países periféricos.

é o de intermediário simbólico. Os trabalhos de síntese e de vulgarização, que aparecem em seus documentos mais conhecidos, ajudam a pautar as discussões sobre o desenvolvimento dentro e fora da academia.

¹⁹ "This study, published in 1981 and entitled Accelerated Growth in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action, certainly called attention to the deepening economic problems facing Africa and recommended a doubling in aid to the region. But far more important, it argued strongly that economic policy reform was critical to any economic recovery in Africa. The "Berg Report", as the study came to be known (the principal author was Elliot Berg), provided a rationale for structural adjustment lending in Africa. It argued in particular that domestic policy deficiencies and administrative constraints impeded economic progress, and it called for policy reform in trade, exchange rates, and the agricultural sector, as well as increased efficiency in the public sector's use of resources. Implicit in this argument, an soon to be explicit in analyses of African economic problems by the Bank and other institutions, was the conclusion that state-led development had been a failure. The role of the state needed to be diminished in favor of free markets and the private sector if healthy economic growth were ever to be achieved in the region." (LANCASTER, Carol, 1997, p.167)

²⁰ A crise mexicana foi e estopim de um processo generalizado de crise de pagamentos na América Latina. "La sorpresa marcó el inicio de la crisis en el verano de 1982, cuando México sufrió el rechazo de los banqueros privados al intentar refinanciar su deuda, en la manera de negociar acostumbrada. Esto se complicó cuando, pocos meses después, Brasil unilateralmente declaró su incapacidad para dar servicio a sus préstamos (...)." (MILLER, 1987, p.39)

Em termos de políticas internas, havia pelo menos três tipos de situações: 1) países que adotaram políticas de substituição de importações descuidando-se do setor externo 2) países que dependiam pouco do setor externo, seja do ponto de vista comercial como do financeiro 3) países que optaram pela estratégia de desenvolvimento voltada para fora.

A resposta do Banco é clara, seguindo a tendência que se verificava nos relatórios anteriores, ou seja, os países *export-led* eram aqueles que melhor tinham condições de ajustar-se aos choques externos. No segundo grupo chama atenção a referência que o Banco faz aos casos da China e da Índia, países que foram menos afetados em função da baixa interdependência com o sistema econômico internacional.

Apesar da gravidade dos acontecimentos o Banco sustenta a tese de que se tratava de uma crise de liquidez e não de solvência, e que cada caso deveria ser resolvido em separado.

Such problems can have one of two causes – shortage of liquidity or genuine insolvency. The first arises when a borrower is temporarily unable to earn or borrow enough foreign exchange to meet its debt service payments, often because interest rates are themselves unexpectedly high. Insolvency has far more serious and permanent connotations: a borrower simply does not have the resources to service its debt, even though it makes maximum use of available resources. (...) The debt problems of most major developing countries are caused by illiquidity, not by insolvency. (WDR, 1983, p.3)²¹

Essa posição era importante porque tinha consequências diretas na estratégia de relacionamento entre credores e devedores. Além disso baseava-se na expectativa que as taxas de crescimento da economia mundial se restabeleceriam e que os créditos voluntários seriam retomados. A perspectiva de que era uma crise de curto-prazo postergou o equacionamento do problema das dívidas e a volta do crédito voluntário ficou na esperança durante os anos oitenta.

²¹ No mesmo relatório o GBM cita dois países seriamente endividados e com problemas gravíssimos de pagamentos como sendo exemplos de crise de liquidez. “In several major countries with debt servicing difficulties, such Brazil and Mexico, the problem is basically that of liquidity (...) (Idem, p.23)

Paradoxalmente o relatório começa a definir as políticas de ajuste de longo prazo. A questão do Estado é tratada com destaque pela primeira vez, delimitando a separação entre as políticas a favor do mercado e as políticas intervencionistas. A terminologia neoclássica aparece claramente e a palavra símbolo do relatório é a **eficiência**. Ligada à questão da eficiência estava o problema da distorção dos preços relativos causada pela intervenção estatal.

Num primeiro momento a questão das privatizações não estava colocada diretamente; assim o relatório ainda apontava para medidas que pudessem aumentar a eficiência das empresas estatais mediante a definição de indicadores de performance e maior liberdade dos administradores (ou seja, menor influência política). Num plano mais geral o Banco chamava atenção para a excessiva burocratização e o empreguismo na máquina estatal, fenômenos que poderiam ser atacados pela descentralização e por sistemas de sub-contratação. A questão do orçamento não ficava de fora das preocupações. Para a instituição era preciso aproximar a elaboração do orçamento de uma **análise racional**, ligando os projetos às disponibilidades de recursos e criando sistemas eficientes de coleta de informações. O convite à **retirada do Estado** dos assuntos econômicos chegara à casa dos países periféricos.

A crítica ao Estado ainda era revestida por um certo reconhecimento de que por longos anos os países em desenvolvimento experimentaram taxas elevadas de crescimento muito em função dos investimentos públicos.

Por outro lado o novo ambiente exigia alterações nas funções dos governos. Três tarefas estavam prescritas para os mesmos: 1) Criar um ambiente macroeconômico estável, por meio da adoção de políticas sustentáveis na área monetária, fiscal e cambial; 2) um sistema de incentivos que encorajasse a alocação ótima e eficiente dos recursos e 3) um modelo de crescimento cujos benefícios fossem mais amplamente partilhados.

O primeiro item estava na ordem do dia e seguia as orientações do FMI, por meio da série de acordos aos quais os países endividados recorreram como única forma de aceder aos recursos externos.

Segundo LICHTENSZTEJN (1987), o enfoque da política de estabilização dirigida pelo FMI concentrava-se em quatro esferas de atuação: A) Cambial B) Monetário-creditícia C) Fiscal e D) Salarial.

Na esfera cambial tratava-se de promover a desvalorização cambial (para ajustar a balança comercial), unificação do câmbio (fim das taxas múltiplas) e liberalização das entradas e saídas de divisas (da conta de capital).

No plano monetário-creditício o foco estava centrado na contenção da demanda, portanto previa-se uma política monetária restritiva (aumento das taxas de juros).

Quanto à questão fiscal buscava-se a eliminação dos subsídios, a promoção de superávits primários e corte de despesas.

A questão salarial passaria pelo mercado e não por sistemas “artificiais” de regulação. Os salários deveriam ser regulados pela produtividade eliminando-se os mecanismos de indexação e alterando-se legislações que impediam uma maior flexibilidade no ambiente econômico.

O segundo item, ou seja aquele que se refere ao sistema de alocação, contrapõe a abordagem liberal do sistema de mercado aos modelos intervencionistas. O WDR de 1983 é um manifesto em defesa da livre determinação dos preços pelos mecanismos de mercado e de condenação às formas de intervenção do Estado, que criavam distorções no sistema de preços e, portanto, geravam distorções em termos alocativos prejudicando a **eficiência** da economia. Os preços deveriam ser determinados em função da escassez.

A partir dessas análises nós poderíamos supor que, enquanto os programas de ajuste ficaram restritos às medidas de estabilização, o papel do FMI foi preponderante. Lembremos: tratava-se de lidar com problemas de liquidez. Os ajustes de primeira geração foram basicamente concentrados numa perspectiva de curto prazo. O que a leitura sobre a evolução do pensamento do GBM nos fornece é que ainda na primeira metade dos anos oitenta, com a perspectiva neoclássica ganhando terreno as medidas de longo prazo, de caráter estrutural, já estavam sendo configuradas. Nesse caso o papel do Banco passará a ser cada vez mais relevante, construindo os ajustes de segunda geração. Não há uma data

precisa em que se localize o início dos ajustes de segunda geração, o que procuro salientar é que há uma seqüência que vai se construindo ao longo da década de oitenta e culminará no Consenso de Washington.²² O processo inicia-se com as críticas ao modelo de substituição de importações, vai ganhando escopo à medida que a crise da dívida perdurava, que os programas heterodoxos de estabilização fracassavam²³ e que as economias de planejamento centralizado desmoronavam pondo fim à Guerra Fria.

No plano intelectual o pensamento “estruturalista”, keynesiano ou marxista (em suas diversas vertentes) sofrerá uma derrota acachapante. Enquanto isto o neoclassismo seja em sua vertente econômica como política (*public choice*; nova economia institucional) vai afirmando seu poder. O poder político das idéias econômicas refletirá o poder político das coalizões às quais emprestam legitimidade. Assim essa vitória dá-se no plano das idéias e no terreno concreto das práticas de governo, ou seja, na implementação dos programas de ajustamento estrutural.

Vê-se que no WDR de 1983 o desenho dos ajustes estruturais ganhava contorno com as discussões sobre a eficiência alocativa e o papel do Estado. Nesse aspecto a questão da determinação dos preços cumpre um papel essencial.

(...) a key factor determining efficiency is the pricing of inputs and outputs to reflect relative scarcities. Prices of goods that deviate significantly from their scarcity value (or “opportunity cost”) may be regarded as “dissorted”. (...) Efficiency therefore requires capital and labor to be priced according to their marginal productivities at international prices. (WDR 1983, p.42-43)

²² “In 1990, a group of Latin American and Caribbean (LAC) policy-makers, representatives of international agencies, and members of academic and “think-tank” communities participated in a conference sponsored by the Institute for International Economics in Washington. Their purpose was to evaluate the progress achieved by LAC countries in promoting economic policy reforms after the debt crisis of the 1980s. At the conclusion of the group’s deliberation, John Williamson (1990) wrote that “Washington” (at least as represented by those attending) had reached a substantial degree of consensus regarding 10 policy instruments.” (orgs BURKI, Shahid J. e PERRY, Guillermo, 1998)

²³ Refiro-me principalmente aos planos de estabilização da Argentina (Austral), do Brasil (Cruzado) e do Peru (Sol). “Some countries initially sought to avoid orthodoxy. In 1985-86, three Latin American countries – Argentina, Brazil, and Peru – announced so-called heterodox stabilization policies. Domestic factors both enabled them to try an alternative approach (high reserves, high state capacity necessary to design alternative policies) and gave them special need to do so (political pressures on new democracies). (...) The common aim was to cut inflation without provoking a recession. Even after several attempts to adjust and modify the packages, all three ultimately resulted in massive failure.” (STALLINGS, B. 1992, p.73) O fracasso desses planos foi a ante-sala da ascensão do pensamento ortodoxo, e, mais precisamente do “programa neoliberal”.

Nesse pequeno parágrafo concentra-se todo um arcabouço teórico que preconiza o mercado como a instância ótima da equação da oferta e da procura, bem como uma perspectiva internacional de convergência de preços que implica na liberalização dos fluxos de comércio.²⁴ O papel do governo é subsidiário.

O mercado tem a vantagem da impessoalidade, portanto as empresas privadas estão menos sujeitas ao conjunto de pressões políticas que cercam as empresas estatais.

As a commercial entity, an SOE (*empresa de propriedade estatal*) must sell in the marketplace. As a public organization, it is given other objectives and is exposed to pressure from politically powerful sectional interests. SOEs are often operated as public bureaucracies, with more attention to procedures than to results; and ready access to subsidies can erode the incentive for managers to minimize costs. (Ibid, p.50)

Além disso, defende o Banco, o controle de preços que pode ser feito mediante o uso político das empresas estatais em geral é justificado para defender os mais pobres, quando na realidade beneficia os mais ricos. **For instance, SOE prices may be controlled in order to benefit the poor or to assist counterinflationary policies. But SOE consumers are often large industrial users or wealthy people, so they – not the poor – benefit most. (Ibid, p. 76)**²⁵

Como extensão às críticas quanto ao papel interventor do Estado (Estado Empresário) o GBM sugere uma série de distorções provocadas pelos anos de regulação e

²⁴ A questão comercial avançava *pari passu* com os processos de desregulamentação e teve nas instituições de Bretton Woods fortes defensoras. A volta da ideologia liberal a partir dos anos setenta e os apelos reformistas em função da globalização, teve como pano de fundo a luta interestatal do período de expansão financeira do ciclo de acumulação. Antes de representar o enfraquecimento dos Estados nacionais representou o fortalecimento dos países da tríade em relação ao resto do mundo. Na esteira das reformas vastos setores das economias semiperiféricas foram internacionalizados, sempre sob o comando das empresas dos países centrais. Um coquetel de abertura comercial e financeira produziu o agravamento da dependência periférica. No campo dos acordos multilaterais a introdução de temas como propriedade intelectual, serviços e investimentos nas rodadas do GATT foi uma clara demonstração de “interesse nacional” por parte dos EUA (NICOLAIDES: 1994). À medida que os mercados “emergentes” abrem suas economias uma série de barreiras é erguida nos países centrais. O agravamento da dependência financeira é visível o suficiente para que se faça qualquer conjectura adicional.

²⁵ Esse seria um argumento utilizado fartamente nas reformas dos sistemas de seguridade e de educação a partir da segunda metade dos anos oitenta e durante os anos noventa.

interferência na atividade econômica. Dentre essas críticas destacam-se cinco pontos: 1) comércio exterior 2) sistema de crédito e subsídios 3) salários 4) tributação e 5) preços.

No primeiro item destacam-se os malefícios causados pelas restrições às importações, que elevaram os preços em prejuízo dos consumidores. Sob esse aspecto poder-se-ia agregar todas as críticas da teoria neoclássica às ineficiências causadas pelo protecionismo, bem como os argumentos da *public choice* (que seriam incorporados mais tarde pelo GBM) quanto à criação dos *rent-seekers* ou do *crony capitalism*, subprodutos do excessivo poder concentrado na burocracia estatal. A alocação de recursos via sistema de crédito subsidiado (taxas de juros artificialmente determinadas) resultara num viés em favor das indústrias capital-intensivas, sendo que o fator abundante na maioria dos países em desenvolvimento era o trabalho. Leis regulando o salário mínimo teriam provocado uma diminuição da demanda por trabalho. O conjunto burocrático de regulações em diversos âmbitos da vida social criara amplos mercados negros. Nesse aspecto contribuíram pesadamente os sistemas tributários ineficazes que sobretaxavam determinados setores empurrando as atividades para a clandestinidade. Por fim, os preços quando mantidos artificialmente abaixo de seu custo marginal (em especial os alimentos), tinham freqüentemente desencorajado os produtores, criando escassez e dependência de importações. (idem, p.52-53)

Muito embora o conceito de eficiência possa sugerir que estamos diante de uma discussão puramente técnica do campo econômico, as críticas do GBM e suas implicações em termos de ajuste das economias tinham fortes conseqüências em termos políticos. O GBM não desconsiderava esse aspecto, talvez afastando-se um pouco do FMI cujas necessidades de obter resultados de curto prazo resultava numa abordagem que negligenciava as conseqüências políticas dos programas de estabilização. **The challenge of macroeconomic management is to adjust established policies in light of changing domestic and international economic circumstances. This often requires overcoming vested interests the given policies have created.** (ibid, p.64)

O Banco admitia a existência de custos no curto prazo e recomendava cuidado (gradualismo) na implementação das reformas, além disso de suma importância era a

criação de um clima interno que permitisse que as reformas fossem vistas como um produto da vontade dos atores domésticos e não como uma imposição vinda do exterior.

Whenever an institution is considering changes in its management practices, its internal balance of power is inevitably threatened. Those who are least likely to benefit from a change may agree to it in principle, but then offer covert resistance during implementation. Opposition is usually greater the more alien an idea seems and the more it appears to have been imported indiscriminately. Once installed, however, success or failure in implementing the practice largely depends on its suitability to the local environment. (ibid, p. 113 e 114)

Aqui nós entramos especificamente na questão da necessidade da construção do consenso, portanto da formação de coalizões internas que auferissem legitimidade para implementar os programas. O que a história vai mostrar é que essas coalizões seriam formadas ao longo da década de oitenta, em função do agravamento da crise da dívida e da admissão de que o problema efetivamente não era de liquidez, mas de solvência. Outro aspecto que salta aos olhos é o fato de que já a essa altura (1983) as resistências aos programas de ajustamento estavam dadas.

Essas resistências serão confirmadas com a criação dos SECALs (Sectorial Adjustment Lendings). Alguns países, principalmente aqueles que tinham maior peso no mundo periférico, resistiam em assinar acordos que denotassem uma excessiva interferência externa, como pareciam ser os SALs. Nesse sentido o Banco criou em 1982 essa linha alternativa, porém com a mesma natureza, ou seja *policy based lendings*.

No decorrer da década esse tipo de desembolso vai ocupar cada vez mais espaço dentro das atividades do Banco, principalmente pela falência generalizada dos programas de estabilização baseados na perspectiva da crise de liquidez. Dois momentos marcarão a virada para uma perspectiva de mais longo prazo, ambos relacionados ao problema da dívida. O primeiro será o plano Baker em 1985 e o segundo o Plano Brady em 1989.

O plano Baker é uma expressão de que os programas do FMI não surtiram o resultado desejado, que a crise da dívida perdurava e que as resistências à interferência

externa cresciam. Na América Latina isto coincide com o fim do ciclo autoritário, que marcara os destinos da região desde os anos sessenta. Os novos governos tinham que se afirmar diante de seus cidadãos, ao mesmo tempo em que enfrentavam problemas graves no campo econômico. Havia um sentimento generalizado de que as instituições financeiras multilaterais não haviam contribuído para enfrentar o problema da crise da dívida, que agora transformara-se numa crise fiscal do Estado e nos recorrentes surtos inflacionários. As tentativas heterodoxas de combate à inflação surgem nesse ambiente. Muito embora houvesse uma clara percepção de que o enfoque internacional para o problema da dívida havia falhado, não houve por parte das instituições multilaterais e da política externa americana uma mudança substancial no que concerne à natureza das políticas que viriam a recomendar. Como consequência, o que mudará será a admissão de que mudanças de longo prazo eram necessárias. Não mudanças que objetivavam dar novo fôlego ao modelo de substituição de importações, mas que aprofundassem as reformas pró-mercado.

Por essa via crescem em importância os programas do Banco Mundial e sua influência na determinação da agenda para o “desenvolvimento”.

While the IMF increased its role in coordinating debt service policies and promoting stabilization in the 1980s, the World Bank also increased its resources and broadened its mandate. In particular, with the announcement of the Plano Baker in 1985, the World Bank was brought into the center of activity in Third World economic policy. Baker's plan emphasized structural adjustment, and the World Bank became the lead organization for such activities through increased concentration of SALs and SECALs. (STALLINGS, 1992, p.83)

A estabilização é uma pré-condição para o ajustamento estrutural e esse é que permite a sustentabilidade do crescimento, ao menos assim é que as coisas estavam colocadas. O problema é que a estabilização não foi alcançada durante a década de oitenta e o crescimento foi sacrificado em nome de uma suposta estabilização a ser alcançada no futuro. Em suma, os sacrifícios do presente não resultaram em benefícios futuros, a não ser que olhemos para aqueles que viram a retomada da normalidade nos fluxos de pagamentos,

ou seja, que viram parte do mundo periférico transformar-se de receptor de capital em exportador líquido de capital.

Em meados da década já não se podia jogar para debaixo do tapete que o problema não era de liquidez. A resposta para o fracasso do monetarismo e dos programas heterodoxos de estabilização foi a construção do **programa político neoliberal**, simbolicamente intermediado pelas instituições de Bretton Woods, em especial pelo GBM.

Embora as propostas do Tesouro americano, seja na versão Baker como na versão Brady, não tenham contemplado a necessidade de uma ampla discussão sobre as transformações do padrão de financiamento para os países periféricos, que incluísse o ponto de vista dos devedores, elas marcaram efetivamente uma mudança na perspectiva das instituições financeiras multilaterais, como bem salientado por STALLINGS (idem).

Os ajustes ganharam um caráter mais estrutural à medida que se assumia que os problemas eram de longo prazo. As críticas às medidas ortodoxas de estabilização cresciam e isto pedia uma resposta da potência hegemônica e como consequência do GBM. O plano Baker buscava cumprir esse papel, sem alterar a natureza das orientações que estavam em curso, ao contrário, pretendia-se servir como instrumento para aprofundá-las. A proposta Baker foi apresentada na reunião anual do Banco Mundial/FMI realizada em Seul (outubro de 1985), e pressupunha uma retomada dos recursos para 15 países com problemas severos de endividamento²⁶ numa ação conjunta entre BIRD, BID, FMI e dos bancos credores, mas a entrada de dinheiro novo ficava condicionada com o seguinte desenho:

Por parte de los países en desarrollo, especialmente de los 15 senalados para recibir estos recursos adicionales, los compromissos de adoptar políticas que estén más orientadas hacia el mercado y sean atractivas a los inversionistas extranjeros, y que restrinjan el consumo a través de la reducción o eliminación de subsidios; así como la aplicación de cargas fiscales y medidas que restrinjan salarios, de hecho, para realizar cambios estructurales que incrementen el papel del sector privado mientras que reducen el papel del Estado, y que

²⁶ Aos quinze países logo somar-se-iam mais dois, totalizando dezessete países. Desses, doze eram latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai, Venezuela, Costa Rica e

aumenten el excedente comercial para poder cumplir con los pagos. (...) De parte de Estados Unidos, un pagaré condicional: las acciones virtuosas de los otros pueden verse recompensadas con la consideración de respaldar un incremento general en el capital. (MILLER, idem, p.24)

A estratégia de negociação da dívida desde seu início marcara um padrão específico de relacionamento entre credores e devedores, ou seja, a intermediação das instituições de Bretton Woods insulava os governos dos países centrais de possíveis pressões por parte da periferia e o enfoque de tratamento “caso a caso” fragmentara qualquer possibilidade de uma negociação mais dura por parte dos devedores.

Nesse contexto é evidente a ligação entre a crise da dívida e o enquadramento às políticas de ajuste. Tanto os países centrais, como os principais credores passaram a exigir que os processos de negociação fossem vinculados aos programas de ajuste.²⁷ Ao mesmo tempo a fraqueza dos credores era um motivo a mais para a aceitação dos referidos programas; fraqueza política e financeira, em virtude da falta de créditos voluntários. No contexto em que foi lançado o plano Baker, a possibilidade de uma crise sistêmica em função da crise da dívida já estava afastada.

Uma vez superado o risco de uma crise financeira sistêmica (meados dos 80), sustentar minimamente o fluxo de recursos externos era entendido como um mal necessário, pelo menos do ponto de vista dos credores maiores, para que os devedores sentissem que valia a pena manter-se no processo de negociação. Tais recursos, entretanto, deveriam ser suficientemente escassos para que os países devedores não ampliassem seu raio de manobra na negociação e para que fossem obrigados a se sujeitar a um programa de ajuste de política econômica que recompusesse, em alguma medida, sua capacidade de pagamento do serviço da dívida externa – por mais desgastante que ele fosse internamente. (BAER, M. 1993, p.61).

Jamaica), três africanos (Costa do Marfim, Marrocos e Nigéria), um asiático (Filipinas) e um europeu (Iugoslávia).

²⁷ Nisso as condicionalidades cruzadas reunindo o FMI e GBM são uma clara expressão de que o cerco se fechava sob o comando dos credores.

A escassez de recursos brindava as instituições multilaterais com um poder de barganha muito maior, mas ao mesmo tempo empurrava alguns países para tentativas de superação de seus entraves por meio de caminhos distantes da ortodoxia. Ao menos para a América Latina, ao contrário do que acontecia com o Leste Asiático, os recursos financeiros privados mais saíam que entravam. A iniciativa Baker pressupunha a retomada dos créditos voluntários, mas as correntes de capital haviam claramente se deslocado para os países da Triade e o plano fracassou.²⁸

As políticas de ajuste de longo prazo foram desenhadas nesse contexto, ou seja: crise da dívida, crise fiscal do Estado, escassez de recursos externos e crise das tentativas heterodoxas de estabilização. De um ponto de vista mais global o desenho deu-se num contexto de mudanças no padrão de financiamento mundial, de transformações importantes no regime de regulação das finanças, ou seja, dentro de um contexto de ampliação das operações financeiras internacionais, bem como de fim da Guerra Fria.

A crise fiscal do Estado, enfrentada por boa parte da periferia endividada, serviu como ponto de confirmação das críticas aos modelos intervencionistas, mesmo que em boa medida tenha sido o resultado de políticas de ajuste para garantir fluxos de pagamentos externos. Assim era necessário reduzir a participação do Estado na economia, promover reformas que buscassem a “eficiência” (como já fora exaustivamente expresso no WDR de 1983), aumentar o grau de exposição da economia nacional ao ambiente externo, garantir, portanto, condições adequadas para que os detentores da riqueza líquida (os credores de fato e credores em potencial) voltassem a aportar recursos.

O “*approach*” dominante a respeito do tratamento da dívida foi desenhado pelos credores, pelos países centrais e pelas instituições de Bretton Woods. O mesmo pode ser dito sobre os programas de ajustamento. A construção do consenso sobre o programa neoliberal foi um produto das transformações no regime de acumulação, capitaneadas pelo ajuste da economia americana, e pela fraqueza das nações periféricas, no sentido de que essas não conseguiram criar um caminho alternativo. Certamente referimo-nos às economias periféricas que caíram na armadilha do dinheiro fácil dos anos setenta. O debate

²⁸ HIRST e THOMPSON (1998) dedicam um capítulo inteiro de sua obra mostrando o comportamento dos

intelectual foi dominado pelos membros das “altas rodas” acadêmicas dos países centrais, os quais são os que freqüentam invariavelmente as reuniões e seminários das instituições de Bretton Woods.

Anyone interested in the intellectual history of the debt crisis would be struck by the degree to which the intellectual debate was dominated by voices from the United States, in contrast to the virtual absence of voices from the countries bearing the brunt of the crisis. This was also the case with the Bank. Conferences and symposia organized by the Bank on the debt crisis rarely included contributors from the debtor countries. (...) The dominance of economists in the Bank, and their strong links with the U.S. academic community, made it that much more difficult for other sources of ideas and intellectual discourse that were not part of this “loop” to be heard in this club.(...) Be that as it may, during the early years of the crisis, the periodic publicly disseminated formulations of the latest “consensus” on the debt crisis by the Bank (...), served largely to rationalize the political interests as the major shareholders, especially the United States, and by extension, of the commercial Banks. Consensus is more easily achieved among self-selected groups sharing a common intellectual discourse. And the process of arriving at a consensus can serve a legitimizing role, however inadvertent the exclusionary mechanisms. (KAPUR et. al, 1997, p.626)

Os WDRs do Banco obedeceram o mesmo padrão até a metade da segunda parte dos anos oitenta. A ênfase no mercado crescia ancorada nos regimes orientados para fora ao mesmo tempo em que as consequências sociais e econômicas dos ajustes repercutiam em críticas públicas de organizações internacionais.²⁹ O relevante foi observar que o GBM incorporava parte das críticas, porém invertendo o sinal, ou seja buscando mostrar que o problema do não atendimento das necessidades sociais referia-se ao atraso nas “reformas” e na precariedade de alguns ajustes. A questão da pobreza não foi tema central do Banco durante os anos de chumbo do neoclassicismo, somente voltando a ser tratada com o devido status no relatório de 1990.

fluxos de investimento na década de oitenta.

Iniciamos esse tópico com o título de “1979 o ano que não terminou” querendo salientar um aspecto central e dois específicos. Primeiro que esse foi o ano da virada e do ajuste da economia estadunidense, e, da retomada de sua hegemonia, sintetizada na garantia da centralidade do dólar como moeda internacional. Para os países periféricos isto implicou: A) na ruptura de um padrão de desenvolvimento, o modelo de substituição de importações e B) no enquadramento desses países aos programas de ajustamento.

Todos esses elementos compõem um contexto onde se dá a construção de um consenso em torno das políticas liberalizantes, processo esse que ainda está em curso, passados aproximadamente vinte anos depois que os programas de ajuste entraram em vigor.

III.5 Construindo a agenda dos anos noventa

Nos WDRs de 1988 e 1989, dois temas importantes foram tratados, a questão das finanças públicas e do sistema financeiro nos países em desenvolvimento. O segundo item em particular era um elemento diferenciador da trajetória dos ajustes, pois até então o banco tratara fundamentalmente da liberalização no plano do comércio, porém em sintonia com as políticas desregulacionistas e de abertura da conta de capital em andamento na economia-mundo, o tema entra na agenda das “reformas”.³⁰

Quanto ao primeiro item, ou seja, a temática das finanças públicas expressa no relatório de 1988, observa-se pela primeira vez uma forte ligação entre o problema da dívida e os condicionantes internos. **Balance of payments crises and foreign debt**

²⁹ “Strong attacks on SALs and SECALs for not alleviating poverty were coming from outside the Bank, notably from the United Nations Children’s Fund, in a program that became known by the name given its major publication, “Adjustment with a Human Face”.” (KAPUR et. al., idem, p.531)

³⁰ As políticas desregulacionistas mostram uma forte ligação entre os interesses das empresas multinacionais e os governos países centrais. Na última rodada do GATT isto ficou evidenciado pela pressão exercida pelos EUA no sentido da inclusão das questões relativas aos direitos de propriedade e da liberalização do setor de serviços (TRIPs and TRIMs). “(...)During the 1980’s the U.S. Administration undertook a number of important, interrelated initiatives. Their central objective has been to strengthen the role, the expanding presence of power – economic and otherwise – of the transnational enterprises in the world-economy. This effort has had a series of implications on similar positions assumed by a number of other developed market economies, especially by Japan. At a multilateral level the corresponding policy objectives have been brought forward as concrete proposals during the ongoing GATT negotiations in the Uruguay Round. A number of them are presented under the general heading of Trade-Related Investments Measures (TRIM’s).” (VAITSOS, C., 1989, p.179)

problems are at least aggravated, and are often caused, by imprudent fiscal policy.(WDR, 1988, p.1)

Essa postura será emblemática, ou seja, embora os choques externos tenham contribuído para a deterioração das condições financeiras dos países periféricos, os reais motivos estavam no passado de “má gestão”. Quase tudo que ocorrera de ruim era fruto do legado deixado pelas políticas adotadas durante os anos de substituição de importações.³¹ Essa visão corre na contramão daquilo que esse trabalho veio costurando até o presente momento. Não que se desconsidere os fatores internos, mas assume-se como argumento forte que os determinantes da crise foram externos e estão relacionados ao ajuste promovido pelo hegemon na sua retomada hegemônica.

O objetivo do relatório era aferir em que sentido políticas adequadas, em matéria de finanças públicas, poderiam aumentar a qualidade do governo. De fato, ao fazer esse percurso, o relatório acabaria por definir em boa medida o tipo de Estado que se queria. A hipótese básica de sustentação dos argumentos era que as finanças públicas moldavam o curso do desenvolvimento; ao mesmo tempo ressaltava-se que durante a década formara-se uma opinião geral (consenso) de que se antes o governo era visto como catalisador do desenvolvimento agora era um obstáculo.

As orientações gerais passavam pela crítica às políticas que resultavam em rápidas expansões fiscais seguidas de drásticos enxugamentos. Isto evidenciava um manejo inadequado da política fiscal, que promovia ambientes instáveis os quais afetavam os negócios. A política fiscal deveria ser uma fonte de estabilidade e não o contrário. Poderia contribuir nesse aspecto um sistema tributário menos intervencionista e, portanto, mais simplificado. A arrecadação deveria evitar mecanismos que interferissem na alocação ótima dos fatores.

Fator de suma importância era a eleição de prioridades no destino do gasto público. Nesse aspecto observo que é na arrecadação ou seja no sistema tributário e na forma como

³¹ Como o GBM já fizera durante toda década, o relatório coloca à parte os tigres asiáticos. Curiosamente saúda as políticas adotadas pela China e Índia no sentido da liberalização, políticas essas que explicariam porque esses países cresceram em média 8,6 % durante 1980-85, enquanto os países de renda média cresceram apenas 1,6%.

os gastos são feitos que se pode enxergar o tipo de Estado de que se trata, bem como, em certo sentido, a correlação de forças no interior da sociedade (quem são os ganhadores e quem são os perdedores). Assim o GBM definia as prioridades:

Spending should be more sharply focused within each of the sectors mentioned above. In education, a pressing need exists to expand and improve primary schooling, particularly in the poorest countries. In health, more public resources should be allocated to basic health measures such immunization and prenatal care. Public spending on these basic services is not only socially more profitable than spending on higher education, nonessential drugs, and expensive curative hospital care, but it is also more equitable. (WDR, Idem, p.8)

A modelagem do Estado, sob o consenso liberal, prosseguia na perspectiva de que o Estado deveria desfazer-se de múltiplas atribuições para melhor fazer aquelas para as quais o setor privado não demonstrasse interesse, ou não existissem incentivos alocativos. A descentralização era uma meta, pois aumentava a eficiência na prestação dos serviços e de forma subsidiária, mas revelando as tendências futuras em termos de agenda, o GBM entra no tema das concessões, o que mais tarde seria complementado pela temática das privatizações.

Autonomous and accountable decentralized public entities, including subnational levels of government and state-owned enterprises, can improve the efficiency of both spending and revenue gathering. But administrative constraints limit the scope for speedy decentralization; increased private sector involvement in the provision of public services should therefore be explored wherever feasible. (WDR, ibid, p.2)

A preocupação com a questão fiscal foi uma resposta programática quanto a um problema real, tanto nos países periféricos como centrais. As contas públicas apresentavam, notadamente na América Latina, uma piora substancial, também os EUA apresentaram déficits crescentes no plano interno e externo (*twin deficits*), mas algumas considerações a esse respeito são importantes. Primeiro, os déficits americanos representavam uma inversão dos fluxos de capital que iria predominar na década de oitenta, onde boa parte dos mesmos

dar-se-ia no interior da tríade. Segundo, os instrumentos de atração de recursos eram e são assimétricos refletindo as assimetrias do poder no interior do sistema de Estados, portanto os impactos na deterioração das contas nacionais também são diferenciados. Isto gerou uma inversão no fluxo de recursos da periferia em direção ao centro, demonstrando que a capacidade estadunidense de atuar como *gendarme* da política monetária mundial tinha sido recuperada. Isto não insulava a maior potência mundial dos efeitos perversos de uma acumulação sob a dominância financeira, ou das inconveniências de uma riqueza cada vez mais financeirizada³². O que explicitava, isto sim, é que a estratégia de liberalização da conta de capital que se iniciara na década de setenta, dera um grau de soberania muito maior àquele que tinha os direitos ao usufruto da senhoriagem no plano internacional.

A segunda metade dos anos oitenta apresentou mudanças em termos de ordem monetária, em termos de fluxos financeiros e também da posição dos Estados dentro da competição interestatal. Como observou TAVARES (1997, p.s 59-60), os déficits gêmeos dos EUA provocaram uma corrida contra o dólar e a sua desvalorização, consubstanciada pelas coordenações engendradas nos acordos do Plaza (setembro de 1985) e do Louvre (fevereiro de 1987). Isto representava que o mundo continuaria a financiar o consumo americano e que importantes alterações patrimoniais estavam em curso. **Os bancos japoneses, grandes detentores da dívida pública americana, sofrem perdas patrimoniais consideráveis com a desvalorização do dólar entre 1985-87.** (TAVARES, *idem*, p.61)

Essas alterações eram o desdobramento das transformações que se processaram com a crise de Bretton Woods. A resposta para a periferia deveria ser a adoção das “sound policies”, o que representava uma diminuição do tamanho do Estado, o controle restrito sobre orçamento, uma política monetária austera e o equacionamento da dívida externa. Isto possibilitaria a retomada da confiança dos investidores internacionais. Era necessário evitar

³² A financeirização representa a predominância da lógica financeira no mundo dos negócios, bem como a participação crescente dos ativos financeiros na carteira dos detentores da riqueza. “O grau de financeirização de uma nação ou de uma empresa pode ser medido por um indicador simples, em que o numerador é composto dos ativos financeiros e o denominador da soma desses últimos com os ativos reais. De maneira mais precisa, diremos que há financeirização quando empresas industriais consagram uma parte crescente de seus recursos a atividades estritamente financeiras e isso tende a ser feito em detrimento da atividade principal (SALAMA, in CHESNAIS 1986).” (TOUSSAINT, Eric; 2002, p.372)

que o processo de pulsão externa continuasse e o mecanismo para isto era o mercado, mais mercado.

(...) the net transfers from developing countries to the rest of the world need to be reduced to improve the debtor countries' economic performance. Improved policies in industrial countries could lower real interest rates and improve trading prospects for the highly indebted developing countries. This, in conjunction with sound policies in the development world, would enhance the creditworthiness of the highly indebted countries and help them to attract new capital. Combining better policies and inflows of new capital with various available methods of stretching out or reducing debt repayments would reduce the resource drain and allow increased investment to support growth. Finally, there is the challenge for most highly indebted, middle-income countries to find new financial options, including ways to pass on current market discounts on debt to the debtor countries under case by case, market-base approaches. (WDR, ibid, p.4)

Em outras palavras, a saída do “desespero para a esperança” residia na aceitação, adaptação, enfim, no ajuste aos rumos que vinha tomando o funcionamento do sistema financeiro internacional.

A essa altura estava mais do que claro que o problema da dívida não seria tratado como um problema a ser resolvido por um concerto das entidades soberanas de Estados.

A saída passava pelo mercado, por meio de processos de securitização, descontos, rescalonagem, em suma, por uma grande operação de liquidação e *swaps* de títulos. De fato esse seria o caminho que viria tomar Nicholas Brady (secretário do tesouro americano) em 1989 e que seria absorvido pelos países endividados.³³ Como pano de fundo para o equacionamento da dívida estavam as “*sound policies*” que viriam a ser os ajustes de segunda geração. Precondição para essas reformas estruturais era a estabilização, mas como já salientamos, a estabilização, na visão do GBM, só era sustentável por meio das reformas.

³³ Estamos nos referindo aos países severamente endividados de renda média, boa parte deles localizados na América Latina. Vários países, por possuírem estruturas econômicas muito frágeis, jamais poderiam partir para esse tipo de negociação; esses seriam, no decorrer da década de noventa, incluídos em programas especiais de assistência, um deles sob o comando do GBM chamado HIPC.

Ao tratar da relação entre o problema da dívida externa e da crise fiscal o Banco inverte, ao meu ver, a ordem dos fatores influenciando no resultado. A dívida externa era vista como resultado primordial da má condução do manejo fiscal. Isto não levava em consideração que o choque externo tinha alterado bruscamente as regras do jogo e levado aos desequilíbrios interno e externo. O Banco pouco a pouco diminui a importância dos choques externos e aumenta o peso dos fatores internos. Algo muito apropriado para a estratégia de aplicação das reformas estruturais.

As políticas de estabilização eram claramente de caráter deflacionista e deveriam ser efetuadas tanto pelos países periféricos como pelos países centrais (o que representava um combate também ao Estado de Bem-estar). O Banco mostrava-se preocupado com os acontecimentos recentes na economia mundial, tais como o *crash* de 1987 na bolsa de Nova Iorque, mas creditava essas turbulências ao manejo inadequado da política fiscal e à falta de um acordo mais consistente em torno das políticas deflacionistas o que deixava o mercado instável.

The apparent stalemate contributed to a loss of confidence in financial markets. The G-7 decision to try to stabilize exchange rates before the announced fiscal measures proved damaging. In the United States it meant tightening credit after two years of monetary expansion. This caused a steep rise in interest rates between February and early October 1987. As a result the yield gap between bond and equity portfolios widened to more than 2 percent, well above past differentials. Allied to the perception that speculation had already driven equity prices too high, the yield gap induced a massive shift in international portfolios from stocks to higher yielding bonds. This was probably one of the triggers of the New York stock market collapse as October 19, 1987. The increasingly integrated global capital market transmitted New York's price falls to stock markets around the world. (WDR, idem, p.21)

O que não estava sendo questionado nessa posição é que por detrás dessa turbulência e das inúmeras que viriam depois estava o cerne das relações econômicas internacionais depois da queda do regime monetário de Bretton Woods, ou seja, um processo intenso de desregulamentação dos mercados de capitais e das contas de capital do balanço de pagamentos. E mais, que essa abertura, apesar da instabilidade que provocaria,

em termos de volatilidade das taxas de câmbio e das crises cambiais recorrentes, beneficiara os Estados Unidos à medida que esse tinha o mercado mais atrativo para as aplicações líquidas.

Ao contrário, a visão do Banco seguirá no sentido de mais mercado, mais desregulamentação, como está indicado no WDR de 1989. O tema central do relatório era a questão do sistema financeiro nos países periféricos, que era visto pelo GBM como ineficaz e pouco profundo em função das políticas intervencionistas. Ao lado da questão fiscal o sistema financeiro cumpria um papel destacado no desenvolvimento.

A financial system provides services that are essential in a modern economy. The use of a stable, widely accepted medium of exchange reduces the costs of transactions. It facilitates trade and, therefore, specialization in production. Financial assets with attractive yield, liquidity, and risk characteristics encourage saving in financial form. By evaluating alternative investments and monitoring the activities of borrowers, financial intermediaries increase the efficiency of resource use. Access to a variety of financial instruments enables economic agents to pool, price, and exchange risk. Trade, the efficient use of resources, saving, and risk taking are the cornerstones of a growing economy. In the past, governments' efforts to promote economic development by controlling interest rates, directing credit to priority sectors, and securing inexpensive funding for their own activities have undermined financial development. (WDR, 1989, p.1)

O problema, segundo o GBM, era antigo e residia nas políticas adotadas nos anos 50 e 60, época em que se criaram as instituições de crédito sob comando do Estado, as quais destinavam recursos facilitados e com taxas de juros baixas para setores considerados estratégicos (ou seja, quando existiam políticas ativas de desenvolvimento). Essas instituições ao longo do tempo foram usadas para financiar déficits no orçamento e nas empresas estatais. Agindo dessa forma os governos acabaram minando a saúde financeira das mesmas.

The interventionist approach was much less successful in promoting financial development. Under government pressure, banks did lend to state enterprises and priority sectors at below-market interest rates, but spreads were often too

small to cover the bank's costs. Many of the directed loans were not repaid. Interest rate controls discouraged savers from holding domestic financial assets and discouraged institutions from lending longer term or to riskier borrowers. In some countries, public borrowing from commercial banks displaced lending to private sector; in others, public borrowing financed by money creation led to rapid inflation. Many countries developed a market for short-term debt, but only a few have more than a rudimentary system for long-term finance. In sum, the financial systems of all but a few developing countries remain small and undeveloped. (WDR, Ibid, p.2)

As reformas eram importantes porque permitiriam o surgimento de um sistema de intermediação confiável, algo fundamental para o aumento da poupança e para uma melhor alocação dos recursos. Para tanto era necessário um novo marco regulatório que definisse melhor e aumentasse os direitos dos credores; igualmente importante era a criação de um sistema de supervisão eficiente para evitar fraudes.

Especificamente, e de grande importância, a reforma deveria aumentar a competição intra-sistema como mecanismo de melhoria da oferta dos serviços. O aumento da competição seria conseguido por meio de novos entrantes na estrutura do mercado, fossem eles domésticos ou estrangeiros; em sintonia com as transformações que ocorriam nos países centrais, o GBM propunha um aprofundamento do mercado por meio da entrada de novos atores (companhias de seguro, fundos de pensão e instituições financeiras de desenvolvimento) bem como pela diversificação dos instrumentos financeiros.

Em certo sentido e baseado nas péssimas experiências de liberalização do Cone Sul na década de setenta o Banco mostrava-se cauteloso sob o ritmo de implementação das reformas e sobre os cuidados necessários em relação à sincronização dessas com a estabilização e uma abertura gradual da conta de capital.

Experience suggests that financial liberalization needs to bem undertaken alongside macroeconomic reform. Countries that attempted financial liberalization before undertaking other reforms suffered dessabilizing capital flows, high interest rates, and corporate distress. Although certain measures should be taken at an early stage, such as the alignment of interest rates with

market forces, overall liberalization cannot succeed unless it is accompanied by the restructuring of insolvent banks and firms and by adequate regulation and supervision. Domestic financial markets need to be competitive to ensure that intermediaries are efficiently run. And to avoid the destabilizing capital flows that proved so difficult to manage in several countries attempting deregulation, care must be taken in opening the capital account. (WDR, ibid, p.5)

Nesse ano o Banco ainda mostrava-se cético em relação ao retorno dos fluxos voluntários de crédito para a região, algo que viria a ocorrer a partir do início dos anos 90. Portanto, era necessário continuar com as reformas e criar instrumentos internos de atração, poupança externa e melhor utilização dos recursos.

A década mostrara-se amarga principalmente para a América Latina e África e os programas de ajustamento estavam em funcionamento desde o início dos anos oitenta. Era preciso fazer um balanço do que se passara e criar os mecanismos para seguir adiante.

III.6 Um balanço da década (a longa marcha para o desespero)

Os programas de ajustamento cresceram significativamente em relação ao total de empréstimos do GBM durante os anos oitenta (ver tabelas abaixo). Saltaram de 7% (1980-82) para 26% (1987-90) do total de empréstimos.

Como salientamos anteriormente a separação entre SALs e SECALs permite um ajuste político, uma maquiagem para países relutantes em aceitar a submissão ao que pensavam ser uma ingerência excessiva em suas decisões soberanas. De certa forma, isso valia também como desculpa dos governos para justificar a perda do grau de soberania diante das instituições financeiras multilaterais (IFMs). Ficava mais fácil explicar a adesão à um programa setorial que à um programa estrutural. Os dados mostram essa “acomodação” entre os interesses dos tomadores e o GBM. Entre 1980-82 87% dos empréstimos desse gênero foram de SALs. Já entre 1983-86 os dados mostravam uma

inversão, com 40% de SALs e 60% de SECALs, permanecendo estáveis essas proporções no período de 1987-90 (45% SALs e 55% SECALs).³⁴

A distribuição geográfica mostra que em seus primeiros dois anos de existência houve uma concentração da distribuição de recursos em três regiões por ordem decrescente: “Europa e Ásia Central”, “África” e “Leste Asiático”. É importante destacar que nesse período foram feitos apenas nove³⁵ acordos, quase todos concentrados nos programas de ajustamento estrutural. No caso da Europa e Ásia Central apenas um acordo foi celebrado respectivamente. Os ajustes começaram na Europa com a Turquia sendo o primeiro país a entrar no novo tipo de programa, aliás programa esse que teria uma função importante na definição dos demais SALs.

The Turkish reform agenda was greatly influenced by the structural adjustment thinking that, at the time, was taking shape in the Bank. Reciprocally, the Turkish program became a prototype for the institution's structural adjustment loan series. (...)The country was a favored adjustment client. It got not one but five Bank SALs by 1985. (KAPUR et. al; ibid, p.548)

A Turquia não foi um cliente favorecido pelo número de empréstimos, como os próprios autores supra-citados elucidam ao longo do texto, mas por sua posição geoestratégica.

³⁴ “The designer's original expectation – that SALs would be for select middle-income countries – was not what transpired. In part this was because the agreement of the second party to each SAL decision – that is, the recipient government – was by no means automatic. The new loans always had a genuine double purpose; even when the need for quick-flowing funds was most urgent, the policy-reform side of the transaction was never simply cosmetic. Governments have to be fairly serious about the reform and be willing to accept intrusions into their policy decisions. Thus India avoided any form of Bank adjustment lending until 1992. During the 1980s Pakistan accepted only one SAL (in 1982) and then shifted to more sectorally circumscribed SECALs. Choosing various sector loans, Mexico (beginning in 1983) and China (with a rural sector loan in 1988) avoided the nomenclature and some of the standard procedures of SALs.” (KAPPUR et. al., ibid, p.518)

³⁵ Há uma diferença entre os dados que estamos utilizando e a conferência feita pelo autor com uma fonte comparativa do próprio GBM, nessa são onze o número de empréstimos e não nove, seriam eles, por ordem cronológica: Quênia, Turquia I e II, Bolívia, Filipinas, Senegal, Guiana, Maurícios, Malavi, Costa do Marfim e República da Coreia (WBR, 1982, p. 40).

(...) there were geopolitical reasons for supporting Turkey, to which the Bank theoretically turned a blind eye. The Iranian revolution, Turkey's mooting of a closer move to the Soviet Union, and the latter's invasion of Afghanistan, all intensified claims on Western concern. International politics would continue to overlay the country's macroeconomic story. Thus in 1991 Gulf War reparations would overtake the economic policy calculus, and thereafter reform policies would be upstaged by the country's move toward a customs union with the European Union together with a cluster of other external political concerns. (KAPUR et. al; *ibid*, p.550)³⁶

Assim explica-se o porquê da região liderar em termos de recursos os primeiros anos do programa de ajustamento estrutural. A partir de 1982 há uma mudança radical, a América Latina que havia ficado com apenas 7% de participação no período anterior passará para 35% entre 1983-86 e 41% entre 1987-90. Essa será a região que concentrará a maior parte dos recursos, seguida da África. Há uma evidente associação entre a crise da dívida e a concentração espacial dos recursos.

Basta ver que entre os dezessete países considerados altamente endividados (HIPs) pelo Banco, doze eram latino-americanos (ver tabela abaixo). Além disso, entre 1983-86, 57% do total dos recursos destinados para SALs e SECALs foram consumidos pelos HICs, sendo que entre 1987-90 a participação ficou em 54%. As outras regiões observaram quedas expressivas na captação de recursos, com a exceção do Oriente Médio e Norte da África, que não fizeram nenhum acordo nos primeiros anos de vigência, mas que gradualmente foram aderindo aos programas.

³⁶ Podemos agregar a esses fatores os últimos acontecimentos, como o atentado de 11 de setembro, e a crescente preocupação do governo americano em evitar o avanço de forças políticas radicais do islamismo.

Empréstimos para ajustamento do Banco Mundial (Milhões de dólares – 1990)

Empréstimos	1980-82	1983-86	1987-90
Empréstimos para ajustamento	1.412	3.553	4.744
Empréstimos para ajustamento/total de empréstimos (%)	7	18	23
SAL/ total de empréstimos para ajustamento (%)	87	40	45
SECAL/ total de empréstimos para ajustamento (%)	13	60	49
Receptores (participação relativa)			
Africa (%)	23	26	23
Lesse Asiático	21	11	12
Europa e Ásia Central	31	16	9
América Latina e Caribe	7	35	41
Oriente Médio e Norte Africano	0	6	8
Sul Asiático	18	5	7
Total	100	100	100
HICs (% sobre o total)*	12	57	54

Fonte: World Bank Financial Database. *Apud* KAPUR et. al., *ibid.* p.520

*Highly Indebted countries (países altamente endividados): Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Costa do Marfim, Equador, Jamaica, México, Marrocos, Nigéria, Peru, Filipinas, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia.

Analisando-se a frequência das condicionalidades durante a década (ver quadro abaixo) podemos também inferir qual a tendência dos ajustes. Como observação, cabe salientar que o Banco terá a preocupação em transformar aquilo que já ao final da década era visto muito negativamente, os ajustes, em programas estruturais “reformistas”. A mudança progressiva de significantes rouba da linguagem estruturalista uma simbologia que não corresponde ao conteúdo que se quis empregar no GBM. Ao contrário, a mudança de significantes foi acompanhada por uma alteração no escopo dos programas, mantendo-se intactas as fundações paradigmáticas.

Entre o período de 1980-82 há uma liderança na distribuição de recursos em três áreas interligadas, como vimos nos relatórios analisados, quais sejam Política Fiscal (20%), Setor Agrícola (19%) e Políticas Comerciais (17%). Se agregarmos à Política Fiscal as áreas de Taxa de Câmbio e Política Salarial a participação chegará à 30%. São diretrizes que correspondem àquelas encabeçadas pelo FMI no início da década: garantir o fluxo de pagamentos, por meio da elevação das receitas de exportação e diminuição de gastos cambiais via contenção da demanda.

No período que vai de 1983-86 há uma redução nas condicionalidades relativas à política fiscal, embora essa continuasse a ter grande importância relativa. As políticas

comercial e agrícola seguem firme na tentativa do Banco em transformar os sistemas de preços e alterar, na estrutura, os modelos de substituição de importações. Chama atenção o aumento no setor financeiro (4%→8%) e nas reformas das empresas públicas (9%→12%), tendência que seria confirmada no triênio 1987-90.

Nesse último período as condicionalidades nas políticas comercial e agrícola cedem espaço para as chamadas reformas estruturais de segunda geração, indicando o rumo que o GBM viria a tomar. Sob esse aspecto verifica-se um aumento nas áreas das Instituições Públicas e Regulações (7%→12%), Reformas das Empresas Públicas (12%→17%), Setor Financeiro (8%→12%) e Política Salarial (1%→3%). A questão da estabilização jamais foi abandonada, como o demonstra sua alta participação relativa em toda a década.

Frequência das condicionalidades nos empréstimos de ajustamento do Banco Mundial (1980-1990)

Tipo de Condição	1980-82	1983-86	1987-90
<i>Políticas do Lado da Oferta</i>			
Política Comercial	17	18	11
Setor Industrial	8	9	4
Setor de Energia	9	4	4
Setor Agrícola	19	22	13
Setor Social	1	0	2
Setor Financeiro	4	8	12
Instituições Públicas e Regulações	7	7	12
Reformas de Empresas Públicas	9	12	17
Outros	1	1	2
<i>Políticas de Redução da Demanda</i>			
Política Fiscal	20	15	17
Política Monetária	1	1	1
<i>Políticas Específicas</i>			
Taxa de Câmbio	3	2	2
Política Salarial	1	1	3
TOTAL	100	100	100
No. Total de condicionalidades	282	657	1725

Fonte: Adjustment Loan Database, ALCID, as of September 20, 1991; report generated on April 16, 1993. Apud KAPUR et. al, p.521

No final dos oitenta, após anos de ajuste, as regiões mais atingidas pela crise da dívida viram-se em situação lamentável. O crescimento anual médio da América Latina na década foi de 1.1%, enquanto a renda *per capita* decresceu -0.9 ao ano.

Variação do PIB e do PIBa per capita (taxas anuais) – América Latina

	1980-1985	1985-1990	1980-1990
PIB	0.6	1.7	1.1
PIBa	-1.5	-0.2	-0.9

Fonte: Statistical Yearbook for Latin América and Caribbean – 2001 (CEPAL)

Isto tudo sob um regime internacional que conseguiu obter o enquadramento regional, como se consubstancia na transferência líquida de recursos com o exterior, que foi negativa em quase todo período. Dito de outra forma, a região tornou-se exportadora líquida de capital. O esforço exportador e as políticas restritivas do lado da demanda não possibilitaram a interrupção da sangria de recursos, tampouco no segundo caso foram remédios eficazes no combate à inflação, ao contrário a década de oitenta acabou com o problema da estabilização no topo da agenda e com a crise da dívida ainda por ser resolvida.

O bom desempenho da balança comercial, porém, não evitou a enorme sangria de recursos: entre 1980 e 1990 a transferência líquida de recursos da América Latina somou US\$ 198,3 bilhões, ao passo que o montante da dívida salta de US\$ 166,6 bilhões em 1979 para 443,0 em 1990.(...) As políticas de combate à inflação não só foram inócuas, como os resultados pioraram sensivelmente: a taxa média anual de aumento de preços, que fora de 84,4% entre 1980 e 1984 sobe para 229,8% entre 1984 e 1989, com alguns países ingressando num processo de hiperinflação. (CANO, W.; 1999, p.35)

Foi por conta disso, da “fraqueza das nações”, que a década de noventa começaria com uma virada impressionante em termos de adesão aos programas de “reformas” estruturais. A seguir trataremos da construção do “consenso latino americano”, dentro do quadro de transformações no regime de acumulação e no regime internacional.

CAP.IV - OS ANOS NOVENTA E A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO LATINO-AMERICANO.

A década de noventa começa com um conjunto de eventos fundamentais. Em primeiro lugar a derrocada do socialismo real e o enquadramento dos antigos países socialistas na lógica do *sistema de estados capitalista*. Essa mudança foi fundamental para a construção do programa neoliberal, criando um clima de “fim-da-história”, de aldeia global¹ e de triunfo do sistema de mercado. Um ambiente propício para a construção de uma simbologia onde os rumos da história estavam traçados e só havia um caminho a ser seguido.

Com a queda do Muro de Berlim, fez-se leitura simplificada do significado do fim da guerra fria, constatando-se precipitadamente a emergência de nova ordem internacional, uma definitiva *Pax Americana*, à qual seria inevitável ajustar-se. Aceita-se a proclamação do fim da História, com a vitória da economia de mercado e da democracia. Cria-se um clima de tal conformismo que um intelectual do porte de Vargas Llosa, com pretensões de governar o seu país, ousaria tomar, sem pejo e até com entusiasmo, a imensa liberdade de sugerir, em artigo assinado, que Porto Rico, como Estado associado dos Estados Unidos, passasse a constituir o modelo, por excelência, para a América Latina. (BATISTA, Paulo N., 1995, p.103)

Os debates internos no GBM sobre os programas de ajustamento voltaram-se muito mais para uma perspectiva de avaliação da eficácia na implementação, das melhores táticas para a montagem de coalizões locais capazes de levar adiante as “reformas” e pouco se falava sobre a natureza das mesmas. Partia-se do princípio de que o liberalismo era um dado para o alcance de melhorias nos níveis de bem estar. Mesmo havendo uma maior abertura do banco às temáticas levantadas pelas ONGs, não concluiu disso que tenha ocorrido uma mudança fundamental na instituição, ou seja, seus laços estruturais permaneceram intactos, com o fato de que agora já estava claro que os EUA haviam retomado sua hegemonia e que o exercício do poder seria muito mais parecido com o comportamento de uma força imperial que propriamente de um país hegemônico.

¹ Sobre as metáforas da globalização ver IANNI (1997)

O que se verifica no Banco é que havia um imperativo de continuar as reformas, de aprofundá-las e concomitantemente cuidar da legitimidade, que vinha sendo questionada tanto pelos movimentos sociais como por organismos oficiais ligados às Nações Unidas. É assim que a temática da pobreza volta com força. O relatório de 1990 foi uma resposta tardia aos ataques que começaram de forma mais sistemática no ano de 1987, com as críticas levantadas pela Unicef.

A América Latina entraria nesse ambiente com políticas de estabilização e reformas em consonância com os anseios do mercado e sob orientação das instituições multilaterais. O elemento novo na construção do consenso era o Plano Brady, que daria um tratamento “final” ao problema da dívida e ajudaria na volta dos créditos voluntários para a região. O plano Brady conseguiria quatro anos mais tarde (1989), aquilo que o Plano Baker não conseguira.

O plano insere-se num contexto de liberalização financeira e fianceirização da riqueza com grandes conseqüências para o regime de acumulação. A desregulamentação competitiva no âmbito financeiro foi acompanhada por transformações no jogo de interesses no plano da finança globalizada (PLIHON, 1995). Cresceram as operações de securitização e a importância dos investidores institucionais (fundos de pensão, fundos mútuos e companhias de seguro) (BAER, M. 1993). Também as grandes corporações multinacionais passaram a atuar diretamente no mercado primário de títulos, por meio da emissão de bônus, o que por sua vez alterou a lógica do capital produtivo, cada vez mais voltada para uma perspectiva de curto prazo (CHESNAIS, 1996). Tudo isso resultou numa diminuição do papel dos bancos comerciais, no aparecimento de novos atores e no aumento da volatilidade cambial.

O plano trazia definitivamente parte da região para o novo padrão de financiamento das economias periféricas e por suas características seria um estímulo para o avanço das finanças especulativas.

Como salientamos no capítulo anterior, a construção do consenso liberal na América Latina tinha como pano de fundo a crise da dívida externa e a crise fiscal do Estado. Supunha-se que o modelo de substituição de importações era um fracasso e que os anos desastrosos da década de oitenta eram o resultado de anos de políticas equivocadas de

intervenção do Estado. Isso colocava o peso da crise nos fatores internos, na má condução das políticas públicas e exigia por seu turno uma correção radical de rumos, que estabilizasse a região e introduzisse “sound policies” no setor público.

Tudo se passaria, portanto, como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas – a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio – e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas. (BATISTA, Paulo N., Idem, p.101)

IV.1 O programa político neoliberal e seus princípios

De um modo geral falamos ao longo desse trabalho da existência de um programa político neoliberal. Em síntese tomamos emprestada esta expressão de um texto de Pierre BOURDIEU (março de 1998).

Aquilo que se tem chamado de neoliberalismo, (...), constitui em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento. Desde o início do século XX podemos ver tudo isso apresentado por um de seus profetas, o austríaco Ludwig von Mises (1881-1973). Mas é um discípulo dele, o também austríaco Friedrich von Hayek, que terá o papel de líder e patrono da causa. Seu *O caminho da servidão*, lançado em 1944, pode ser apontado como um manifesto inaugural e documento de referência do movimento neoliberal. Nos anos seguintes, Hayek empenhar-se-ia na organização de uma “internacional dos neoliberais”, a Sociedade do Mont Pèlerin, fundada na cidade do mesmo nome (na suíça) numa conferência realizada em 1947.(MORAES, 2001, p.27)

O neoliberalismo enquanto programa de ação não esteve presente na dinâmica institucional do GBM, senão quando começam a ruir os fundamentos do “*embeded liberalism*”. É nesse contexto, com os crescentes questionamentos quanto à eficácia das

políticas Keynesianas e ao modelo de substituição de importações, que o Banco irá progressivamente incorporá-lo.

A construção do discurso liberal, dentro da instituição, não é uma mera tradução da visão da Escola Austríaca, nem da Escola de Chicago que partilhava com a primeira a Sociedade de *Mont Pèlerin*. Dessa vertente incorpora-se uma crítica violenta ao Estado de Bem Estar, bem como ao comunismo e ao chamado populismo latino-americano. É nesse aspecto que o programa pode ser chamado de neoliberal. Além disso o discurso assenta suas bases na teoria neoclássica, enquanto referencial conceitual das análises de eficiência; recorre aos clássicos e também aos neoclássicos na defesa do livre comércio, incorpora os postulados da *Public Choice* e por fim da Nova Economia Institucional. O discurso é uma apropriação do real, ao mesmo tempo em que procura dar uma resposta aos desafios institucionais. Cabe ao Banco, não só a ele, transformar o discurso acadêmico em propostas exequíveis ou aceitáveis de ação prática. Esse conjunto de teorias subjacentes à análise não é mera colagem que procura dar forma coerente a um corpo discursivo, mas a incorporação de respostas, a partir de um campo bastante vasto (o liberalismo econômico), para problemas efetivos que se apresentam, tanto do ponto de vista das demandas dos países centrais, quando das respostas dos países periféricos, que em última análise acabam por ocupar o espaço concreto da experimentação ideológica.

É por isso que o discurso é dinâmico, pois acompanha o movimento histórico, e, nele interfere. São vários os momentos de incorporação de novas abordagens, afinal nos colocamos diante de uma perspectiva de vinte anos de ajuste estrutural.

É uso comum a expressão Consenso de Washington como sinônimo da síntese neoliberal, mas o resultado desse trabalho nos dá conta de um processo mais amplo, que tem determinantes no campo real da economia, na tomada de decisão das unidades soberanas do sistema de estados, no acúmulo da produção intelectual dentro e fora da academia, na formação de quadros técnicos, na difusão das idéias e por fim na intermediação simbólica feita pelas instituições financeiras multilaterais. O Consenso de Washington é um dos momentos desse processo, certamente um momento emblemático por tratar-se de um esforço de síntese, mas o desenrolar dos fatos fazem do programa algo maior que esse momento.

É um programa político porque é um programa de ação política, mas como todo programa, sofre alterações ao longo do tempo.

O programa não estava pronto, ou seja, não estava escrito pela Escola Austríaca, pela Escola de Chicago ou pela *Public Choice*. Ele é o produto de um encontro entre o simbólico e o real, entre a “consciência” e a realidade, onde a práxis dá forma e conteúdo aos elementos discursivos e às propostas de políticas públicas. Isso nos dá a dimensão, repetimos, de que estamos diante de um processo dinâmico, de que o poder é relacional e há uma espécie de troca entre o simbólico e o real (*social learning*). Que fique claro, trata-se de uma troca desigual posto que envolve relações de dominação, que envolve assimetrias. A produção intelectual de Hayek, Friedmann, Buchanan e tantos outros servem como elementos teóricos que serão adaptados, transformados e adensados.

É um programa político também porque envolve uma ação concreta, onde os atores se auto-proclamam porta vozes de um determinado conjunto de idéias. Existem intelectuais comprometidos, instituições envolvidas, coalizões de poder, um efetivo corpo de ação coletiva. A batalha se dá no âmbito local, no interior de cada Estado nacional, mas também no plano internacional, onde houver fóruns multilaterais. Os movimentos sociais perceberam isso durante os anos noventa e suas ações, em especial como movimentos *anti-establishment*, passaram a perseguir esses fóruns. Os atores localizaram os espaços, transformando-os em campos de batalha. Essa foi uma batalha vencida pelos opositores: conseguiram dar rosto e definir o território concreto da disputa.

Esse ambiente de luta política, de disputa, de confronto não é algo propriamente construído pelos opositores da globalização, mas o produto das consequências políticas e sociais dos programas de ajustamento estrutural. O clima de disputa está impresso nos documentos do Banco Mundial.

Em vários momentos o tom do discurso dominante parecia lembrar um ambiente revolucionário. No WDR de 1995, o GBM trata especificamente da transição nos antigos países do socialismo real. Nesse aspecto, dada a grandiosidade da tarefa que se propõe, o discurso vem carregado de um sentido triunfalista, mesmo épico.

Entre 1917 e 1950, alguns países onde vivia um terço da população mundial separaram-se da economia de mercado e se lançaram na experiência de

construir um sistema econômico alternativo. Primeiro no que fora o Império Russo e na Mongólia; após a Segunda Guerra Mundial, na Europa Central e Oriental e nos países bálticos; e depois, na China, na Coreia do Norte e no Vietnã (com repercussões e imitações em outros lugares), envidou-se um gigantesco esforço para centralizar o controle da produção e distribuir os recursos mediante o planejamento estatal. Essa vasta experiência transformou o mapa político e econômico do mundo e traçou o rumo de grande parte do século XX. Agora, o seu fracasso pôs em marcha uma transformação igualmente radical, na medida em que aqueles mesmos países estão mudando de rumo e procurando reconstruir mercados e se reintegrar na economia mundial.(idem, p.1)

De fato, as transformações que estavam em processo eram radicais, mas o que nos interessa é o ator, e nesse sentido o GBM vê-se como portador de uma mensagem, daquela que representa a ruptura com o passado e que vê no triunfo da economia de mercado a salvação daquelas regiões. Era preciso dar uma resposta ao que se passava, era preciso não deixar que a transição fosse perdida. É por isso que as instituições, o imaginário, a dinâmica política tomam um lugar de destaque na agenda do Banco.

No meu modo de entender as medidas de ajustes só tomam um caráter programático quando deixam de ser instrumentos adaptativos às oscilações de curto prazo do ciclo econômico e tomam um caráter estrutural, de longo prazo. Nesse momento elas explicitam a visão de mundo subjacente e assumem a feição de um corpo total, que se pretende capaz de tratar do conjunto da vida social, direta ou indiretamente, mas que precisa lidar com as correlações de força, com as diferenças entre os atores do pólo subordinado, o que explica a diferença no ritmo e no escopo da adoção dos programas entre os diferentes países, entre as diferentes regiões.

A formulação do consenso, no qual o GBM está empenhado, visa dar suporte aos interesses hegemônicos no plano do sistema de estados. Cabe destacar o fato de que a defesa do livre mercado de forma alguma prescindir da ação política no campo Estatal. Seria um contra-senso supor que a economia é uma esfera que possui autonomia absoluta, isso seria uma presunção típica do economismo vulgar. É por meio da esfera estatal, da

superestrutura jurídico-formal que a sociedade civil transforma em garantia os interesses das frações dominantes do jogo entre as classes sociais e da competição interestatal.

(...) Afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir na sua regulamentação. Mas, como na realidade fatural sociedade civil e Estado se identificam, deve-se considerar que também o liberalismo é uma “regulamentação” de caráter estatal, introduzida e mantida por caminhos legislativos e coercitivos: é um fato da vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea, automática, do fato econômico. Portanto o liberalismo é um programa político, destinado a modificar, quando triunfa, os dirigentes de um Estado e o programa econômico do próprio Estado; isso é, a modificar a distribuição da renda nacional. (GRAMSCI, 1988, p.32)

O mesmo pode ser dito a respeito das relações internacionais. Em suma trata-se da disputa pelo excedente, pela captura da riqueza no plano da competição interestatal.

IV.2 O olhar do GBM sobre a região: a construção do consenso.

O título de um livro escrito por um dos mais importantes intelectuais do Banco dá uma noção do que se passava na região: *From Dispair to Hope*.² Essa era a visão do Banco em meados dos anos 90, quando a obra foi publicada. Melhor seria dizer do autor, já que não se trata de um documento oficial da instituição, embora sendo uma obra publicada pelo GBM (a World Bank Book). Essa ressalva é praxe do Banco e deixa-nos a convicção de que seu conteúdo expressa, em grande medida, o que a instituição pensava.

EDWARDS parte de uma divisão temporal que estabelece uma relação entre a década de oitenta, a crise portanto, como sendo o período da perda das ilusões, do desencantamento e do desespero. O segundo período seria aquele onde foram sendo implementadas as “reformas”, período de incertezas, mas que trouxera a esperança.

A análise percorre os anos do desespero e os anos da retomada da esperança. É importante ressaltar que não se trata da conquista da bonança, do aumento generalizado do

² O título completo da obra é *Crisis and Reform in Latin América: From Despair to Hope*. Seu autor, Sebastian Edwards, foi durante parte da década de noventa assessor do escritório regional do GBM, trabalhando na produção de importantes textos analíticos sobre as reformas e a economia local, textos esses publicados pelo escritório regional e alguns escritos em parceria com a vice-presidência do mesmo.

Bem-estar, mas da esperança. Disso resulta que estamos diante de um período de transição, um período sujeito a retrocessos, a incertezas e que precisa ser tratado com muito cuidado. Também se trata de restaurar a esperança como o elemento indutor da capacidade de assumir sacrifícios presentes em nome de recompensas futuras. Não é portanto um período idílico, mas tortuoso, ou seja, trata-se de uma “longa marcha”.

O que nos interessa de seu amplo, rigoroso e bem escrito conteúdo é um tópico específico: a construção do consenso latino-americano (parte I, cap. III). Construção da qual fez parte ativamente o GBM. Construção que é desencadeada por uma série de elementos circunstanciais, mas que tem a participação ativa dos atores na tomada de decisão e na mudança de um estilo de desenvolvimento.

Embora a precisa divisão temporal marque dois decênios, as pretensões da obra vão além do período recente, usando-se da história, mesmo que idealizada, como instrumento eficaz de elucidação dos eventos.

Logo no Prefácio, anuncia-se o desfecho, a interpretação, o sentido que se dará ao longo do texto.

During the past few years, the Latin American Countries have gone through major economic reforms that have greatly changed the region's economic landscape. What started as an isolated and slow process – Chile was the sole reformer in the 1970s, has become a sweeping movement affecting virtually every country in the region. The economic system that had emerged in the 1930s, based on heavy government intervention, protectionism, and broad regulations, has given way to one based on market orientation, openness, and competition. Perhaps the greatest sign of change is the eagerness with which most nations in the region have pursued free trade agreements with the industrial world. This contrasts sharply with the economic isolationism and autarkic attitude of only a decade or so ago. What makes the current reform process particularly attractive is that it has taken place at a time when democratic rule has returned to virtually every country, Cuba being the glaring exception. (EDWARDS, 1999, p.vii)

O consenso emergente insurgiu-se contra três componentes básicos do “velho regime”: 1) a intervenção generalizada do Estado; 2) um estilo de desenvolvimento voltado

para dentro (*inward-orientation*) e 3) a despreocupação com os fundamentos econômicos, ou seja, com o equilíbrio das contas públicas.

O intervencionismo que durante cerca de cinquenta anos prevalecera na região, fora fruto das turbulências dos anos trinta e quarenta. A grande depressão (o *crash* de 1929) e a resposta protecionista dos países ocidentais induziram boa parte dos países latino-americanos ao fechamento de suas economias³ e a processos de desvalorizações competitivas. Embora existam controvérsias a respeito do fechamento das economias nos anos trinta, na segunda grande guerra a tendência “isolacionista” fortaleceu-se e ganhou impulso nos anos cinquenta, já sob o regime de Bretton Woods.

Os apelos protecionistas ganharam na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) um suporte intelectual. Os trabalhos de Prebisch e Hans Singer,⁴ em fins de da década de quarenta e início da de cinquenta, formaram o arcabouço teórico inicial do modelo de substituição de importações.

Embora o autor reconheça que durante os anos cinquenta as taxas de crescimento das economias em processo de industrialização acelerada estivessem num patamar bastante alto, as mazelas do modelo logo apareceriam. Nesse aspecto a estrutura conceitual da crítica ao modelo é baseada na *Public Choice* e aplicada à análise do contexto latino-americano.

With the industrialization process, however, an array of restrictions, controls, and often contradictory regulations evolved. In most countries, lobbying developed as a way to secure the rents created by the maze of controls. It was, in fact, because of import restrictions that many of the domestic industries were able to survive. As a consequence, many of the industries created under the import-substitution strategy were quite inefficient. This inward-looking

³ EDWARDS compartilha a idéia de que durante os anos trinta houve uma tentativa de abertura das economias e não simplesmente o fechamento. Sua base de sustentação está em THORP, R. num trabalho publicado em 1992 sob o título “Reappraisal of the Origins of Import-Substituting Industrialization, 1930-1950.” *Journal of Latin American Studies* 24: 181-95. Num trabalho mais recente THORP (1998) reafirma esta posição.

⁴ Sobre a gênese das idéias na CEPAL ver BIELSCHOWSKY, R. (2000). No quadro de síntese dos elementos analíticos que compõe o pensamento da CEPAL (idem, p.19) os temas centrais que são tratados no período de 1948-60 são: deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos; integração regional; processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas por especialização e heterogeneidade estrutural, inflação estrutural e desemprego. Nesse aspecto havia um consenso de que era necessário “conduzir deliberadamente a industrialização”.

strategy generated rampant rent-seeking activities and result in the use of highly capital-intensive techniques, wich hampered the creation of employment throughout the region (...). (idem, p.45)

O Estado criava relações de compadrio (*crony capitalism*) e a política de sustentação das coalizões dominantes, sustentadas pelo populismo, rompia com o equilíbrio fiscal. Os sinais de que o modelo começava a apresentar problemas apareceram nos anos sessenta. Os problemas eram de diversas ordens, mas tinham em sua origem o intervencionismo Estatal. A taxa de crescimento nos anos sessenta caíra pela metade, os conflitos distributivos agravaram-se por conta de um modelo que não conseguira gerar empregos suficientes (muito em função do descuido com o setor agrícola e da ênfase excessiva nas indústrias capital-intensivas) e o descontrole fiscal produzira a escalada inflacionária.

Nesse contexto a legitimidade do modelo começa a ser abalada e as críticas no meio intelectual avançam tanto no campo ortodoxo como nas interpretações de esquerda.⁵ Em meio às críticas o, *estruturalismo cepalino* começa a processar algumas mudanças. Em primeiro lugar uma maior ênfase à integração (criação do Pacto Andino em 1969) e em segundo à necessidade de complementar a poupança interna com recursos externos, cabendo a ressalva de que esses recursos deveriam vir, prioritariamente, de instituições oficiais. A necessidade de capital externo também resultava numa mudança de orientação em relação ao setor externo, exigindo a implementação de programas de incentivo às exportações.

Embora houvesse adaptações no modelo, a década de setenta ainda seria marcada pela expansão do Estado, que perigosamente fora sustentada por recursos externos privados. Acreditava-se que o fortalecimento da intervenção estatal poderia diminuir os impactos dos choques externos.⁶ Porém não foi o que se viu ao final da década. O endividamento mostrar-se-ia fatal quando do choque externo de 1982. Essa relação já fora traçada pelo GBM em seu primeiro relatório sobre o desenvolvimento (1978), como se viu no capítulo anterior. O que EDWARDS acrescenta é sua crítica em relação à natureza do

⁵ EDWARDS (idem, p.46) refere-se às críticas marxistas e aos dependentistas que, segundo o autor, defendiam uma maior intervenção estatal, aproximando as economias locais do modelo de planejamento centralizado do lesse europeu.

⁶ Estamos falando de um período onde ocorreram choques importantes, como o primeiro choque do (petróleo)

modelo. O que se passou no início da década de oitenta era o produto de anos de ineficiência alocativa. Por essa perspectiva os elementos da crise eram **endógenos**. As relações entre Estado e sociedade eram intermediadas por barganhas que não levavam em consideração os critérios da eficiência, mas sim dos interesses dos grupos de pressão e das coalizões no poder. O cálculo político subordinava o cálculo econômico e produzia efeitos negativos tanto na produção da riqueza como nos níveis de bem estar.

O gigantismo do Estado tinha como reflexo o gigantismo dos *lobbies*, alimentados pelos subsídios e facilidades de todas as espécies. A manutenção desse esquema foi custando cada vez mais caro tanto do ponto de vista econômico como social. Demandas sociais foram reprimidas, enquanto empresas ineficientes eram premiadas.

Poderíamos acrescentar que os governos militares, sob o apoio explícito ou complacência dos EUA e das instituições multilaterais, usaram com bastante apetite os instrumentos de enriquecimento ilícito, corrupção e clientelismo. Outros regimes de força procuraram um caminho mais próximo da ortodoxia e também não obtiveram sucesso.⁷ Porém o mais importante na visão do autor é que há uma associação entre a escolha dos ganhadores (*"picking winners"*) e a crise do Estado, mais importante ainda, a escolha dos ganhadores e a crise de legitimidade do Estado. A estratégia da escolha dos ganhadores mostrou-se equivocada, não porque os governos de plantão fossem tecnicamente incapazes para fazer boas escolhas, mas porque a falta de impessoalidade e a natureza do processo de decisão estavam fadadas ao insucesso.

It was thought that, by strengthening government intervention, the consequences of external shocks could be avoided in the future (Fishlow 1989). The events of the 1980s, however, showed that this notion of the state as an efficient social insurer was seriously flawed. Instead of reducing risks, the state distributed additional rents to interests groups and became increasingly

⁷ Referimo-nos aos casos do Chile, Argentina e Uruguai. Esses experimentos, em especial o Chileno, têm um apelo analítico especial por traduzirem antecipadamente, em termos de políticas públicas, o receituário liberal das décadas vindouras. "No final dos anos 50, seus economistas (i.e. da Escola de Chicago) firmaram acordos de cooperação com a Universidade Católica do Chile, iniciando uma metódica e bem-sucedida operação de transplante ideológico. Através desse acordo foram treinados os economistas que mais tarde viriam a ser quadros dirigentes do governo Pinochet (1973-1989), no primeiro grande experimento liberal "a céu aberto". Fora dos livros, na prática política efetiva, os "Chicago Boys" de Pinochet anteciparam procedimentos que iriam ganhar relevância nos anos 80, sobretudo com os governos Reagan e Thatcher." (MORAES, 2001, p.45) Para uma análise desses experimentos e seus fracassos ver CINTRA, 1999.

unable to perform its duties as provider of social services. Income distribution became more unequal, as the Latin American economies became more vulnerable to foreign shocks. (ibid, p.48)

Ao final da década de oitenta muitos líderes políticos, figuras importantes do meio intelectual e instituições⁸ estavam de acordo em torno do esgotamento do modelo de substituição de importações. O autor cita Enrique Iglesias⁹, antigo presidente do BID (Banco Interamericano de desenvolvimento), para definir os quatro pontos do novo consenso latino-americano: 1) estabilidade macroeconômica; 2) abertura comercial; 3) alívio da pobreza e 4) redução do papel do governo.

Na construção do Consenso, segundo o autor, quatro fatores tiveram influência decisiva: 1) o insucesso dos programas heterodoxos de estabilização (Brasil, Argentina e Peru); 2) as análises comparativas entre o desenvolvimento do Leste Asiático e da América Latina; 3) o papel das instituições multilaterais e 4) o exemplo chileno.

Os insucessos dos programas de estabilização já foram devidamente tratados no capítulo anterior. De fato tudo indica que foram condicionantes de grande importância para a ascensão do ideário liberal.

Quanto ao segundo ponto as controvérsias são imensas. Houve sim, por parte do Banco, um intenso esforço em opor os modelos chamados de *inward-development oriented strategies* e *outward-development oriented strategies*. O Leste Asiático era a evidência empírica das estratégias de desenvolvimento voltadas para fora. Os relatórios sobre o

⁸ Em especial o autor refere-se à CEPAL. Segundo EDWARDS as mudanças de interpretação desta instituição de tradicional defesa do modelo de substituição de importações (SI) dava suporte e legitimidade ao novo consenso. Não é papel desse trabalho fazer uma análise da produção intelectual da CEPAL no período, mas de fato os documentos da instituição procuram fazer uma revisão crítica do estilo de desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, R. 1989). Notadamente de que esse não havia produzido um crescimento combinado da economia e da melhoria dos indicadores sociais. Também houve uma maior ênfase à necessidade da industrialização com viés exportador, aspecto em que EDWARDS se apegava para defender sua tese. Sugiro para tanto a leitura de FAJNYLBER, F. (2000). Cabe ressaltar que, embora haja uma revisão do estilo de desenvolvimento, a leitura da CEPAL em relação à crise da dívida, aos programas de ajustamento da primeira metade dos oitenta e do papel do Estado é bastante distinta da visão do GBM e será mais ainda na segunda metade dos noventa. Esta diferença aparece no texto supracitado, quanto no famoso relatório de 1990 "Transformação Produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990" (2000).

⁹ O texto a que o autor se refere é "Reflections on Economic Development: Toward a New Latin American Consensus. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank."

desenvolvimento, desde sua primeira publicação, ressaltavam as estratégias positivas do Leste Asiático e em especial da Coreia.

A visão do autor coincide com a visão geral que o GBM difundiu sobre o desenvolvimento do Leste Asiático.¹⁰ Nesse sentido, a região apresentara um estilo de desenvolvimento com baixas taxas de inflação, pouco protecionismo, política cambial realista, que evitava sobrevalorizações, e um crescimento muito mais equilibrado do ponto de vista do bem-estar. Entre 1960-80 o Leste Asiático conseguiu aumentar significativamente suas exportações e diminuir as desigualdades distributivas, o que não ocorrera com a América Latina.

O país apresentado como exemplo, a Coreia, conseguiu a partir da década de sessenta, por meio de políticas liberais promover uma série de reformas que possibilitaram ganhos de produtividade e crescimento acelerado. O autor reconhece que o país adotou durante duas décadas fortes esquemas de subsídios, mas o grande diferenciador em relação à América Latina residia na “política de resultados”. O governo coreano concedia os subsídios condicionando-os aos resultados; complementarmente, a exposição à competição externa induzia as firmas a uma busca permanente por preço e qualidade.

Outros fatores são também apresentados no dinamismo da região: forte apoio à formação de “capital humano”, projetos de infraestrutura, eliminação de barreiras protecionistas e manejo fiscal adequado. Tudo somado trouxera uma melhor difusão do progresso técnico, melhor distribuição de renda e baixa necessidade de financiamento externo em relação à América Latina.

A Coreia serviu como um exemplo irradiador para os países da região: Malásia, Tailândia e Indonésia. A expansão do modelo servia como uma confirmação de seus atributos e aumentava as comparações com a América Latina, que sofria um período de extremas dificuldades (década de oitenta).

Novamente a CEPAL é citada como exemplo de instituição que irá difundir os estudos comparativos entre as duas regiões, contribuindo para a formação do novo

¹⁰ Em 1993 o Banco publica um famoso estudo sobre a experiência do desenvolvimento no Leste Asiático: “The east asian miracle: economic growth and public policy.” Sobre as controvérsias do estudo e suas conclusões, bem como para uma visão crítica a respeito do mesmo ver WADE, R. (1996)

consenso exportador. A CEPAL teria cumprido o papel de “despolitizar” o debate, na medida em que reconhecia as vantagens do desenvolvimento asiático. Sua participação no debate abria as portas para a aceitação de que os argumentos do Banco não eram puramente doutrinários (neoliberais).

When the one institution that had for decades defended inward orientation expressed doubts about its validity and recognized that there lessons to be learned from the East Asian experience with outward-oriented policies, it was difficult to dismiss those doubts as purely neoliberal propaganda. (ibid, p.52)

Se havia um estilo de desenvolvimento externo a seguir, na América Latina uma ave solitária poderia servir como exemplo e transportar os frutos da transformação para o resto da região. Observo que na análise do autor, o Chile aparece como aquele que poderia servir como parâmetro, como modelo, tal qual a Coreia servira para a Ásia. Talvez o país com uma das transições políticas mais difíceis e mais tardias, por conta de um ciclo militar duríssimo. Um país que representa em população e território menos de um décimo da população e território brasileiras, mas um país que crescera entre 1985 e 1990 a uma taxa anual de 6,3%, enquanto a América Latina crescia 1,7% (CEPAL, 2001).

Esse não é e não foi um país qualquer na história latino-americana. Os eventos políticos que sacudiram o Chile durante os anos setenta ainda repercutem na região, não como uma história da vitória da democracia contra o comunismo, mas como a derrota de um governo civil, eleito democraticamente, por uma associação entre interesses domésticos contrariados e apoios externos camuflados. País importante também por abrigar, como prenúncio, como antecipação, ainda na década de setenta, a primeira história de experimentação liberal, radicalmente liberal. Uma experiência que não tardaria a ser acompanhada por mais dois países, Argentina e Uruguai, cada um a seu estilo, mas com um mesmo desfecho. Ambos também sob o comando dos militares. Experiência que antecipara em pouco mais de quinze anos o que viria a acontecer na região.

A experiência chilena foi importante porque primeiro sepultava de fato e simbolicamente a tentativa de Allende de construir uma alternativa socialista por via democrática. A aproximação do governo Pinochet com a escola de Chicago e a oferta de um laboratório real para a introdução de seus postulados era uma grande oportunidade de

contestação às políticas intervencionistas, mas acima de tudo contra o que se pensava que representavam: um caminho para o socialismo (“para a servidão” nas palavras de HAYEK).

Para EDWARDS (ibid, p.53) o que se passou no Chile durante os anos setenta, introduziu na América Latina os princípios de uma economia orientada para o mercado. A experiência chilena promoveu um processo de privatização massivo¹¹, porém mantendo sob controle do Estado a principal empresa na produção de cobre (produto estratégico na pauta exportadora do país), redução de tarifas de importação, eliminação de barreiras não tarifárias, reforma tributária, reforma da legislação trabalhista, liberalização financeira¹² e início da reforma previdenciária.

Os efeitos das reformas são conhecidos, com a economia chilena entrando em *default* no início dos anos oitenta. A questão que se coloca diante dos fatos é como um país governado por uma das mais ferozes ditaduras do último ciclo autoritário regional, que levou a cabo os princípios orientados por Chicago e que acabou mergulhando na crise financeira pode servir de exemplo para a região.

O autor admite que a experiência sofreu um forte revés, mas os erros não estavam na natureza das reformas e sim em problemas conjunturais (como a crise da dívida) e no manejo inadequado da taxa de câmbio, que permitira uma sobrevalorização prejudicial às contas externas. Em 1983 as críticas ao modelo de liberalização tornaram-se generalizadas, porém quando a economia chilena voltou a recuperar-se em 1985 e até 1989 cresceu a taxas vigorosas, as virtudes do mercado reapareceram. Evidente está que para EDWARDS esses eram os efeitos virtuosos das reformas processadas durante a década de setenta.

Seriam esses os efeitos virtuosos das reformas de mercado, ou o resultado de uma gestão pragmática adotada a partir de 1983, que tinha como conteúdo a recuperação do equilíbrio financeiro e a promoção de um processo de especialização exportadora do país?

Assim como na Ásia a história do Chile parece ser contada pela metade, omitindo-se exatamente aquela metade que não se encaixa ao discurso que se quer construir.

¹¹ De 527 empresas estatais em 1973, muitas das quais foram estatizadas sob o governo de Allende, 202 voltaram aos seus antigos proprietários. “Em 1980 restariam apenas 24 empresas estatais, principalmente do setor de infra-estrutura e mineração de cobre.” (CANO, 2000, p.312)

¹² Para uma análise das experiências de liberalização financeira no Cone Sul ver CINTRA, Marcos A. M. (1999).

A polarização entre uma modalidade de “crescimento liderado pelas exportações” e um “crescimento liderado pelo mercado interno” ou, como refere o Banco Mundial, a existência de uma via “orientada para fora” e de uma outra “orientada para dentro”, tal como as que supostamente teriam predominado na Ásia e na América Latina, revela interpretações e mecanismos de causalidade muito distintos e mesmo opostos.(...) A rigor, a versão neoclássica do crescimento liderado pelas exportações, difundida pelo Banco mundial, enfatiza não propriamente o papel das exportações no crescimento, mas a importância da neutralidade de incentivos (tarifas, taxa real de câmbio, etc.) e da abertura externa (importações) para a alocação eficiente de recursos. Segue-se dessa abordagem corolário inteiramente arbitrário: as vias de crescimento lideradas pelas exportações foram construídas por políticas econômicas “amigáveis aos mercados”, o contrário do que teria predominado naquelas lideradas pelo mercado interno. (MEDEIROS, C. A de; e SERRANO, 2001, p.105)

Não resta dúvidas que o processo de abertura comercial chilena foi efetivamente aprofundado, bem como reformas importantes orientadas para o mercado foram implementadas, mas para o nosso propósito o importante é destacar como esse processo foi simbolicamente construído, como chegou aos ouvidos dos dirigentes regionais, das elites políticas latino-americanas, dos meios de comunicação e qual o papel do Banco Mundial na construção desse discurso. As pistas estão nas próprias palavras do autor. Ao final da década de oitenta o governo militar exauriu suas forças e o retorno à democracia foi ratificado com as eleições presidenciais de 1989, que levou ao poder o democrata-cristão Patricio Aylwin.

As the presidential election of 1989 approached, it became clear that the criticism of a market-based development path had subsided. In fact, the three presidential candidates presented remarkably similar economic proposal that shared many important elements. What was particularly significant was that (future president) Patricio Aylwin's program, drafted mostly by the CIEPLAN group, pledged to continue the most critical market-oriented policies. (Ibid, p.54)

Também de grande importância foi a mudança de foco na gestão das políticas sociais, que deixavam para trás as velhas políticas populistas e concentravam os recursos para o atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população, em detrimento dos subsídios à classe média e aos mais ricos, algo tradicional na lógica distributiva do desenvolvimento latino-americano.

Com o exemplo asiático e agora com uma estrela local resta-nos verificar, sempre na abordagem do autor, quais foram os atores políticos na construção do programa político neoliberal. Nesse sentido as instituições multilaterais tiveram sua importância.

Embora fundamentais no processo de implementação das reformas, essas instituições não teriam alcançado sucesso sem que o antigo modelo (SI) não tivesse esgotado suas possibilidades, que os programas de estabilização heterodoxos não tivessem falhado em seus propósitos, sem que instituições locais (CEPAL) não passassem a fazer uma autocrítica admitindo as virtudes do mercado e sem que houvesse uma adesão das elites locais. Nesse aspecto estamos em boa medida de acordo com o autor. Vale também lembrar que as reformas introduzidas na década de noventa ocorreram sob os princípios da democracia liberal, ou seja, após o fim do ciclo militar. Isso cria uma aparente correspondência entre democracia e mercado, algo que nos parece precipitado admitir do ponto de vista analítico, principalmente se levarmos em consideração as consequências sociais, econômicas e institucionais que advieram ao final dos noventa e se negligenciarmos que os anos de ajuste e reformas foram marcados por protestos, muitas vezes violentos.¹³

Tanto o GBM, como o FMI sabiam que as reformas estruturais tinham um longo caminho a percorrer, que implicava em avanços e recuos, que incluía custos, perdedores e

¹³ “1985: Equador. O governo aumenta o preço da gasolina em 67%, para reduzir o déficit fiscal, e as passagens de ônibus em 50%. O principal sindicato convoca uma greve geral de dois dias, que leva à morte de sete pessoas. (...) 1985: Bolívia. Quinze dias de greves e de revoltas foram provocados pelo forte aumento do preço dos alimentos e da gasolina exigido pelas medidas de ajuste estrutural preparadas e financiadas pelo Banco Mundial e pelo FMI.(...) 1989: Venezuela. Mais de 300 pessoas (outras falam de 2.000) foram mortas durante revoltas contra as elevações brutais dos preços da gasolina (100%) e dos transportes públicos.(...) México, 1994. A rebelião zapatista estoura em Chiapas em 1.º de janeiro, notadamente contra a entrada em vigor do tratado de livre comércio entre Estados Unidos, Canadá e México.” (TOUSSAINT, 2002, p. 355-359) Os levantes indígenas no Equador (2000), com a renúncia do presidente, bem como a profunda crise institucional Argentina a partir da desvalorização do peso (2001), mostram uma sorte de eventos que ainda estão em processo e dão um indicador de como há uma tensão permanente entre os ajustes e a institucionalidade democrática.

ganhadores, enfim, que envolvia uma disputa política. Daí mais uma vez insistirmos, com Bourdieu (op.cit), que se trata de um programa político, embora, como todo programa que procura ser universal tenha que se deparar com as especificidades locais e resulte em diferentes caminhos, tempos e movimentos em termos da ação coletiva. Do ponto de vista desse trabalho¹⁴ a eficácia da ação política pode ser medida em função do maior ou menor grau de adesão, da velocidade de implementação das reformas e da longevidade em termos de legitimidade.

Em relação ao primeiro item sugerimos uma alta eficácia, em relação ao segundo existem diferenciações de país para país, o que mostraremos mais adiante, e, quanto ao terceiro ponto ainda é difícil fazer qualquer tipo de avaliação, a não ser ressaltar que a chave desse processo encontra-se no grau de insulamento das áreas-chaves de decisão no interior de cada Estado, fundamentalmente do núcleo duro da esfera econômica, bem como da extensão e profundidade das mudanças normativas e sua rigidez em relação às possibilidades de mudança. Além disso, existem fatores exógenos, variáveis que não podem ser controladas pelos atores políticos e que podem interferir pontualmente ou em todo processo. A incorporação dessas variáveis à análise, desde uma perspectiva histórico-estrutural, permite-nos verificar o movimento e as tendências do processo, portanto, algo que vai além da aferição do grau de efetividade da implementação do programa.

Na acepção da obra que estamos analisando, as instituições têm o papel de influenciar os atores domésticos na adesão, formulação e implementação das reformas. Para tanto existem cinco mecanismos de influência: 1) a elaboração de pesquisas empíricas, que dêem caráter científico às proposições; 2) análise econômica e setorial; 3) o fornecimento de empréstimos; 4) o diálogo político e 5) as condicionalidades.

Procurei tratar de alguns desses pontos nos capítulos anteriores, bem como da orientação intelectual subjacente. O quarto item sempre é de difícil aferição, pois se trata da ação comunicativa, como refere Habermas, ou de um aspecto da formação do Consenso que passa pela intersubjetividade, por meio dos encontros das altas rodas (MILS), das relações interpessoais que são criadas ao longo das carreiras dos homens que serão os vetores da implementação dos programas, da tradução do discurso e da “vulgarização da

¹⁴ O GBM faz periodicamente avaliações sobre o sucesso dos programas, usando parâmetros quantitativos e qualitativos. O que estou destacando é que a abordagem que preside minhas indagações é de outra natureza.

vulgarização”, que chegará ao grande público por meio de *slogans*, metáforas, frases curtas, códigos simplificados de elucidação e mitificação. Quando os arranjos estão feitos, quando “corações e mentes” estão convencidos de que essa é a melhor alternativa, ou ao menos a *second best* na falta de outra (típico dos discursos “pragmáticos” de que a globalização é um processo inexorável), enfim quando os inimigos estão vencidos (os comunistas antigamente, os populistas hoje) é aí que o programa se transforma em políticas públicas.

Para isso é preciso um longo caminho, muitos contatos, a formação de um ambiente propício, portanto a formação do Consenso.

Brazil provides an interesting example of how the multilateral institutions were able to influence trade policy through economic work and policy dialogue. In 1987, the government of Brazil announced its intention to implement a gradual trade reform that did not contemplate reducing nontariff barriers in an aggressive fashion. The World Bank staff considered the program to be too timid and discussed its concerns with the authorities. Additionally, in order to increase the awareness of the Brazilian public of the benefits of opening the economy, the Bank organized a series of seminars and conferences. This exchange of ideas generated several reports that were discussed with Brazilian officials and intellectuals for a period of several months. As a result of this process, the Collor de Melo government was in a position to act rapidly on the reform front in 1990, when most nontariff barriers were eliminated and the tariff reduction program was instituted. (ibid, p.56-57)

A necessidade de recursos transformou a região em caudatária dos eventos que ocorriam na economia-mundo. Algo pior, talvez, tenha acontecido na Europa do Leste e certamente muito pior ocorreu na África Subsaariana. Pior no sentido da imposição: o outro lado da moeda do consenso. Se o diálogo tenta persuadir, a restrição monetária limita as possibilidades de escolha para as famílias, para as firmas e para as unidades soberanas do Sistema de Estados. Na falta de recursos os países alinham-se na fila das instituições multilaterais, buscando recursos em última instância, todavia buscando igualmente um aval simbólico que os credencie junto à comunidade de negócios.

The multilateral institutions also exerted influence through their lending programs. In particular, by conditioning the release of funds on the implementation of basic reforms, the multilateral institutions forced the Latin American authorities to develop comprehensive and consistent reform programs. (...) these conditions covered highly diverse áreas, including trade reform, privatization, and financial liberalization” (ibid, p.57)

Na década de noventa os “ventos do norte” sopraram novamente em direção ao sul; o progresso nas negociações sobre a dívida e a aceitação das reformas, enquadrariam a região, possibilitando modificações normativas importantes nas legislações dos países, em conformidade com a dinâmica prenunciada da acumulação no plano internacional. A conversão regional obedeceria uma conjunção de políticas que guardariam coerência entre si: estabilidade monetária; abertura comercial; reforma do Estado; abertura financeira; harmonização nas regras sobre investimentos e reformas institucionais. A seqüência iria depender das condições internas de cada país.

O último ponto, ou seja, a problemática institucional, seria reforçado ao longo da década e constitui-se ainda hoje (2002) num tema central do GBM.

The emergence of this new economic convergence, and the fact that political groups of different persuasions began to move the region in broadly the same direction, generated a sens of hope in the future of Latin America. In spite of this guarded optimism, many difficult challenges lie ahead, including the creation of new institutions that will help modernize the political and economic structure. (ibid, p.59)

IV.3 A Longa Marcha.

Em meados da década de noventa muitas reformas já haviam sido implementadas na região. Vários planos de estabilização reduziram significativamente o fenômeno inflacionário que atormentara os países latino-americanos durante os anos oitenta. A volta dos créditos voluntários contribuíra para o bom andamento das reformas e dava alento aos governantes que as implementaram. Particularmente México, Argentina, Brasil e Peru haviam aderido aos ensinamentos das instituições financeiras multilaterais. Os três últimos, que representaram o bastião da heterodoxia nos anos oitenta, agora eram exemplos de programas bem sucedidos de estabilização. É certo que o Brasil ainda engatinhava com o

plano Real, mostrando sua vocação tardia para a adesão, ou então, sua complexidade em termos de estrutura econômica, política e social. A Argentina, sob Menen cumpria à risca a cartilha das reformas. “El Chino”, como era conhecido popularmente Alberto Fujimori¹⁵, o político *outsider*, o azarão, governava soberano o Peru, numa perspectiva bastante diferente de Alan García, do ponto de vista doutrinário. No México o PRI parecia entrar na “modernidade”, abandonando os velhos esquemas populistas e dando uma feição mais tecnocrática ao regime, ao mesmo tempo em que aproximava definitivamente a estratégia externa mexicana da estadunidense com a entrada em vigor do NAFTA. Tudo somara para o avanço das reformas.

Para uma análise mais precisa, comparamos dois quadros que buscaram sintetizar o conjunto das reformas implementadas na região até meados da década, no que resultou a síntese abaixo.¹⁶

¹⁵ Embora uma figura política fora dos padrões tradicionais, e, que corria à revelia do tradicional quadro partidário peruano, Fujimori conseguiu rapidamente legitimidade com o combate ao Sendero Luminoso, grupo guerrilheiro de orientação maoísta que avançara durante os anos oitenta. “O novo governo do Presidente Alberto Fujimori “usou” claramente o esquema neoliberal. Fujimori tinha na verdade duas estratégias, preparadas por diferentes equipes econômicas antes da eleição. Uma delas era um plano moderado de esquerda e a outra um plano neoliberal; a sua abordagem consistiu, em parte, em considerar qual das duas traria mais financiamento externo. A resposta estava clara e daí o “Fujichoque”, uma desvalorização maciça da moeda com ajustamento dos preços relativos, ao que se somou um arrocho monetário e fiscal. O choque foi acompanhado por um comprometimento maior com uma estratégia pró-mercado que rapidamente atraiu financiamento externo. A captura do líder do Sendero por forças especiais, juntamente com o controle abrupto da inflação, granjearam popularidade e credibilidade suficientes para sustentar as políticas de governo.” (THORP, *ibid*, p.267)

¹⁶ Para precisar o conteúdo dessa síntese observo que levei em conta o início das reformas, a natureza (p. ex. deixando de lado os programas de estabilização que não tiveram uma orientação mais próxima do “consenso”), e, nas reformas financeira, tributária e trabalhista busquei ser mais rigoroso, só incluindo aquelas que tiveram maior profundidade. Nas informações de THORP encontrei uma amostra maior de países, porém nas de EDWARDS havia um detalhamento mais preciso do conteúdo das reformas, o que permitiu um cruzamento de informações. Nesse sentido nossa síntese difere das tabelas originalmente apresentadas pelos autores utilizados, mesmo levando-se em consideração que as fontes foram as mesmas.

Reformas Estruturais (1985-1995)

	Estabilização	Liberalização comercial	Reforma tributária	Reforma financeira	Privatizações	Reforma trabalhista	Previdenciária
1985	Chile; Bolívia	Chile	Bolívia	Uruguai			Chile (1981)
1986		Bolívia; Costa Rica		México			
1987		Jamaica			Jamaica		
1988	México	Guatemala; Guiana			Chile		
1989	Venezuela	Argentina; El Salvador; Paraguai; Trinidad e Tobago; Venezuela		Chile; Venezuela			
1990	Rep. Dominicana	Brasil; Equador; Honduras; Peru; Rep. Dominicana		El Salvador; Peru; Trinidad e Tobago; Nicarágua	Argentina	Colômbia; Guatemala	
1991	Argentina; Colômbia; Nicarágua; Uruguai; Guatemala	Colômbia; Nicarágua; Uruguai	Argentina	Honduras; Guatemala; Rep. Dominicana	Belize; Guiana; Jamaica; Venezuela; Brasil	Argentina; Peru	
1992	Guiana; Honduras; Jamaica	Guatemala	Peru; Nicarágua	Argentina; Jamaica	Barbados; México		
1993			El Salvador	Equador; Bahamas	Nicarágua		Peru
1994	Brasil	Belize; Haiti; Suriname	Equador; Guatemala; Honduras; Jamaica; Paraguai; Venezuela	Barbados; Belize; Haiti	Chile; Peru; Trinidad e Tobago		Argentina; Colômbia
1995	Suriname				Bolívia	Panamá	

Fontes: Banco Interamericano de Desenvolvimento. *apud* THORP (ibid, p.242-243); EDWARDS (ibid, p.60-64)

O quadro sinaliza um processo de mudança que avançou mais rapidamente pela liberalização comercial. Até o início dos anos noventa, a região havia promovido uma série de medidas de redução tarifária e eliminação de barreiras não tarifárias. Paralelamente entram em cena os programas de estabilização caracterizados principalmente pela contenção dos gastos e por alguma forma de ancoragem cambial, seja na sua versão extrema do câmbio fixo argentino, seja nas versões mais suaves de tipo *crowling peg*, que admitiam flutuações estreitas (Brasil e México). Programas desse tipo tinham como contrapartida a exigência de um controle de gastos mais rigoroso, uma espécie de camisa de

força no orçamento, pois a confiança internacional no valor da moeda implicava numa permanente demonstração de equilíbrio das contas internas (nem sempre as coisas funcionaram como se previa).

No caso Argentino, a fixação da taxa de câmbio exigia que as políticas monetária e fiscal estivessem de acordo com a disponibilidade de reservas.¹⁷ A taxa de câmbio fixa, em tese, amarra as possibilidades de utilização dos instrumentos de política econômica para fins expansionistas, em última instância, serve como uma garantia de que a economia está protegida das aventuras populistas.

Esse regime impõe uma restrição forte sobre a política monetária e isso deve servir para estimular a adoção de práticas antiinflacionárias. Ademais, sob determinadas condições, a taxa de câmbio fixa serve para ajudar a estabilizar os preços nominais e as expectativas. Isso porque fixa um preço nominal importante que passa a servir como fator orientador na fixação dos preços internos. (ZINI, idem, p.120)

Liberalização comercial, financeira e estabilidade eram mecanismos que se complementavam dentro do modelo. De um lado a liberalização comercial permitia a exposição dos produtores internos ao mercado internacional, promovendo um choque de competitividade e segurando os preços, o que era fundamental para a estabilidade. A liberalização financeira permitia, por sua vez, que aumentasse a disponibilidade de recursos frente aos desequilíbrios decorrentes da valorização cambial, mas não somente isso, também era um mecanismo para facilitar o processo de privatizações. A negociação da dívida, via Plano Brady, já mostrara esse nexo, permitindo o *swap* de ativos financeiros, em outras palavras permitindo que se trocassem títulos da dívida por ações de empresas privatizáveis.

Since 1989, the official approach combined two basic mechanisms for alleviating the debt burden. First, the use of debt-reduction schemes based on secondary market operations was actively encouraged. Although this technique had been used since the mid-1980s, it acquired special momentum after 1988, when, in a number of countries, debt-equity swaps became an

¹⁷ Para uma avaliação comparativa dos tipos de regimes cambiais ver ZINI Jr. (1996). No caso de uma avaliação sobre a relação entre mobilidade de capital, âncoras nominais e estabilização ver GOLDENSTEIN, L e LEME, Maria C. da S. (jun/1995)

important mode for privatizing state-owned enterprises. Second, direct debt-reduction agreements between creditors (commercial banks) and individual countries became more common after the introduction of the Brady Plan. Between 1989 and 1992, Argentina, Brazil, Costa Rica, Mexico, Uruguay, and Venezuela reached agreements with their creditors to reduce their debt burdens. (EDWARDS, *ibid*, p.73)

Assim, o Plano era um incentivo ao movimento financeiro que crescia exponencialmente. Incentivo porque jogava no mercado secundário de títulos novos produtos. Transformava créditos duvidosos em novos instrumentos para valorização. Isso fica evidente quando se comparam os deságios que vinham sendo praticados pelo mercado. À medida que se aproxima o período dos acordos os descontos caem significativamente.

Mercado Secundário: Evolução dos Descontos nos Preços de Ativos referentes a países “problemáticos” (em US\$ centavos por dólar do valor de face).

	Jun.1987	Set.1988	Set.1989	Fev.1990
Argentina	47	21.75	18.25	11.75
Brasil	61	46.25	27.75	28.75
Chile	69	59.5	61	63.5
Colômbia	-	66.5	64.25	59.75
México	56	46.75	40.75	38.75
Venezuela	70	51	40.25	35.25

Fonte: The World Bank – World Debt Tables – vários números. *Apud* LIMA, Maria L. (1997, p.200)

A negociação da dívida, nesses termos, inseria a América Latina no circuito das finanças globalizadas, bem como era mais um reforço às instituições multilaterais para que exigissem o aprofundamento das reformas.

To be eligible for Brady Plan negotiations, countries had to show willingness – plus some prior action – to engage in serious economic reform. From an incentives point of view, this new initiative was intended to have two effects: first, to reward countries truly committed to implementing modernization reforms, and, second, to lift the debt-overhang burdens associated with countries that, within the Brady Plan framework, reached broad agreements with their creditors to reduce the value of their debt. Venezuela and Uruguay followed in 1990 and 1991, and Argentina and Brazil signed draft agreements in 1992. (EDWARDS, *ibid*, p.79)

É importante observar o ambiente externo e verificar como as medidas que foram sendo tomadas inseriam a região na lógica da financeirização. No início dos anos noventa três eventos concomitantes mudaram o padrão de financiamento regional: a queda da taxa de crescimento e de juros nos países da OCDE e as reformas na América Latina.

Taxa média anual de variação do PIB (1980-90; 1990-94); países selecionados de renda média alta

	1980-1990	1990-94
Reino Unido	3.2	0.8
Itália	2.4	0.7
Canadá	3.4	1.4
França	2.4	0.8
Alemanha	2.2	1.1
Estados Unidos	3.0	2.5
Japão	4.1	1.2

Fonte: World Development Report (1996)

Tanto o crescimento cai quanto os juros nominais e reais. A *prime rate* passa de 6,1% (taxa real) em 1989 para 3,0 % em 1993 (TOUSSAINT, *ibid*, p.135). Os primeiros anos da década de noventa foram favoráveis ao deslocamento do capital dinheiro para os mercados “emergentes”, bem como de investimentos diretos externos (IDE), nesse caso pelo espaço de valorização criado com os programas de privatizações.

Fluxo Líquido de Capitais Privados para os Países Emergentes, América Latina e Brasil **US\$ bilhões**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total dos Mercados Emergentes	47,7	123,8	112,6	172,1	136,3	226,9
Investimento Estrangeiro Direto	18,4	31,3	35,4	59,4	84,0	92,6
Portfólio	17,4	36,9	56,1	84,4	109,6	36,9
Empréstimos Bancários e Outros	11,9	55,6	21,0	28,3	-57,3	97,4
Total América Latina	13,7	24,1	55,6	66,8	49,4	53,1
Investimento Estrangeiro Direto	6,7	11,3	13,9	13,4	23,1	24,7
Portfólio	17,5	14,7	30,3	44,0	66,7	3,0
Empréstimos Bancários e Outros	-10,5	-2,0	11,4	9,4	-40,4	25,5

Fonte: Adams *et al.* (1999, p. 92-93) e Mathieson & Schinasi *et al.* (2000, p. 46-47). *Apud* Cintra, Marcos A. M e Castro, Elza Moreira Marcelino de. (2001)

De um lado uma crescente massa de capital em busca de valorização e de outro um conjunto de países procurando sair do estrangulamento financeiro. A saída Brady foi aquela

que permitiu conjugar os interesses do mercado, ou seja os interesses baseados na lógica da financeirização, com a necessidade de financiamento externo das economias regionais. O Plano dava continuidade à algo que já vinha ocorrendo espontaneamente no sistema financeiro internacional, à medida que os títulos da dívida já eram negociados com considerável deságio durante os anos oitenta e reforçava uma das características principais da globalização financeira, qual seja, as transações com títulos das dívidas públicas tanto dos países centrais como dos países periféricos.

De um lado, existe uma ligação direta entre o crescimento potencial do capital globalizado e liberalizado e, por outro lado, o aumento dos déficits públicos nos países industrializados, depois do início dos anos 80.(...) Era necessário apelar aos investidores internacionais, em particular aos investidores institucionais, para adquirir os títulos públicos nacionais. É desse modo que, no início, as autoridades públicas liberalizaram e modernizaram os sistemas financeiros para satisfazer suas próprias necessidades de financiamento. (PLIHON, dez/96, p.95)

Do lado da estabilização os ganhos foram expressivos. As taxas de inflação tiveram uma queda significativa, produto da conjunção das políticas adotadas com um ambiente externo de aumento da liquidez para os países “emergentes”.

Taxa de inflação para países selecionados – América Latina (1991-1995)

	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	172	24,6	10,6	4,3	3,3
Bolívia	21	12,4	8,8	7,4	10,2
Brasil	441	1.009,1	2.150,0	2.663,0	84,5
Chile	21,8	15,4	12,7	11,4	8,2
Peru	409,5	73,5	48,6	23,7	11,1
México	23	15,5	9,8	7,1	34,9
Nicarágua	2.950	23,6	20,2	7,9	11

Fonte: Fundo Monetário Internacional e World Bank staff estimates. *Apud* BURKI, Shahid Javed e PERRY, Guillermo E. (1997,p.30)

Afora Chile e México, os outros países haviam experimentado processos hiperinflacionários recentes. O Brasil introduziu seu plano de estabilização somente 1994, sendo o último (exceção do Suriname) país a entrar na rota da estabilização. Mesmo que a taxa de inflação brasileira pareça bastante alta, o importante é verificar a queda brusca e ter

em conta que o plano foi implementado em meados de 1994, carregando nos índices parte dos índices inflacionários do período anterior.

As taxas de crescimento regional também apresentaram sensível recuperação, ainda que sob uma base anterior (década de oitenta) sofrível e muito abaixo das taxas registradas na década de setenta. A melhoria do quadro pode ser verificada nos números abaixo.

Produto Interno Bruto (taxas de crescimento anual, %) para 1970-80; 1980-90 e 1990-1994

	1970-80	1980-90	1990-94
Argentina	2,8	-0,9	7,7
Brasil	8,6	1,6	2,3
Chile	2,5	2,8	6,8
Colômbia	5,4	3,7	4,0
México	6,7	1,7	2,6
Peru	3,9	-1,2	4,9
Uruguai	3,0	0,5	4,7
América Latina (19)	5,6	1,2	3,6

Fonte: CEPAL. *Apud* FFRENCH-DAVIS, R. (1997)

Algumas observações devem ser feitas. Embora o México seja um dos países que mais cedo iniciou o processo de estabilização, as taxas de crescimento foram modestas, só perdendo para o Brasil que iria promover a estabilização a partir de 1994. O país que mais beneficiou-se do influxo de capitais foi a Argentina, o que deve ser visto com cautela, pois o regime de câmbio fixo caracteriza-se por fortes taxas de crescimento na fase ascendente da oferta de liquidez e quedas bruscas na minguante.

Nesse aspecto o novo padrão de financiamento caracterizou-se por uma excessiva volatilidade, produto das facilidades criadas para o deslocamento do capital na forma líquida. Facilidades criadas em primeiro lugar pela abertura das contas de capital, eliminando barreiras à entrada e em segundo por meio dos avanços nas tecnologias de informação, que diminuíram os custos de transação.

A volatilidade já tinha dado seus recados nas sucessivas crises nos mercados de capitais dos países industrializados.¹⁸ A decisão de investir, ou não, depende das expectativas dos detentores da riqueza, essas por sua vez dependem da qualidade das informações, da acessibilidade isonômica dos agentes às mesmas, de bons sistemas de

¹⁸ Para uma análise de longa duração das crises financeiras ver KINDLEBERGER (2000).

supervisão e regulação e de uma quantidade de fatores exógenos que não são pré-determinados, ou não podem ser apreendidos com exatidão. Os mercados não funcionam sob as condições de concorrência perfeita, existindo problemas de assimetrias no acesso às informações, na estrutura de supervisão e regulação, bem como nas diferentes disposições dos agentes em relação aos horizontes de investimentos. Sobre esse último aspecto é desnecessário dizer que o aumento da velocidade das transações e as facilidades em termos de mobilidade geram imensas possibilidades para a especulação encurtando os prazos de retorno do investimento. A troca contínua de posições na composição dos portfólios aumenta a volatilidade em termos de *precificação*, seja dos ativos tradicionais (ações) como dos índices futuros, e, o mais dramático, exporta para a taxa de câmbio e de juros esta lógica de funcionalidade.

Esse modelo tem implicações claras sobre o manejo das políticas soberanas, limitando o raio de manobra dos governos. Todavia esta limitação também é assimétrica. Tanto maiores serão os riscos quanto maior for a dependência da economia do país em relação ao capital externo. Esta “mágica” da dependência é alimentada pelos momentos de abundância na disponibilidade de recursos. Pode-se, por meio da abertura da conta de capital e da criação de incentivos, via eliminação de barreiras à entrada no sistema financeiro, complementar as necessidades de financiamento externo e garantir padrões de consumo que não se sustentam a longo prazo. Se durante a crescente do ciclo os recursos forem prioritariamente orientados para cobrir o hiato entre a disponibilidade de recursos interna e o padrão de consumo, deixando de serem aplicados na produção, as necessidades futuras de financiamento serão agravadas.

A estabilidade ancorada no afluxo de recursos externos sustenta-se, por suposto, num regime de acumulação profundamente instável.

A expansão desse regime serviu e serve às economias que oferecem baixo risco e necessitam de recursos externos para sustentar seus respectivos níveis de bem-estar, uma combinação difícil de ser alcançada na América Latina. Daí a associação entre os interesses americanos e a desregulamentação das contas de capital. Como uma economia deficitária, mas emissora da “moeda internacional”, ela pode fazer uso da política monetária para manejar o grau de liquidez internacional a seu favor. Do ponto de vista político isso

alimenta as assimetrias e reforça o poder do hegemon. Porém essa é uma funcionalidade contraditória, primeiro porque não resolve o problema do baixo dinamismo na esfera produtiva, substituída que foi pela dominância financeira, ao mesmo tempo em que pode minar o poder do beneficiário caso os frutos não sejam repartidos de forma a garantir um certo grau de adesão necessário para o exercício do poder.

A defesa da liberalização e suas justificativas teóricas juntaram-se às necessidades de valorização e financiamento na economia mundial. Mais uma vez o GBM não deixou de cumprir seu papel fazendo o “elogio” da liberdade do capital. Seus documentos apegaram-se à teoria da “repressão financeira” para justificar a necessidade da abertura dos sistemas financeiros, não só na América Latina como nos países “emergentes” mundo afora.

O problema é que a vida real, o movimento concreto dos interesses em disputa, suas contradições, resolvem emergir de tempos em tempos. Da mesma forma que os sintomas da instabilidade haviam se manifestado nos países centrais, não tardaram a mostrar-se nas plagas latino-americanas. O México, sempre o México, foi o primeiro a dar sinais do esgotamento desse tipo de ciclo de financiamento, mostrando que o caminho das reformas era longo, pleno de sustos e passível de reversão.

IV.4 A crise mexicana e o aprofundamento das reformas: para além do consenso de Washington.

O México fora um dos primeiros países na América Latina a ingressar no ciclo de reformas liberais. Enquanto Argentina, Peru e Brasil marchavam pela heterodoxia, em dezembro de 1987 o governo De La Madri inaugurava seu programa de estabilização, o famoso Pacto de Solidariedade Econômica e Social. O programa previa uma série de reformas liberalizantes e como viria a acontecer com os programas de estabilização dos anos noventa, também ancorava-se na taxa de câmbio. Paralelamente o país iniciara seu processo de renegociação da dívida externa, o que ajudava na retomada dos créditos voluntários, portanto empurrando sua economia para o novo padrão de financiamento.

As reformas não foram necessariamente tomadas em bloco e nem tiveram inicialmente a profundidade e amplitude que viriam a ter a partir dos anos noventa. Isso não impediu que a liberalização comercial, que já vinha em andamento desde 1984, fosse levada adiante e que produzisse seus efeitos positivos sobre o nível geral de preços e

negativos sobre o balanço de pagamentos. O programa de estabilização também tinha suas especificidades, ou seja, em princípio aliava medidas como controle de preços com políticas pró-mercado, o que de certa forma dava um tempero heterodoxo à estabilização. Também introduzia, ao menos formalmente, uma preocupação com as chamadas “políticas sociais compensatórias”, numa admissão de que os programas de ajuste deveriam ser acompanhados por mecanismos de proteção às camadas mais vulneráveis da população. Estas políticas seriam levadas em consideração pelos organismos multilaterais em vários outros programas de ajuste, como os mecanismos mais adequados para remediar os custos inerentes às medidas de eliminação de subsídios, corte de gastos, restrição orçamentárias, enfim, como antídotos às políticas de contenção da demanda.

Em 1988, para dar continuidade às reformas e ao programa de estabilização o PRI (Partido Revolucionário Institucional) conduzirá à presidência o ministro das finanças, o sr. Salinas de Gortari (CANO, op. Cit.). O programa de estabilização e o desenrolar dos acontecimentos no México obedeceram parâmetros muito particulares, que contrastavam com as experiências de outros países na região. Primeiro um sistema político sob comando de um único partido, o PRI, que já durava cerca de setenta anos. Assim as reformas passavam pela própria reforma do PRI e pela condução que esse partido daria ao país, o que em última instância levava os destinos do país paralelamente às disputas internas desse agrupamento político. Em segundo lugar o movimento sindical mexicano era controlado pelo partido do governo, o que ajudou inicialmente o programa de estabilização. **“A capacidade dos líderes sindicais de garantir a contenção salarial foi também uma característica peculiar do México.” (THORP, ibid, p.265)**

Por último é de suma importância que se leve em consideração a estratégia estadunidense para a região e o papel ocupado pelo México. Essa estratégia contava com a criação do NAFTA e a expansão dos acordos bilaterais, na ausência de progressos mais significativos em termos multilaterais e também como resposta às tendências regionalistas, em especial com a criação da EU (União Européia), que se verificavam na segunda metade dos oitenta. Desde meados dos oitenta (GILPIN, 2000, p.232) que o governo Reagan decidira-se por combinar uma estratégia de unilateralismo agressivo com uma política de

resultados, o que também significava aderir aos acordos multilaterais quando conveniente.¹⁹ A estratégia estadunidense em relação ao México, tinha como pano de fundo a expansão das “maquilas”, aproveitando as diferenças de remuneração do fator trabalho, algo parecido com a expansão das empresas japonesas na Ásia, com uma diferença vital: as maquilas não agregavam praticamente valor ao produto, tampouco transferiam tecnologia. Essas empresas, em boa medida localizadas no norte do México, também poderiam servir para aplacar o problema migracional, mediante a oferta de postos de trabalho numa região de fronteira, no país de origem do maior contingente de migrantes residentes nos EUA.

O México, como toda a região, sempre teve seu destino muito próximo dos acontecimentos de seu maior vizinho. A diferença é que em relação a outros países (p.ex. Brasil e Argentina), sua proximidade refletiu-se numa dependência excessiva dos fluxos de comércio com o vizinho do Norte. A estratégia americana casou-se com a perspectiva tecnocrática, agora majoritária no jogo das forças dentro de PRI. Salinas de Gortari era a representação de que o PRI abandonara o nacionalismo, mas que durante a transição para o um novo regime partidário, um novo sistema de repartição do poder político, poderia capitanear os acontecimentos de acordo com os ventos que sopravam do Norte. O PRI perdia o conteúdo, mas ainda não perdera o controle sobre a imensa estrutura burocrática e sobre as instituições mexicanas, aí incluídos os sindicatos. As fraturas iriam aparecer, mas de tal maneira que as reformas já haviam tomado seu curso. Nem todos os dissensos políticos coloram-se contra os rumos dos acontecimentos, basta verificarmos o nascimento e a ascensão do PAN (Partido da Ação Nacional), que levaria um de seus quadros à presidência da república na segunda metade dos anos noventa, rompendo com o longo reinado do PRI.²⁰

¹⁹ GILPIN (ibid, p.232) utiliza o termo “multitrack” para definir esta estratégia. “This new trade policy, which would be pursued more vigorously by the Bush administration (1989-1993) and still more aggressively by the Clinton Administration, has been given a number of labels: aggressive unilateralism, GATT-plus, results-oriented, and managed trade. The term “multitrack” is more appropriate than the others because the policy shifted away from America’s strong postwar commitment to an economic policy based exclusively on the principles of multilateralism and nondiscrimination (admittedly with frequent backsliding) to an intentional combination of multilateral, unilateral, and regional trade initiatives.”

²⁰ Refiro-me à Vincent Fox, eleito presidente do México em 2000. O PAN é um partido fortemente enraizado no norte do México, cuja região foi a que mais se expandiu em função do NAFTA, por meio da explosão do número de maquilas.

As fraturas à esquerda também emergiriam, com a formação do PRD (Partido da Revolução Democrática) de Guatémoc Cárdenas, e com a surpreendente revolta indígena de Chiapas, sob a simbologia do Zapatismo.

A revolta ocorre em 1994, mesmo ano de exaustão do programa de estabilização. Ano conturbado do ponto de vista político, com eleições presidenciais, assassinato de um candidato a presidente na disputa interna do PRI²¹ e de rupturas importantes na vida política mexicana. Embora o PRI, com Ernesto Zedillo, ainda viesse a comandar o país por mais seis anos, talvez o ano de 1994 tenha representado um dos anos mais importantes da história contemporânea do México.

O período (1988-1994) fora marcado pelo controle inflacionário, porém com desempenho em termos de crescimento muito abaixo das expectativas. A combinação de um regime de liberalização comercial, valorização cambial e afluxo de capitais especulativos, seria fatal para as condições de manutenção do equilíbrio externo. Se as diferenças entre o México e os outros países da região são significativas, pelas peculiaridades histórias de cada nação, o mesmo não se pode dizer em termos de destino dos programas implementados. Assim como no México, Brasil e Argentina experimentariam o amargo sabor da fuga de capitais e da crise externa.

A crise tinha na sua trajetória todos os ingredientes que iriam se repetir nas crises posteriores na região. Em síntese, o México captara recursos crescentes no mercado externo, descuidando-se do câmbio, e sem gerar capacidade produtiva suficiente para auferir receitas cambiais que cobrissem a crescente dos passivos externos.

Em quatro anos o estoque de passivos externos líquidos do México elevou-se para US\$ 92 bilhões; desses, apenas cerca de US\$ 20 bilhões corresponderam a IED (*investimento externo direto*). Esse alto estoque de passivos, em sua maioria propensos à volatilidade, junto com um significativo atraso cambial e o volumoso déficit em conta-corrente correspondente, parecem ser as variáveis determinantes da vulnerabilidade do México e da profundidade do ajuste recessivo que se iniciou em dezembro de 1994.” (FFRENCH-DAVIS, *ibid*, p.30)

²¹ Refiro-me ao assassinato de Luis Donoldo Colosio. (FUENTES, 1994)

A crise mexicana apareceria para o Banco como o primeiro grande susto na “longa marcha” para as reformas. Algumas publicações do escritório regional do GBM passaram a utilizar uma linguagem cheia de símbolos “épicos” (Longa Marcha, Revolução...) emprestando ao discurso do Banco um caráter salvacionista e completamente distante da sobriedade dos textos técnicos. Os títulos de alguns textos mostram o espírito da época: *From Dispair to Hope* (op. Cit), *Dismantling the Populist State – the unfinished revolution in Latin América and the Caribbean* (BURKI, J. S. E EDWARDS, S., 1996) e *The Long March – A reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade* (BURKI, J. S. E PERRY, Guillermo E.: 1997).

O Banco encarava sua tarefa regional como uma verdadeira revolução e, como tal, exigia de seus líderes - os políticos locais, as coalizões revolucionárias - aquilo que se exige em todo momento revolucionário: o espírito de sacrifício e uma vigília permanente.

The crisis has made it clear to policymakers, intellectuals, and the public that there are urgent unfinished tasks.(...) Events in Mexico also made it clear to the region's leaders that reform is a continuing process which never stops (grifo nosso) and that they must be permanently alert to changes in the environment in wich they operate.(...) If you want to go somewhere else, you must run at least twice as fast. (BURKI, JS E PERRY, G. E.: 1996, p.1-2)

Ir mais rápido queria dizer abrir a “segunda fase das reformas” (ou a terceira?). A segunda fase deveria combinar a “reconstrução do Estado” (ou destruição?) e redução da pobreza e das desigualdades. Nesse aspecto a experiência mexicana mostrava o perigo que poderia representar um período prolongado de sacrifícios para as camadas mais vulneráveis da população. Perigo em termos políticos, em termos do comprometimento da vitória do “mercado” sobre as instituições arcaicas do populismo latino-americano.

O inimigo pós Guerra Fria era o populismo e suas instituições. O populismo aqui toma um significado vulgar, representando o capitalismo de compadrio e as práticas a ele associadas (corrupção, má alocação de recursos, ineficiência, nacionalismo...);

A crise mexicana era um sintoma de que a patologia populista não fora extirpada. Embora o GBM reconhecesse que a principal razão da crise residira no insustentável nível do déficit na conta de transações correntes do balanço de pagamentos (ibid, p.3). O Banco

vinha alertando para o elevado nível de dependência externa, mas as medidas de ajuste foram postergadas pelas autoridades mexicanas. Nesse aspecto houve um erro de cálculo estratégico que combinado a um cálculo político de curto prazo agravaram o problema. O cálculo estratégico baseava-se nos ganhos de produtividade em função da modernização produtiva mexicana e na entrada em vigor do NAFTA, ambos elementos que serviriam como fontes de receitas cambiais. Quanto aos ganhos de produtividade, pois bem, esse também seria um argumento utilizado na defesa do *currency board* na Argentina e no *crowling peg* brasileiro. Há dois equívocos nesta proposição: a presunção de que haverá fluxos contínuos de capital financiando a transição até a retomada do equilíbrio na balança comercial e a desconsideração dos impactos regressivos em termos de estrutura produtiva que um regime prolongado de sobrevalorização cambial pode provocar. Esses equívocos não foram levados em consideração seja pelas autoridades mexicanas, seja pelas instituições multilaterais durante muito tempo. Não obstante, é importante que se destaque que o GBM a partir da crise mexicana e em contraste com FMI, será muito mais prudente em relação aos programas de estabilização com ancoragem cambial.

No segundo aspecto da derrocada mexicana reside a crítica do Banco em relação à permanência de uma lógica antieconômica na dinâmica política regional. Mesmo que se leve em consideração que os governantes mexicanos eram aliados das reformas, em determinado momento prevaleceu o cálculo político sobre as necessidades do ajuste. Aí contou a complicada conjuntura política mexicana no ano de 1994 e os custos econômicos da transição política que estava em curso. A necessidade de manutenção do processo político sob controle do PRI impedia uma atitude mais ousada por parte de seus dirigentes, pois se tratava de um ano eleitoral e como supramencionado o quadro político mexicano apresentava sinais de fratura tanto no partido dominante como na sociedade civil.

With presidential elections looming, authorities ruled out implementing contractionary credit and fiscal policies during the first half of 1994, and in spite of the decline international liquidity, the central bank decided to maintain its overall monetary program, sterilizing the reduction in international reserves. During 1993 and 1994 the fiscal stance also became somewhat loose. The overall fiscal balance deteriorated 2 percent of GDP,

while the primary balance deteriorated by almost 3 percentage points of GDP. (ibid, p.4)

Além disso o pacto político que fora fundamental para conter os salários em 1987, agora se mostrava, na visão do Banco, anacrônico pois impedia a tomada de medidas mais duras.

Furthermore, the tripartite agreement with business and unions – the so-called *pacto* – led the government to rule out an early currency depreciation to correct the accumulated overvaluation. Wage increases had generally been set above the rate of nominal depreciation, an excess that was not compensated by productivity gains. After the presidential elections were won by the PRI candidate Ernesto Zedillo, the authorities still resisted putting in place a contractionary adjustment program. (ibid, p.4)

A história é conhecida, ou seja, o México foi obrigado a desvalorizar sua moeda (20 de dezembro de 1994) o que seria seguido de um profundo ajuste recessivo no ano de 1995.

O ajuste incluía medidas fiscais como a elevação da Taxa de Valor Agregado, de 10 para 15%, um choque nas tarifas públicas e redução de gastos públicos com uma meta de superávit de 4,4% do PIB (ibid, p.5). Como resultado da crise o México apresentou em 1995 uma queda de 4,8 pontos percentuais do PIB, um crescimento de 45,7% na inflação e o agravamento das tensões sociais, com o crescimento das taxas de desemprego (ibid, p.27).

No bojo das reformas não deve ficar despercebido o papel do GBM no sentido de “incentivar” mudanças importantes no setor financeiro, prática que seria usual nas crises financeiras da década de noventa.

With the assistance of a major World Bank operation, México designed a program to strengthen the banking sector through intensive supervision and regulation. It increased capital requirements and loan loss reserves, and removed the ceiling for foreign ownership of Mexican banks.(ibid, p.5)

A preocupação com as reformas e com o destino do NAFTA fizeram com que o tesouro americano, sob a administração Clinton, promovesse um amplo “colchão de liquidez” (cerca de US\$ 53 bilhões), dando fôlego aos investidores retardatários e à

transição mexicana. Por suposto que os recursos não foram destinados graciosamente, mas exigindo contrapartidas significativas em termos de soberania.

O Congresso dos EUA exigiu como garantia as faturas de exportações mexicanas de petróleo, depositadas em conta rotatória no FED, além de obrigar o México a assumir o receituário do FMI(...) e de pagar todas as despesas com estudos, juros, viagens, comissões e outras inerentes a “esse” socorro financeiro. (CANO, Ibid, p.443-444)

O aporte de recursos sob a batuta do tesouro americano diminuiu o efeito de contágio da crise, mas nem por isso deixou de colocar às claras as insuficiências do modelo, tanto para os críticos à esquerda quanto para o Banco. Também não impediu que a taxa de crescimento de alguns países da região sofresse uma súbita retração, sendo que o país que mais sinalizou as tensões do mercado foi a Argentina, cujo regime de conversibilidade representava a radicalidade em termos de ancoragem cambial. No ano de 1994 a Argentina crescera 7,1%, enquanto em 1995 o crescimento caiu a zero.

Como salientamos, para o GBM a crise mexicana era decisiva em termos de suporte político para as reformas. Nesse aspecto o GBM tratou de identificar a crise com a insuficiência das reformas ,e, o baixo contágio com as virtudes do modelo. Era preciso desmontar os resquícios do passado e aprofundar as mudanças institucionais.

In the aftermath of the Mexican peso crisis the Latin American economies proved that they are structurally healthy and resilient to external disturbances. Following the peso meltdown, the much feared economic collapse of the region failed to materialize. As we pointed out a year ago in *Latin America After Mexico: Quickening the Pace*, the Mexican crisis was a “wake up” call for the Latin American nations: In most countries political leaders are increasingly aware that the reform process is a never-ending challenge. Regional leaders are now dealing with dismantling the economic and social structures of the traditional Latin American state, including its populist institutions, while inventing and constructing its successor: the modern, efficient, administrative state.(BURKI, J.S.e EDWARDS, S.: 1996, p.1)

Uma mudança importante percebe-se ao longo dos anos. Embora o tom revolucionário esteja presente, o GBM trata de pensar as reformas dentro do contexto

democrático. Refiro-me a esse aspecto como uma mudança em relação à década de setenta, quando o Banco escondeu-se em sua “neutralidade” estatutária para apoiar governos autoritários e desencorajar nações “rebeldes”. O processo de mudanças deveria buscar legitimar-se pelo voto, o que por sua vez dava maior legitimidade internacional e resultava na impressão de que o que se passava era um movimento autóctone de mudanças, ao menos é o que parece estar subentendido no maior engajamento da instituição às conquistas democráticas. Mesmo por essa via o discurso não faz o elogio da democracia, mas toma-a como um dado, como algo do novo contexto regional e que não pode ser mudado.

This process is, however, economically and politically difficult and, if not managed carefully, it can have negative effects on social conditions. With democratic rule solidified in virtually every country, it is increasingly less possible (grifo nosso) to implement reforms by decree. A major challenge that the region's leaders will face in the years to come, therefore, is to obtain and maintain voter support in order to proceed with the necessary reform of the state.(ibid, p.1)

A preocupação do Banco justificava-se pelo crescente perigo de que as reformas perdessem a legitimidade e que as coalizões reformistas fossem alijadas. O Brasil como um *late reformer* dava um certo alento ao modelo, trazendo um novo estoque de ativos para valorização no circuito internacionalizado das finanças, controlando a inflação e colocando todo seu peso regional a favor das reformas. O presidente Fernando Henrique Cardoso²² era um reforço incomparável para os apelos reformistas. Um intelectual refinado e com ampla circulação internacional, antigo membro da CEPAL, um homem cuja origem intelectual e política ligava-se à esquerda, enfim, um “príncipe” na hora certa. O Brasil já vinha nas trilhas do mercado desde 1987²³, com o início da abertura cambial, mas agora tratava-se de levar adiante no maior país da região “o desmantelamento das estruturas econômicas e

²² Fernando Henrique fora eleito presidente da República ao final de 1994 e tomara posse em meio à crise mexicana. Nem por isso a trajetória do regime cambial brasileiro veio a ser alterada, permanecendo com o regime de ancoragem até a crise de 1999.

²³ Sobre as mudanças em termos de política econômica e a ascensão do discurso liberal no Brasil ver VELASCO e CRUZ, S.C. (1992). Sobre as mudanças no regime cambial brasileiro sugiro FREITAS, C. Eduardo de (1996), ZINI JR., Al. (1996) e GONÇALVES, R. (1996).

sociais do populismo latino americano”. Como o próprio “príncipe” brasileiro diria, na versão local do programa político neoliberal: precisamos acabar com a era Vargas.²⁴

Os protagonistas da virada liberal no plano internacional ganharam esse importante reforço, mas já por essa época estava claro que crises violentas poderiam eclodir na adoção dos programas de ajuste e que as consequências sociais poderiam levar a retrocessos políticos. O discurso do Banco para a região, expresso em diversos documentos, dentre esses os que apontamos nesse capítulo, apressava-se em adiantar que era preciso: um crescimento rápido; consolidar os ganhos macroeconômicos; melhorar os serviços públicos, reduzir a corrupção e a violência social; e, por fim, diminuir a extensão da pobreza e da desigualdade.

As preocupações estão sempre associadas ao problema do cálculo político que o Banco faz em relação às reformas. O problema não era a escandalosa exclusão social, os níveis absurdos de violência nas cidades e nas zonas rurais, mas as consequências que esses problemas poderiam produzir em termos políticos.

O discurso do banco assemelha-se à montagem de um estratagema para a guerra, ou seja, a neutralidade estatutária, o distanciamento político, todo esforço por mostrar-se uma instituição “para todos” cai por terra quando verificamos que o que está em jogo é puro cálculo político, projetos em disputa, jogos de poder, persuasão e dissuasão, dominação e subordinação.

Reversing the course or backtracking on the reforms effort would be a tragic mistake. Policy reversals and aborted reforms are common in Latin America's history and invariably resulted in still greater setbacks and frustration. Equally harmful would be wide acceptance of the opinion that it is now possible to lower the guard on the macroeconomic front.(...) Renewing support for the reform program is one of the most fundamental and difficult challenges that Latin American governments face in the immediate future. In order to maintain – or increase – voter support for the reforms it will be necessary to achieve the following interrelated and concrete results... (ibid, p.3)

²⁴ Referência ao período em que Getúlio Dornelles Vargas (1930-44 e 1950-54) esteve no poder e onde uma série de reformas, sob o signo autoritário ou não, foram implementadas dando origem à modernização da economia e das instituições da sociedade brasileira.

As medidas relacionadas visam criar um ambiente onde o quadro social não afete o quadro político; mas diminuir a pobreza, retomar o crescimento, diminuir a violência..., ou seja, aumentar os níveis de bem-estar não era uma consequência das próprias reformas? Essa não era a promessa da globalização?

Se era, não se confirmara, ou então a variável tempo não estava contando a favor, como demonstrara a crise mexicana. As reformas tinham que ser aprofundadas e isso deveria ser feito numa combinação de crescimento, estabilidade e mudança institucional. O círculo virtuoso das expectativas começava a ser rompido e muito provavelmente pelas próprias inconsistências do modelo, que privilegiava outra combinação: crescimento sem repartição, concentração financeira e produtiva, tudo isso sob uma clara vantagem para as nações mais ricas, revivendo o velho mecanismo da pulsão externa para as nações periféricas.

O Banco admitira que as reformas estavam em perigo, ao fazê-lo, consubstanciava as críticas externas de que elas não cumpriam a promessa de melhorias nos níveis de bem estar, mas isso não impedia que a idéia predominante, ao menos para a América Latina, continuasse no mesmo tom: continuar e aprofundar as reformas numa perspectiva de retirar do caminho os entraves ainda existentes do Estado Populista. Refundar o Estado? O que significava esta transformação que ganhava um caráter “revolucionário”?

O Estado latino-americano era a caricatura dos problemas que de alguma forma afetavam todos os Estados no sistema capitalista, porém isso não ficava exposto na análise do Banco para a região. Preponderava a especificidade de que havia um Estado populista, que se sustentava sob relações de compadrio e que retirava renda da sociedade para grupos de interesse privilegiados. O Estado era visto ao mesmo tempo como onipresente e fraco, aliás o mesmo discurso que seria repetido à exaustão durante os anos noventa pelos líderes reformistas regionais.

O diagnóstico de que a América Latina sofria com as assimetrias em termos de acesso aos bens públicos, de que as instituições precisavam ser fortalecidas e de que reformas eram necessárias não era uma exclusividade do Banco, ao contrário era uma discussão antiga na região. Fora palco de debates durante anos na CEPAL, fora objeto de estudo da teoria da dependência e de tantas outras vertentes críticas do pensamento latino-

americano, mas as raízes desses problemas e as estratégias para enfrentá-los abria uma fenda enorme entre as diversas interpretações em disputa. Sem dúvida a análise institucional entrava na agenda do Banco como o resultado de anos de experiências e fracassos em lidar com sociedades culturalmente distintas, complexas e problemáticas no mundo periférico.

O Banco admite as diferenças, para logo em seguida plasmá-las num único corpo:

Latin America is a highly diverse region. Countries have different traditions, cultures and histories. Naturally, these individual backgrounds will affect the way in which countries tackle the reform of the state. In spite of this diversity, however, there are general principles that should guide the institutional reforms that are the core of the second generation of the process. Perhaps the fundamental principle is that the state's role should be *limited* but it should be *strong*.(ibid, p.25)

Um dos problemas dessa abordagem residia em querer aplicar uma receita anglo-saxã de organização econômica e social, supostamente superior, à realidades tão distintas. Problema maior era construir um discurso que separava o mundo entre o modelo virtuoso dos países centrais, dos tigres asiáticos e o modelo do fracasso latino-americano ou africano.

Quando em 1997 a Ásia entrou em crise, o discurso sofreu um abalo fundamental, que abriria espaço para um dissenso interno, como fica explicitado nos vários textos e documentos do então vice-presidente e economista-chefe do GBM, Joseph Stiglitz. Curiosamente as críticas de Stiglitz ficaram restritas à atuação das instituições multilaterais na Ásia, e, em particular à atuação do FMI. Talvez isso explique porque na produção intelectual do escritório do GBM na América Latina os ecos do dissenso não se fizeram observar. O apego do escritório regional à Teoria da Repressão Financeira, que sustentava suas investidas nas reformas dos sistemas financeiros regionais, permaneceu inabalável, o que serve para mostrar que o dissenso não se deu entre as instituições de Bretton Woods, mas no interior de uma delas.

A análise institucional não representa uma virada intelectual no Banco, ao contrário, entra na agenda pela tradição do pensamento dominante do GBM, ou seja, com o arcabouço

teórico da teoria neoclássica.²⁵ Baseia-se na Nova Economia Institucional, cujo projeto reside em dotar a teoria neoclássica de uma abordagem histórica, institucional, mesmo que isso implique numa série de problemas conceituais.

“O programa de pesquisa da nova economia institucional liderado por Douglas North busca simultaneamente desenvolver uma teoria econômica das instituições e prover um conjunto de evidências históricas sobre como as instituições afetam o desenvolvimento econômico das nações.(...) O programa teórico da assim chamada nova economia institucional (NEI) objetiva construir uma teoria sobre a formação e a evolução das instituições que seja incorporável à economia neoclássica e com ela compatível, economia cujas propriedades e hipóteses são consideradas um caso particular.” (MEDEIROS, 2001, p.78)

À diferença da suposição walrasiana de equilíbrio geral, a NEI supõe a existência de custos de transação e assimetrias na captura das informações por parte dos atores participantes do mercado de trocas. Embora haja essa importante diferença com os pressupostos da concorrência perfeita, a identidade entre a NEI e a teoria neoclássica é reforçada no suposto liberal da crença no livre mercado.

A economia institucional de North nada tem de iconoclasta. Ele não quer demolir, nem sequer abandonar um terreno batido para explorar novas paragens, armado de outras metáforas. Sua tarefa é a de um reformador moderado. O procedimento que adota para esse fim é bastante simples. Identificando dificuldades da teoria neoclássica no trato de certos problemas - ou questões por ela silenciadas -- passa a reexaminar os seus supostos, a fim de introduzir-lhe as alterações necessárias para acomodar os fenômenos problemáticos. A expectativa é de que por essa via a tradição, que é a sua, venha a ser enriquecida. A idéia de romper com ela não parece tentá-lo. (VELASCO, 2001, p.11)

A abordagem neoclássica está presente na construção teórica da NEI à medida que esta assume o individualismo metodológico, a presunção de que as ações sociais são moldadas por ações racionais produto das escolhas individuais.

²⁵ Para uma instigante análise sobre a Nova Economia Institucional ver VELASCO E CRUZ (2001) e MEDEIROS, C. A de. (2001)

Ao distinguir as instituições em “market oriented” e “polity oriented” (MEDEIROS, *ibid*), os institucionalistas neoclássicos formulam a hipótese de que o desenvolvimento é uma função da evolução institucional, sendo que as instituições devem servir como mecanismos de emulação e garantia do livre funcionamento do mercado. As instituições “market oriented” diminuem os custos de transação enquanto as “polity oriented” dificultam o funcionamento do mercado pelo aumento os custos de transação o que resultaria num obstáculo ao desenvolvimento.

O movimento teórico do novo institucionalismo liderado por North parece fazer o seguinte percurso:

- **ao reconhecer que o mundo real não se aproxima da concorrência perfeita, é introduzida no cenário uma sociologia institucional;**
- **nesta é construído um modelo de instituição idealizado e funcional que, no limite, recria as condições favoráveis à livre concorrência;**
- **o modelo anglo-saxão de economia de mercado é descrito como o mais próximo desse modelo e evidência da importância dessas instituições para o desenvolvimento;**
- **o subdesenvolvimento decorre da existência de instituições que inibem as relações econômicas; essas instituições persistem porque obedecem à racionalidade política de grupos não competitivos encastelados no Estado.**
(ibid, p.81)

A diferença entre boas e más instituições reside na capacidade de criar um ambiente onde a racionalidade política esteja subordinada à racionalidade econômica. Nesse aspecto a economia de mercado precede a política, e, esta deve circunscrever-se no âmbito da diminuição dos custos de transação: garantia da concorrência, dos contratos e em última instância da propriedade privada. As institucionais fornecem regras que buscam diminuir ou eliminar as incertezas dos agentes econômicos (incerteza, não o risco, pois esse é algo inerente ao processo capitalista). Podemos concluir que a democracia cumpre uma função subsidiária ao mercado. daí que as instituições devem permanecer insuladas das pressões dos grupos particulares (independência do Banco Central, Lei de Responsabilidade Fiscal, etc). No fundo trata-se de uma “democracia enclausurada”. A lógica do insulamento reside no suposto de que os formuladores de regras, os governantes, enfim, as forças políticas,

procuram maximizar suas rendas em detrimento dos resultados inerentes ao processo de mercado.

Os detentores do poder político definem direitos de propriedade movidos por seus interesses e de acordo com seus próprios critérios; não surpreende que o resultado de sua ação seja quase sempre uma estrutura que eleva os custos de transação e cria obstáculos ao crescimento econômico.(VELASCO, 2001, p.7)

É bastante sugestivo que uma das instituições citadas como exemplo de “polity oriented” seja a CEPAL. Nesse aspecto a instituição cumpre uma função ideológica que reforça as deficiências do desenvolvimento latino-americano.

“The increasing returns, characteristic of an initial set of institutions that provide disincentives to productive activity will create organizations and interest groups with a stake in the existing constraints. They will shape the polity in their interests... The subjective mental constructs of the participants will evolve an ideology that not only rationalizes the society’s structure but accounts for its poor performance. As a result the economy will evolve policies that reinforce the existing incentives and organizations. Thus, both the writings of the Economic Comission for Latin America (ECLA) and dependency theory explain the poor performance of Latin american economies on the basis of the international terms of trade... Such an explanation not only rationalizes the strucuture of Latin American economies, but contains policies implications that would reinforce the existing institutional framework. (NORTH, cit. em VELASCO, ibid, p.22-23)

No centro das preocupações estão os direitos de propriedade e o que é de suma importância: o insulamento das instituições face às pressões políticas. Isso nos leva novamente ao problema da democracia: democracia sim, mas enclausurada. Democracia que não se estende às instituições, posto que nelas a tomada de decisões pertence aos *experts*, à tecnocracia treinada sob os auspícios da ideologia dominante (para usar um eufemismo). Democracia que em última instância servirá para garantir aquilo que se diz supostamente combater: a reprodução das desigualdades.

Mistura-se no discurso o que é da tradição republicana, ou seja, a separação entre os poderes com a autonomia do econômico em relação ao político, como se aqueles que tomam as decisões no campo econômico, que governam as instituições (órgãos) econômicas, pudessem ter um mandato comparável aos representantes eleitos pelo sufrágio universal. O mais grave nessa acepção é o suposto da infalibilidade e da imunidade. Pensa-se a tecnocracia econômica como um corpo infalível, que garante ao mercado o último martelo, sendo esta uma instância impessoal...; pensa-se numa tecnocracia que ao adquirir autonomia estará imune aos apelos clientelistas, como se os “elos burocráticos” também não se estabelecessem entre os tecnocratas de plantão e os interesses das frações dominantes do capital. Ao contrário, esse insulamento é a representação do poder de veto destas frações, é a garantia exigida por elas de que não importam quais os governantes que sejam eleitos, os interesses das camadas dominantes estarão preservados. O Banco Central, por suposto, passa a ter o status da Suprema Corte e do Legislativo, ao menos é o que se depreende do discurso, em relação ao que o GBM chama de auto-imposição de limites à ação do Estado:

The self-imposition of limits is, perhaps, one of the most important and difficult challenges in creating the new Latin American state. This can be partially accomplished by creating autonomous institutions such as Supreme Courts, independent Central Banks, and independent regulatory bodies. (ibid,p.25-26)

Nesse aspecto o consenso de Washington era pouco. Fazia-se necessário ampliar as ações, desconstruir estruturas, recriar o espaço social, inundar o imaginário regional com o mar de símbolos da revolução modernizante, e, como diz TAVARES (1993), levar adiante uma **modernização conservadora** em conformidade com as necessidades dos ajustes do regime de acumulação.

In 1990, a group of latin american and caribbean (LAC) policy-makers, representatives of international agencies, and members of academic and “think-tank” communities participated in a conference sponsored by the Institute for International Economics in Washington.(...) At the conclusion of the group’s deliberations, John Williamson (1990) wrote that “Washington” (at least as represented by those attending) had reached a substantial degree of

consensus regarding 10 policy instruments. With but one exception (namely, the protection of property rights) the policy prescriptions of the “Washington Consensus” ignored the potential role that changes in institutions could play in accelerating the economic and social development of the region (...). (BURKI, J.S. E PERRY, G., 1998, p.1)

IV.5 A explicitação da natureza instável do regime de acumulação e o espaço para o dissenso – balanço e perspectivas dos programas de ajuste estrutural

A leitura que o GBM fez do sucesso dos tigres asiáticos colocou a instituição numa situação bastante delicada, quando em 1997 estourou a crise na região. Assim como ocorrera na América Latina, o Leste e Sudeste Asiáticos sentiram o vendaval das finanças globalizadas, à diferença de que lá era necessário encontrar novas razões, que não as costumeiras referências ao populismo latino.

O problema das instituições de Bretton Woods agravara-se em termos de perdas no grau de legitimidade dos programas de ajuste estrutural. A crise asiática trazia para o primeiro plano a natureza instável de um regime internacional desregulado, cujos interesses do capital financeiro tinham a capacidade de se sobrepor às políticas de pleno emprego, ao manejo das políticas públicas por parte dos Estados. A crise asiática tornou-se mais emblemática por abrir espaço para um dissenso interno, em que se sobressaiu o então economista chefe do GBM, Joseph Stiglitz.

A questão central é que se algo havia dado errado na Ásia, esse algo era justamente a adoção de políticas recomendadas pelas instituições multilaterais.

Antes de pensarmos a crise, talvez seja razoável pensar que o discurso construído pelo GBM ao longo dos anos oitenta, em que a Coreia aparece como o modelo para a periferia capitalista, tenha cometido várias omissões. WADE (1996)²⁶ já demonstrara como o trabalho seminal do GBM sobre o desenvolvimento asiático (The East Asian Miracle, 1993) era uma peça ideológica a serviço dos interesses do sócio majoritário do GBM.

²⁶ As opiniões de Robert Wade tornaram-se mais relevantes por representarem o dissenso. WADE fora colaborador do GBM e acompanhara de perto as disputas internas em torno do projeto.

Produto das pressões do Japão, país que passou a ocupar o segundo lugar na hierarquia do Banco, o estudo deveria servir como um contraponto à visão dominante de que o desenvolvimento asiático fora conquistado por uma opção firme pelo livre mercado.

Segundo WADE (ibid) as razões que levaram o Japão a pressionar o Banco para promover um estudo, que contrastasse com a própria visão do Banco, tinha um pano de fundo composto por quatro elementos: 1) a crença de que o modelo de desenvolvimento fora exitoso por sua ênfase no capital produtivo e não no financeiro; 2) crença no crédito direto e no dirigismo estatal; 3) o desejo de expandir sua influência na Ásia; e o mais importante, 4) uma forma de demonstrar poder político, tentando dobrar a visão do GBM.

Para o GBM, a promoção de um estudo, com essa perspectiva, mexia com a balança interna do poder e desafiava os principais argumentos levantados a favor da estratégia liberalizante. **“(…), if the bank were to embrace the Japanese view, it would run agaisnt the strategic and diplomatic power of the US, wich has used the Bank as an instrument of its own external infrastructural power to a greater degree that any other state.” (ibid, p.15)**

O estudo teria que de alguma forma atender aos interesses do Japão, mas acima de tudo não poderia ferir as estratégias do hegemon. Em outras palavras, segundo WADE, o estudo forçosamente foi levado a cabo como maneira de atender às pressões japonesas, mas o controle intelectual ficou com figuras-chave do núcleo duro neoclássico: Lawrence Summers, Nancy Birdsall e John Page.²⁷

Nesse aspecto o estudo foi dirigido com a sugestiva orientação: **“The market is innocent until proven guilty, the government is guilty until proven innocent.”(ibid, p.26)** As disputas internas do Banco refletiram-se em disputas dentro do governo americano. O estudo foi publicado em 1993, mesmo período em que começaram as pressões para que os países asiáticos adotassem medidas de liberalização no setor financeiro e na conta de capital do balanço de pagamentos, mostrando que a orientação

²⁷ Segundo WADE (ibid), os três principais membros do estudo seriam deslocados posteriormente para importantes posições na estrutura de poder dos EUA: Summers para o departamento de Tesouro da gestão Clinton, Birdsall para a vice-presidência do BID e John Page para ser chefe-economista do Banco para o Oriente Médio.

neoliberal, com seus notórios vínculos com Wall Street e o Departamento do Tesouro, estava fortalecida dentro da administração democrata.

Nesse ano Stiglitz era presidente do Conselho de Consultores Econômicos²⁸ de Bill Clinton e relata a disputa interna da seguinte forma:

(...) the seeds of calamity had already been planted. In the early '90s, East Asian countries had liberalized their financial and capital markets- not because they needed to attract more funds (savings rates were already 30 percent or more) but because of international pressure, including some from the U.S. Treasury Department. (...) Treasury pushed liberalization in Korea in 1993 over the opposition of the Council of Economic Advisers. Treasury won the internal White House battle (17/04/2000).

A supremacia da “alta finança”²⁹ acompanhou a retomada da hegemonia americana e foi um de seus elementos principais de afirmação. De Reagan a Clinton, o discurso dominante e a orientação da política externa na área econômica foi sempre na direção da abertura dos mercados, com grande ênfase na liberalização do setor de serviços e nos temas relativos ao investimento internacional.

(...) at least since the Reagan Administration, the United States government has strongly believed that American financial interests would greatly benefit from freedom of capital movements and has made concerted efforts to open foreign economies to those investments. The Clinton Administration, led by Treasury Secretary Robert Rubin and Deputy Secretary Lawrence Summers, enthusiastically carried this effort further. The Administration adopted a strategy of using economics to foster foreign policy objectives and made a world open to unrestricted American capital movements a key objective of that strategy. (GILPIN, 2000, p.135)

É por isso que insistimos na tese de que o ajuste das economias periféricas, em última instância, é o produto do ajuste das economias centrais. Um processo que não ocorre do dia para noite, mas que rapidamente se espalhou por meio da instrumentalização das instituições de Bretton Woods.

²⁸ “(...) comitê composto por três especialistas indicados pelo presidente dos Estados Unidos para fornecer orientação econômica às divisões do poder executivo do governo norte-americano” (Stiglitz, 2002, p.12).

²⁹ Sobre o termo Alta Finança, ver POLANYI (The Great Transformation).

A crise asiática foi a sequência da crise do México, e por sua vez iria anteceder uma série de crises: a Rússia em 1988, o Brasil em 1999, a Argentina e a Turquia em 2001. Quantas mais virão? O sistema mostra-se instável, basta ver a recorrência das crises, mas o mais importante é que ele é uma fonte permanente de instabilidade social e política.

Sua força consiste na capacidade impressionante de criação de riqueza na sua forma mais abstrata e pela sustentação política subjacente, localizada nos interesses do hegemon e da alta-finança. Daí que sua fraqueza também resida nesses dois aspectos, pois do ponto de vista da riqueza abstrata, assim como cria fortunas da noite para o dia, promove verdadeiras quebraadeiras com velocidade ainda maior. Sob o ângulo político, que hegemonia é essa que produz benefícios quase que exclusivos, em detrimento da maior parte dos Estados nacionais? É possível que um sistema assim possa funcionar sem que tenhamos o acirramento dos conflitos internacionais, sem que a “supremacia moral” do hegemon seja seriamente questionada? Qual é o alcance do dissenso que se verificou dentro das altas rodas do comando internacional?

São perguntas que estão na ordem do dia, mas que acima de tudo revelam que as crises desnudaram a crença no fim dos ciclos econômicos, que viveríamos num mar de prosperidade e que o sistema, alicerçado na liberdade plena para o capital, funcionava a contento. O dissenso que se apresentou no interior do governo americano, bem como no Banco Mundial, não foi capaz de mudar os rumos da estratégia externa dos EUA. No GBM, ao mesmo tempo em que as discussões sobre a Ásia e sobre a Rússia cresciam, os documentos mais significativos produzidos e veiculados pelo escritório do Banco na América Latina nos dão conta de que a confiança no livre mercado, no discurso do programa político neoliberal, não sofreu abalos consistentes. Toda preocupação com a questão institucional estava e está ancorada numa abordagem teórica bastante conhecida do GBM. O que chama a atenção é maneira como o programa de reformas vai ganhando em amplitude à medida que as crises se avolumavam.

As reformas institucionais, ou os programas de ajuste estrutural a elas vinculados, passaram a compreender desde a problemática da legislação trabalhista, passando pela reforma do judiciário, do sistema educacional, da previdência, da saúde, dos direitos de

propriedade, do sistema político, enfim, do conjunto da vida institucional dos países latino-americanos.

Que reformas eram e são necessárias, pois bem, isso é inegável, posto que a realidade latino-americana é ilustrativa da má distribuição de renda, da privatização secularizada do Estado, do cerceamento das liberdades como um processo recorrente, de um pacto elitista que criou as bases de um capitalismo excludente. Olhe-se para qualquer dos quadrantes do mapa latino-americano que se enxergará esta história. As diferenças são significativas, é bem verdade, embora não sirvam para mascarar os aspectos fundantes da condição periférica como elemento intrínseco do desenvolvimento regional.

Na trajetória histórica desses povos vê-se uma tensão permanente entre o desejo de autodeterminação e os obstáculos externos e internos desta conquista. É nesse sentido que, do ponto de vista metodológico, há uma necessidade urgente de voltarmos à questão original do pensamento crítico latino-americano, de nos pensarmos enquanto região, enquanto possibilidade de estruturação de um projeto regional, que certamente não estará localizado na criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), esta sim um golpe fatal para qualquer pretensão de um desenvolvimento que concilie o crescimento com a equidade.

Precisamos pensar num processo que implique a desprivatização do Estado, o que significa concluir a transição republicana e aprofundar a democracia. Será preciso ir além e contra o Consenso de Washington. Que Estado que emerge do propalado “consenso latino-americano” erigido pelo GBM e expresso em seus documentos? Em que sentido a absorção de instituições “oriented-market”, aliadas ao projeto de “exported-oriented” poderá nos auxiliar na superação do déficit democrático, social, tecnológico e financeiro que nos aflige?

As propostas pós-Consenso (de Washington) que o GBM apresenta caminham em dois sentidos: restrição do acesso às decisões econômicas e descentralização do Estado. A primeira é o que dá sentido ao projeto das reformas institucionais e resulta no enfraquecimento do Estado, posto que se jogam os destinos da política econômica na mão dos setores rentistas do capital internacional, dos grandes conglomerados internacionais e acabam por concentrar mais ainda o excedente. As propostas de descentralização, embora

não remetam necessariamente ao cerceamento da democracia, podem fragmentar a costura de um projeto coordenado e a elaboração de políticas estratégicas internas e externas, à medida que fomentam a competição entre as unidades locais (províncias, estados e municípios).

As propostas de reforma institucional visam criar um ambiente “harmonioso” em relação às mudanças ocorridas no plano internacional. Em outras palavras, adaptar as instituições locais ao processo de globalização. Nisso as crises financeiras, na perspectiva do GBM, vieram para corroborar a fraca institucionalidade das economias periféricas. Estranhamente mesmo as instituições asiáticas mostraram-se fracas. A resposta do GBM para esta questão é rápida: um bom ambiente macroeconômico não se faz só com boas políticas macroeconômicas, mas com instituições que as sustentem. (BURKI, J. S. e PERRY, G., 1998, p.3) Pois bem, até aqui, fica o dito pelo não dito. Qual ambiente, quais políticas, para quem? Se o suposto é um mundo com plena liberdade para os fluxos de capital, sobra pouco em termos de capacidade adaptativa diante das possibilidades especulativas que se abrem e do enorme poder de veto que se cria para os detentores da riqueza líquida. Nesse aspecto partilhamos a idéia de que o regime de acumulação que aí está apresenta-se de forma instável, não porque as instituições não estejam preparadas para os desafios criados pela globalização, mas porque há um conflito entre a apropriação do excedente por parte dos grupos rentistas internacionais e a perseguição de políticas de pleno emprego. Conflito esse que se cria pela forma como se desenvolve a concorrência interestatal, ou seja, pelo interesses conflitantes do hegemon e da periferia. A admissão da incompatibilidade entre as políticas de pleno emprego e a liberdade plena para a Alta Finança era um dos pressupostos de Bretton Woods; as políticas atuais caminham no sentido contrário.

A orientação de Keynes sobre o FMI, que enfatizava os fracassos do mercado e o papel do governo na criação de empregos, foi substituída pelo mantra do livre mercado da década de 1980, parte de um novo “Consenso de Washington” – um consenso entre o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em relação às políticas ‘certas’ para os países em desenvolvimento -, que demonstrava uma abordagem radicalmente

diferente para o desenvolvimento econômico e a estabilização. (STIGLITZ, 2002, p.43)

Mesmo diante da gravidade da crise asiática, e da presença de Stiglitz no Banco, as propostas apresentadas para a América Latina permaneceram fiéis aos reclamos do Tesouro Americano e das finanças internacionais. A abertura do setor bancário ao capital internacional não é justificada somente em termos de convergência das taxas de juros, algo que seria uma apreciação convencional da teoria do investimento internacional, mas como uma forma de forçar a melhoria institucional, senão vejamos:

(...) the very process of increasing the presence of foreign banks in domestic markets stimulates the improvement of national supervisory systems and their convergence toward international standards, quickening the pace of cross-country coordination. Given asymmetric information, if depositors have a choice between domestic and foreign banks they would tend to choose the bank whose supervisor is considered to be more effective. This will create an incentive for national banks and supervisory authorities to improve supervision to attract or keep depositors (BURI, J.S. e PERRY, G., ibid, p.54).

Boas instituições são aquelas que, em síntese, produzem um ambiente seguro para os negócios, que diminuem custos de transação e que acima de tudo protejam a “sociedade civil” do poder das burocracias, dos *rent seekers*. Em relação ao sistema financeiro, pois bem, a ninguém interessa que seja fraco, posto que um dos problemas mais sérios que uma sociedade pode enfrentar é uma crise de pagamentos, mas voltamos a insistir, é possível criar um sistema estável sem controles sobre a conta de capital? No modelo construído para o Banco há uma identidade entre a proteção aos direitos de propriedade e o bom funcionamento do sistema; nesse aspecto, um sistema financeiro “reprimido” tenderia a afugentar os investidores e a produzir uma alocação ineficiente do excedente. A abertura da conta de capital seria uma forma de garantir os direitos de propriedade, o que por sua vez criaria incentivos para a atração de capital. Bom para os detentores da riqueza, bom para a periferia. O que as crises têm demonstrado é o contrário. **“A liberalização dos mercados de capitais tem sido imposta apesar de não haver nenhuma prova que demonstre que ela estimula o crescimento econômico.” (STIGLITZ, ibid, p.43)**

Ir além do Consenso de Washington não significou abandonar a visão dominante, ou retroceder em termos de liberalização do sistema financeiro, ponto sensível do avanço “aberturista”. Talvez um ajuste aqui e acolá; ajustes de tempo e movimento, nas táticas e estratégias, mas reafirmando o conteúdo expresso pelas decisões de Washington.

É fundamental que entendamos esses vínculos estruturais e as discussões internas no interior do hegemon, para que tenhamos claro quem foram os ganhadores e os perdedores, e, quais as conseqüências disso em termos da política institucional para a região. Como procurei demonstrar nos parágrafos acima, as disputas internas no hegemon resultaram na prevalência das opiniões do Tesouro e de Wall Street.

Essa vitória representou para a América Latina uma política mais profunda em termos de mudança, ao menos no que tange às proposições reformistas; algo que certamente passou por diferenças em termos de amplitude e tempo da adoção das reformas conforme o país que se queira analisar. Não obstante essas diferenças, a convergência foi grande e os resultados em termos de crescimento e as recompensas em termos de bem-estar não foram substanciosos. Nem aqui, nem em qualquer parte do mundo que tenha sido capturada pela onda das desregulamentações (a exceção foram os Estados Unidos da América).

Após a segunda metade dos anos noventa, em meio ao processo turbulento de crises, o maior país da América Latina só fez aprofundar o caminho dos ajustes. O Brasil foi a bola da vez, tanto no que se refere à continuidade dos programas regionais, como no que concerne à captura na rede da *alta finança*. Um ponto de destaque das reformas foram os movimentos de alienação patrimonial e investidas externas em termos de aquisições. Também na área financeira muito se fez. A liberalização cambial já vinha desde o final dos anos oitenta, mas a permissão para a entrada de bancos estrangeiros na área de varejo foi obra do governo Fernando Henrique Cardoso.³⁰

As reformas no Brasil foram acompanhadas pela mesma receita aplicada aos outros países da região. A diferença é que o Brasil chegara atrasado ao processo. Dado o volume de ativos a negociar e o tamanho do mercado interno, o país conseguiu atrair recursos suficientes para manter um programa de estabilização ancorado no câmbio até 1999. A

³⁰ Sobre a reforma do sistema financeiro e sua maior internacionalização ver MINELLA (2001).

queda da inflação foi o grande trunfo em termos de legitimidade do governo para a intensificação dos programas de “reformas” estruturais. Os custos também foram elevados, com um crescente déficit em transações correntes e deterioração do quadro fiscal interno, mesmo que o esforço arrecadador tenha contribuído para a geração de superávits primários significativos.

Embora as reformas tenham prosseguido com bastante ímpeto e as relações do governo brasileiro com as instituições multilaterais tenham sido de grande proximidade, como ocorrera com a Argentina, o país não ficou livre de assistir a mais uma crise cambial.

As crises na América Latina, Europa do Leste e Ásia empurraram os programas de ajustamento estrutural do GBM para a necessidade de auxiliar o FMI na tarefa de prestador de última instância. O círculo fechou-se numa intrincada rede de supervisão e monitoramento das economias latino-americanas, que iniciaram o novo século com dificuldades semelhantes às aquelas enfrentadas no início dos anos oitenta. Esta dupla combinação de aumento do grau de influência das IFMs (instituições financeiras multilaterais) e a falta de perspectivas no curto prazo deixa um rastro de instabilidade política e social, que em última instância pode ser convertida em instabilidade institucional.

A trajetória dos programas de ajuste na segunda metade dos anos noventa pode ser bem demonstrada pela divisão dos recursos entre os países e pelos tipos de condicionalidades associados.

Empréstimos de ajustamento do GBM (1980-2000) em volume (US\$ mi) e percentual

Categoria	FY80	FY85	FY90	FY95	FY99	FY00
Total de empréstimos do BIRD e AID	11,482	14,384	20,702	22,522	28,994	15,277
Empr. De Ajustamento	425	1,608	5,479	5,324	15,326	5,107
Empr. De Ajustamento em % do Total	3,7	11,2	26,5	23,6	52,9	33,4
Número de Empréstimos	6	14	33	30	48	23

Fonte: Cálculos do Staff do World Bank baseado nos dados do Structural Adjustment Program. Apud World Bank, 15 de junho de 2001.

O crescimento da participação dos programas de ajustamento estrutural do GBM está associado ao aumento da agenda das reformas, como fica expresso na introdução das temáticas relativas às reformas institucionais. O que se percebe, também, é um aumento significativo no volume, bem como na participação, associados às crises financeiras depois de 1995. Ambas as coisas estão interligadas, pois as crises foram oportunidades abertas

para uma revisão em termos de amplitude das reformas, bem como para o aumento do grau de influência das IFMs.

A relação entre as crises e a distribuição dos recursos fica evidente quando analisamos os dados relativos à concentração espacial da distribuição dos mesmos, como segue abaixo.

Principais tomadores de recursos dos programas de ajustamento estrutural (mi US\$)

País	FY80-89
México	3.415
Turquia	2.995
Argentina	1.550
Filipinas	1.452
Marrocos	1.285
Nigéria	1.202
Brasil	1.155
Bangladesh	1.063
Paquistão	1.038
Indonésia	950

País	FY90-00
Argentina	7.055
República da Coreia	7.000
Federação Russa	6.200
México	5.951
Indonésia	2.850
Peru	2.133
Costa do Marfim	2.055
Brasil	2.021
Ucrânia	2.010
Tailândia	1.750

Fonte: Cálculos do Staff do World Bank baseado nos dados do Structural Adjustment Program. Apud World Bank, 15 de junho de 2001

Participação dos Programas de Ajuste Estrutural por grupo de renda (% volume de recursos)

	1980-84	1985-89	1990-94	1995-97	1998-99	2000
Renda Baixa	33	34	39	22	20	17
Renda Média Baixa	23	21	30	52	30	25
Renda Média Alta	45	45	31	26	50	58

Fonte: Cálculos do Staff do World Bank baseado nos dados do Structural Adjustment Program. Apud World Bank, 15 de junho de 2001

Cruzando as informações das tabelas acima, podemos verificar que, até o final da década de oitenta, foi grande a participação dos países com Renda Média Alta na captura dos recursos. Isso é o resultado da crise da dívida, que somente a partir de 1989 começa a ser resolvida em função da introdução do plano Brady. Do início até meados dos anos noventa a tendência verificada é de queda na participação desse grupo de renda, porém quando emergem as crises financeiras o volume de recursos cresce acentuadamente. Como se observa no quadro relativo aos desembolsos do GBM, no ano de 1999, o volume de recursos destinados aos programas de ajustamento estrutural supera a metade do total de empréstimos da instituição.

A crise asiática foi emblemática da virada em termos de destino de recursos e se observarmos os quatro países que mais captaram recursos para ajustamento na década de

noventa, ou seja, Argentina, Coréia, Federação Russa e México, a relação entre as crises financeiras e o destino dos recursos fica claramente estabelecida.

A modalidade dos instrumentos destinados aos programas também sofre alterações durante as duas décadas em análise. Durante os anos oitenta existiam dois tipos de instrumentos, quais sejam, os Structural Adjustment Lendings (SALs) e os Sectorial Adjustment Lendings, porém com a década de noventa surgem três tipos de linhas de empréstimo, conforme se verifica no quadro abaixo.

Quadro síntese dos tipos de ajustamento

Tipo	Finalidade
Structural Adjustment Loans (SALs)	Apoio às reformas promotoras do crescimento, do uso eficiente dos recursos e do equilíbrio de médio e longo prazos do balanço de pagamentos
Sector Adjustment Loans (SECALs)	Suporte à mudança de políticas e reformas institucionais em setores específicos
Special Structural Adjustment Loans (SSALs)	Empréstimos destinados à situações específicas de necessidade de financiamento externo, seja para prevenir a erosão da credibilidade externa, ou para mitigar efeitos de choques externos
Programatic Structural Adjustment Loans (PSALs)	Consiste em empréstimos plurianuais para programas de reformas institucionais ou construção institucional. São programas de maior duração, de três a cinco anos, que focalizam o fortalecimento em termos de governança, processos orçamentários e programas sociais.
Subnational Adjustment Loans (SNALs)	Destinados ao fortalecimento institucional no plano subnacional

Fonte: World Bank Adjustment Retrospective (Final Report), p.8.

A introdução dos novos instrumentos teve como perspectiva dar respostas às necessidades de financiamento dos novos “entrantes” (SSALs), a uma melhor maneira de supervisionar o destino das reformas (PSALs) e a importância assumida pelas unidades subnacionais (SNALs).

No caso dos SSALs o fator determinante foi a crise asiática e o volume de recursos, bem como a importância estratégica dos demandantes. O programa foi estendido para outras regiões, como a América Latina, e, das novas linhas de financiamento foi a que absorveu o maior volume de recursos (ver quadro abaixo).

Tipos de Empréstimos para Ajustamento e participação relativa (1980-00)

	1980-89	1990-97	1998-00	1980-00
SAL	36	38	61	45
SECAL	64	48	19	43
PSAL	0	0	2	1
SSAL	0	0	16	5
SNAL	0	0	2	1
DRL(a)	0	7	0	3
RIL(a)	0	7	0	3
TOTAL	100	100	100	100

(a)Debt reduction loans (DRLs) e Rehabilitation Loans (RILs)

Fonte: World Bank Adjustment Retrospective (Final Report), p.8.

Os PSALs, por serem programas de longa duração e desembolso seqüencial, permitem um amplo escopo de reformas e uma supervisão mais detalhada. Já os SNALs são o produto da importância crescente que as Unidades Estaduais e as Províncias adquiriram a partir dos programas de descentralização do Estado que ganharam ímpeto na década de noventa; programas esses que contaram com amplo suporte do GBM.

Over the past two decades, subnational governments have grown in importance – for example, in India, Latin America, the countries of the former Soviet Union, and China. Often, services that are important to poor people – for example, highways, irrigation systems, urban transport systems, social services, and agricultural extension – are the responsibility of the state or municipality, and the national government has little authority to bring about sector reforms or to finance the costs of reform. Direct lending to the responsible government offers a suitable way to support improvements in the delivery of these services. For this reason, the Bank Introduced SNALs. (ibid, p.10)

Sob esse aspecto é importante observar como os programas de “reformas” estruturais vão promovendo pouco-a-pouco o esvaziamento das estruturas de decisão centrais de poder dos Estados nacionais, que são transferidas ou para baixo ou para cima, no caso, para as organizações multilaterais³¹.

³¹ “A globalização financeira, a liberalização da economia mundial, a internacionalização das atividades econômicas limitam a possibilidade de ação do Estado, que tem seu poder erodido em duas direções: para baixo, transferindo-se competências para as coletividades locais: construção escolar, formação profissional, serviços urbanos, saúde e assistência social, etc.; para cima, os Estados nacionais cedem parte de suas competências a outros tipos de organizações: Grupo dos Sete (G-7), Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), Organização Mundial do Comércio (OMC), Comissão Européia, etc. O Estado nacional deixa de ser a

Do ponto de vista das condicionalidades, os programas tiveram alterações importantes entre as décadas de oitenta e noventa. Como já se salientou, as reformas caminharam para a questão institucional e nesta ganhou relevância o setor público, as privatizações e o setor financeiro. A participação das políticas de curto prazo, ou relativas a preços e comércio ficaram ofuscadas pela emergência da temática institucional.

Evolução das Condicionalidades por Setor

	1980-88	1989-94	1995-97	1998-00
Comércio, política cambial e monetária	31	30	25	12
Infraestrutura	22	12	8	5
Setor Social	3	8	9	18
Setor Público	15	17	16	24
Setor Privado e Financeiro*	28	34	43	41

*Nesse setor encontram-se as privatizações e as reformas do setor financeiro

Fonte: ALCID (Adjustment Lending Conditionality and Implementation Database). Apud World Bank, 15 de junho, 2001, p.23.

O foco das condicionalidades a partir de 1995 não pode ser separado do quadro das crises financeiras. Assim verifica-se uma forte ligação entre as crises e os desembolsos exigindo como contrapartida reformas no setor financeiro, social e no setor público.

Embora declinantes, as políticas ligadas à gestão dos instrumentos de política econômica, ainda ocuparam um lugar de destaque até 1997. Nesse aspecto a tendência verificada direcionou-se para uma abordagem mais generalista.

In terms of program design, recent adjustment operations with a focus on economic management have typically been supported by broad economic and sector work, often accompanied by technical assistance to improve fiscal and debt management with modern methods of management, accounting, and information technology. Recent loans have considered a broad range of economic aspects, including labor market reforms and an increasing focus on fiscal policy. (World Bank, 15 de junho, 2001, p.44)

Essa tendência também se coaduna com a perspectiva geral de ênfase nas reformas institucionais. Os dados abaixo mostram esse comportamento. Também os WDR

fonte única do direito e das regulamentações. Prerrogativas reguladoras (deliberações sobre política econômica, monetária, cambial, tributária, etc.) são transferidas para administrações supranacionais, que aparecem como as guardiãs de uma racionalidade superior, imunes às perversões, limites e tentações alegadamente presentes nos sistemas políticos identificados com os Estados nacionais.” (MORAES, 2001, p. 39).

(Relatórios sobre o Desenvolvimento), de 1995 em diante tratam cada vez mais de temas relacionados às mudanças no plano das instituições e nos sistemas de regulações (serviços, investimentos, relação capital-trabalho, etc).³²

Condicionalidades relativas à gestão econômica (% - 1980-00)

	1980-88	1989-94	1995-97	1998-00
Política Comercial	53	36	29	17
Inflação e taxa de juros	10	10	4	4
Regime cambial	10	8	4	2
Déficit orçamentário	7	10	18	12
Controle de preços e política salarial	10	15	15	11
Políticas macro/fiscal em geral	10	22	29	54

Fonte: ALCID (Adjustment Lending Conditionality and Implementation Database). Apud World Bank, 15 de junho, 2001, p44.

As condicionalidades relativas ao que o Banco chama de “desenvolvimento do setor privado”, concentraram-se em medidas que tiveram como finalidade criar um ambiente institucional pró-mercado, que possibilitasse a diminuição dos custos de transação. Nesse sentido mereceram destaque as privatizações e as mudanças no marco regulatório, permitindo a retirada de barreiras à entrada, bem como a criação de incentivos por meio de garantias de direitos de propriedade.

In the 1980s, one of the Banks broad aims was to establish incentives for private sector development through macroeconomic stability and appropriate relative prices. Adjustment loans supported trade liberalization, removal of price and exchange controls, and financial sector liberalization. Despite these reforms, many countries failed to attract significant private investment; this suggested that macroeconomic stabilization and relative price reforms were necessary but not sufficient conditions for efficient private-sector-led growth. The reform agenda then expanded, emphasizing microeconomic and institutional reforms to build or improve markets, remove government constraints, and better integrate policy reforms. A wide array of procedural, regulatory, and legal reforms came to the fore-including removing entry and exit barriers, reducing market rigidities, simplifying tax systems, streamlining property rights, and modifying trade restrictions. In the middle to late 1990s, as developing countries faced the challenges of globalization and capital flow volatility, the Bank fostered measures to enhance competitiveness and global

³² O Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2002 tem como tema central a temática das instituições: Building Institutions for Markets.

integration. Following the East Asia crisis, the emphasis shifted to incentives for good corporate governance, corporate restructuring, and debt work-outs. (WB, *ibid*, p.56)

As áreas em termos de condicionalidades nesse item podem ser vistas no quadro abaixo.

Condicionalidades relativas ao Desenvolvimento do Setor Privado

	1980-88	1989-94	1995-97	1998-00
Gestão Financeira	21	13	9	6
Trabalho, emprego e outras políticas do setor privado	6	3	2	2
Estrutura Regulatória e políticas de competição	7	14	8	32
Privatização, reestruturação e gestão	67	70	81	60

Fonte: ALCID (Adjustment Lending Conditionality and Implementation Database). Apud World Bank, 15 de junho, 2001, p.57.

O aumento das condicionalidades, bem como do escopo das reformas demonstra uma necessidade imperiosa de responder às frustrações dos programas de ajustamento, que não se converteram em melhorias das condições de vida, tampouco em crescimento econômico. Em última instância as reformas institucionais representaram, e, representam, uma tentativa de criar um ambiente normativo de preservação das “conquistas” em termos de liberalização de desregulamentação.

As taxas de crescimento do PIB na América Latina despencaram na década de oitenta. Mesmo depois da conquista do controle inflacionário, a partir dos anos noventa, não se pode verificar uma melhora significativa, como se vê nos quadros abaixo.

Crescimento do PIB para dezessete países da América Latina, por Décadas

	1950s	1960	1970	1980
Argentina	2.9	4.4	2.8	-0.6
Bolívia	0.5	5.6	3.9	0.2
Brasil	6.8	6.1	8.7	1.7
Chile	4.0	4.3	2.7	3.2
Colômbia	4.7	5.2	5.4	3.7
Costa Rica	7.3	6.8	5.5	2.3
Rep. Dominican	5.8	5.4	7.1	2.5
Ecuador	5.0	4.8	9.0	1.8
El Salvador	4.7	5.7	2.7	-0.3
Guatemala	3.8	5.5	5.7	0.9
Honduras	3.1	5.0	5.7	2.4
Jamaica	8.1	4.4	-0.7	2.1
México	6.1	7.1	6.7	1.9
Paraguai	2.8	4.7	8.7	3.1
Peru	5.5	5.1	3.9	-0.8
Uruguai	2.2	1.6	3.1	0.2
Venezuela	7.6	6.0	1.9	-0.5
LAC	4.8	5.2	4.9	1.4

Fonte: CEPAL, baseado em figuras oficiais; Apud PAUNOVIC, 2000, p. 10.

Crescimento do PIB para dezessete países da América Latina (1990s e 2001)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1990-00	2001
Argentina	-1.3	10.5	10.3	6.3	8.5	-5.8	4.8	8.6	3.8	-3.4	-0.6	3.8	-4.5
Bolívia	4.6	5.3	1.6	4.3	4.7	4.7	4.7	4.2	5.2	0.4	1.8	3.8	1.3
Brasil	-3.7	1.0	-0.5	4.9	5.9	4.2	2.8	3.2	0.3	0.9	4.3	2.1	1.5
Chile	3.7	8.0	12.3	7.0	5.7	10.6	7.4	7.1	3.6	-0.1	4.9	6.4	2.8
Colômbia	4.3	2.0	4.0	5.4	5.8	5.8	2.1	3.1	0.5	-4.1	2.7	2.8	1.5
Costa Rica	3.6	2.3	7.7	6.3	4.5	2.4	-0.6	3.2	8.3	8.1	1.7	4.3	1.0
Rep. Dominicana	-5.8	1.0	8.0	3.0	4.3	4.8	7.3	8.1	7.3	8.0	7.3	4.8	2.7
Ecuador	3.0	5.0	3.6	2.0	4.4	2.3	2.0	3.4	1.0	-9.5	2.8	1.8	6
El Salvador	4.9	3.6	7.4	7.4	6.0	6.3	2.0	4.0	3.8	3.3	2.0	4.6	1.9
Guatemala	3.1	3.7	4.8	3.9	4.0	4.9	3.0	4.1	5.1	3.9	3.1	3.9	1.8
Honduras	0.1	3.3	5.6	6.2	-1.4	4.3	3.7	4.9	3.3	-1.5	5.0	2.7	2.7
Jamaica	4.1	0.8	1.8	1.3	1.0	2.2*	-1.9	-1.4	-1.0	0.7	0.5	0.7	1.8
México	5.1	4.2	3.6	2.0	4.4	-6.2	5.2	7.0	5.1	3.6	6.8	3.7	-0.4
Paraguai	3.1	2.5	1.8	4.1	3.1	4.7	1.3	3.5	-0.6	-0.1	-0.6	2.1	2.4
Peru	-3.2	2.9	-1.6	6.4	13.1	7.3	2.5	7.2	-0.5	0.9	3.0	3.5	0.2
Uruguai	0.9	3.2	7.9	3.0	6.3	-1.8	5.3	5.1	4.4	-2.9	-1.5	2.7	-2.9
Venezuela	6.5	9.7	6.1	0.3	-2.4	3.7	-0.4	5.1	0.7	-5.8	4.0	2.5	2.8
Total	1.9	4.0	4.9	4.3	4.6	3.2	3.0	4.7	2.9	0.1	2.7	3.3	1.1

Fonte: Até 1997 dados do FMI (World Economic Outlook, 1997); *CEPAL (2002); a partir de 1997, CEPAL (2002)

As cifras de crescimento do produto mostram um comportamento de extrema dependência quanto ao fluxo externo de recursos. Como os programas implementados na região aprofundaram a internacionalização financeira e produtiva, a necessidade de financiamento externo tornou-se um ponto de estrangulamento durante a década de noventa. Enquanto os fluxos foram regulares e crescentes, até meados da década, as taxas de crescimento obedeceram uma trajetória similar de crescimento e regularidade, porém a partir das crises financeiras da segunda metade dos anos noventa, os fluxos ficaram cada vez mais escassos (ver quadro abaixo), o que refletiu na irregularidade das taxas de crescimento e na sua tendência de queda.

Transferência Líquida de Recursos – A. Latina (países selecionados) mi US\$

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	-5830.7	9416.4	8145.0	446.7	5259.1	9391.7	10653.2	5766.6	1828.7
Brasil	-7345.5	-1713.6	-896.0	19598.7	19743.0	6242.0	7285.0	-1273.0	4490.0
Chile	868.1	1070.0	2004.4	-625.9	1951.7	4175.1	29.1	-2551.1	-1180.9
México	2395.9	18426.6	-992.0	-1464.0	-9338.9	5170.4	4944.5	1661.3	6495.7
Peru	-138.6	1330.6	3729.1	3044.6	3721.8	3319.8	1140.4	-502.1	-140.5
A. Latina	-17233.8	842.9	10687.2	19572.3	22903.3	33440.4	28300.2	-3158.4	1232.3

Fonte: CEPAL: Statistical Yearbook for Latin América and Caribbean (2001)

Para países que adotavam regimes cambiais rígidos, como Brasil e Argentina, a escassez de recursos resultou em crises cambiais, tanto mais drásticas quanto maiores eram os limites estruturais para a rolagem dos passivos externos e internos. Embora o Brasil

ainda tenha sustentado seu modelo no afluxo de Investimento Externo Direto, que cresceu significativamente com os programas de privatizações em setores chave (telecomunicações e infra-estrutura em geral), o esgotamento do estoque de ativos representou um item a mais na vulnerabilidade externa que se tornou a marca regional. No caso Mexicano as taxas de crescimento ficaram adicionalmente atreladas ao desempenho da economia dos EUA, principalmente a partir da entrada em vigor do NAFTA.

O que torna o cenário mais delicado é a tendência de reversão dos fluxos líquidos em direção ao centro. A combinação da queda do nível de atividade nos países centrais, com uma nova onda protecionista que se instala na maior economia do mundo (EUA) indicam que o início do novo século pode abrir uma nova rodada de ajustes regressivos, o que seria desastroso para a América Latina face às baixas taxas de crescimento das duas últimas décadas.

No plano social o quadro agravou-se em função do crescimento do desemprego em boa parte dos anos noventa. O “processo de modernização conservadora” não foi capaz de gerar um círculo virtuoso de crescimento e melhoria das condições de vida das populações dos países da região. Mesmo nos períodos de crescimento durante a década de noventa a taxa de desemprego não cedeu, ao contrário, em vários países verificou-se seu aumento.

Taxas de desemprego (áreas urbanas) na América Latina (década de 1990 e 2001/ países selecionados)

	1990	1994	1997	2000	2001
Argentina	7,4	11,5	14,9	15,1	17,4
Bolívia	-	3,1	4,4	7,6	8,5 (a)
Brasil	4,3	5,4	5,4	7,1	6,2
Chile(a)	7,8	7,8	6,4	9,2	9,1
Colômbia	10,5	8,9	12,4	20,2	18,2
Equador	6,1	7,8	9,3	14,1	10,4
México	2,7	3,7	5,5	2,2	2,5
Peru	8,3	8,2	9,2	8,5	9,3
Uruguai	8,5	9,2	11,5	13,6	15,3
A. Latina	5,8	6,6	7,6	8,4	8,4

Fonte: CEPAL: *Estúdio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002 (2002)* e *Panorama Social de América Latina y el Caribe (2002)*; para todo país.

A tendência que se verifica na ação do GBM em relação ao atual quadro de deterioração dos indicadores econômicos não é animadora. A saída dos democratas e a eleição do governo republicano, com George W. Bush como presidente, aponta para uma

atitude externa mais agressiva nos planos militar, político e econômico ao mesmo tempo em que crescem as medidas protecionistas no plano interno.³³

O mais importante num contexto como esse é a verificação de que os programas de ajustamento criaram um ambiente que diminuiu o poder dos Estados nacionais diante das influências externas. O agravamento da crise na América Latina facilita uma atitude mais intrusiva por parte das IFMs, o que não significa decretar o fim de possibilidades alternativas no sentido da elaboração de políticas estratégicas que visem diminuir os estragos produzidos pelo aumento da dependência externa. Ao contrário, embora a correlação de forças indique uma maior fragilidade do poder de negociação dos países periféricos, uma atitude passiva só fará agravar a situação. Nessa altura do jogo parece cada vez mais claro que a adesão aos desígnios das políticas receitadas pelas IFMs não produzem efeitos propulsores do desenvolvimento. O indicador mais claro nesse sentido, do ponto de vista político, é o crescente dissenso no interior do *mainstream*, bem representado pelas manifestações de Joseph Stiglitz, assim como as crescentes manifestações de movimentos sociais contrapondo-se à centralização do poder de decisão em torno das instituições multilaterais.

Esse capítulo buscou traçar a gênese dos programas de ajustamento nos anos noventa, relacionando-os ao que se convencionou chamar de “consenso latino-americano”. Buscamos verificar quais as condições históricas que possibilitaram a entrada da América Latina no contexto da “globalização”, focalizando o GBM como ator privilegiado desse processo. A seguir, como fechamento dessa tese, trataremos do tema proposto no início desse trabalho e em que medida o esforço de construção desse objeto ajudou a esclarecê-lo. Enfim buscaremos relacionar a economia, o poder político e a influência externa.

³³ A indicação de Anne Krueger como vice do FMI mostra que a administração Bush não está disposta à retroceder na política de aumento do grau de influência das IFMs nos destinos dos países periféricos.

CONCLUSÃO: ECONOMIA, PODER E INFLUÊNCIA EXTERNA

“Convém lembrar que a luta que travamos na CEPAL foi também contra uma ‘academização’ precoce da ciência que acaba sendo uma forma de subordinação a constrangimentos inibidores da criatividade: quem não usa certa linguagem e adota certos modelos é desqualificado, independentemente do que tenha a dizer. A ciência institucionalizada é sempre conservadora. Tome-se qualquer revista de economia “classe A” de língua inglesa: seus padrões de seleção dos artigos a publicar comportam um visível conteúdo ideológico.(...) A economia vai avançando na busca do formalismo, na adoção dos métodos que fizeram a glória das ciências naturais. Ora, o objeto de estudo das ciências sociais não é algo perfeitamente definido como um fenômeno natural, e sim algo em formação, sendo criado pela vida dos homens em sociedade. A ciência social admite a evidência de que a vida humana é, em parte significativa, um processo criativo consciente, o que implica postular o princípio da responsabilidade moral.” (CELSO FURTADO, 1998)

Nas “Regras do Método” de DURKHEIN as instituições permanecem à medida que suas funções adaptam-se às mudanças estruturais. Caso haja uma alteração no rumo dos acontecimentos, que implique numa separação entre a função e a estrutura, a tendência observada deve ser de desaparecimento da instituição.

Ao analisarmos o Grupo Banco Mundial verificamos que sua dinâmica está relacionada à dinâmica da acumulação e aos interesses da potência hegemônica. Essa é a natureza estrutural de sua funcionalidade na economia-mundo. A amplitude funcional e a maneira pela qual foi exercida alterou-se ao longo do tempo sem que tenha ocorrido uma ruptura com seus laços de dependência estrutural, posto que as alterações estiveram de acordo com os interesses dominantes no interior da instituição. As formas analíticas de aferição desse suposto são diversas e procuramos ao longo do trabalho estabelecer a maior abrangência possível. Do surgimento como organização para a reconstrução européia, logo irá converter-se em braço forte da expansão corporativa do padrão industrial americano. A funcionalidade proto-hegemônica fica evidente nos conflitos da Guerra Fria e ganha amplitude no corolário das políticas de ajustamento. Aliás, nada mais revelador do seu caráter instrumental que o significante “ajustamento”, que nos remete às exigências

adaptativas impostas às partes que resolveram rebelar-se contra o todo ou que por razões conjunturais apresentaram sintomas disfuncionais.

A forma de recrutamento de pessoal, que coloca ênfase em determinadas instituições universitárias inglesas ou estadunidenses, a expansão institucional representada pela criação de diversas agências, a estrutura interna de decisão, enfim, vários são os aspectos que denunciam as relações estruturais que a instituição trava com o sistema de Estados e com a economia-mundo.

O conjunto simbólico dos significantes que compuseram a história do GBM, nas duas últimas décadas, é em grande medida uma expressão da ideologia dominante, consubstanciada em termos concretos numa multiplicidade mais ou menos coerente de políticas econômicas adotadas mundo afora.

Esse conjunto abstrato de símbolos pode ser apreendido no discurso da globalização, enquanto expressão mitificada do movimento de expansão do capital e na ressurreição liberal depois do colapso do keynesianismo e das políticas desenvolvimentistas.

O GBM representa nessa pesquisa mais que um ator ativo desse processo: uma possibilidade empírica de observação. Um ator intelectual, certamente, mas também um foro privilegiado de observação da instrumentalização de interesses e dos jogos de poder do sistema de Estados.

O destino de boa parte da humanidade depende, em grande medida, de instituições como essa, portanto das altas rodas que comandam o poder no mundo, principalmente nas esferas política, econômica e militar.

Em cada uma dessas áreas institucionais, os meios de poder ao alcance dos que tomam decisões aumentaram enormemente. Sua capacidade executiva central foi ampliada, e criaram-se e fortaleceram-se rotinas administrativas modernas. À medida que cada um desses domínios se amplia e centraliza, as conseqüências de suas atividades se tornam maiores, e seus contatos com outros domínios aumentam. As decisões de um punhado de empresas influem nos acontecimentos militares e políticos, além dos econômicos, em todo o

mundo. (...) Se há intervenção governamental na economia das grandes empresas, há também interferência destas no processo de governo. No sentido estrutural, esse triângulo de poder é a fonte das diretorias interligadas, de grande importância para a estrutura do presente (MILLS, W., 1981, p.15-16).

O GBM cumpre esse papel, ou seja, ele estabelece um diálogo útil entre os atores relevantes na condução das políticas econômicas dos países periféricos com os atores relevantes do topo da hierarquia do sistema de estados. Estabelece um diálogo entre a academia e o público, no sentido de transformar idéias acadêmicas em diretrizes de políticas econômicas; faz, portanto, a intermediação simbólica na construção do consenso em torno das frações dominantes do capital e de suas representações estatais.

Isso não passa despercebido por analistas afinados com a instituição, que na tentativa de sustentar a importância da mesma acabam por revelar seus objetivos instrumentais, suas relações estruturais, sua natureza de instituição a serviço da ordem.

Num conjunto de entrevistas realizadas por Nicholas Stern (STERN e FERREIRA, 1997, p. 596), entre dezembro de 1990 e setembro de 1992, com várias figuras proeminentes¹ da vida intelectual do Banco, ficou a seguinte impressão:

Very few of the interviewers saw the Bank as having a major role in the intellectual leadership in the economic profession. Many, however, saw that the Bank fulfilled an important role in distilling the more useful ideas and concepts in the profession into a form that could be useful for policymakers. (...) Many stressed the importance of policy dialogue in shaping the views of policymakers in borrowing countries, and the importance of the Bank's contribution in leading intellectual discussion among development (STERN e FERREIRA, 1997, p.597).

O GBM além de difusor de idéias, também tem um poderoso instrumento de convencimento: o dinheiro. As linhas de crédito e financiamento do Banco são mecanismos eficazes de reverberação das políticas dominantes.

¹ Citaremos alguns dos entrevistados apenas como ilustração: Hollis Chenery, Stanley Fischer, Shahid Husain, Anne Krueger, Robert McNamara, Moeen Qureshi, Ernest Stern, Vito Tanzi, entre outros.

Nesse aspecto a influência externa dependerá da “fraqueza das nações”. STALLINGS (1992) nos oferece três dimensões por onde se transmite a influência externa: 1) *markets*; 2) *linkage*; e, 3) *leverage*.

A primeira, no caso os mercados, opera segundo o “ciclo internacional dos negócios”, o que em termos de constrangimentos para os países periféricos traduz-se pelo maior ou menor acesso ao crédito voluntário internacional. Dessa maneira os mercados podem, e de fato o fazem, exercer seu poder de veto diante de políticas domésticas que não atendam seus interesses. Há nessa dimensão também o fato de que o ciclo econômico desempenha papel diferenciado conforme o poder relativo de cada Estado nacional. O que verificamos nesse trabalho é que nos momentos de queda das taxas de retorno no centro há uma sobre-oferta de liquidez, que em geral dá início aos ciclos de endividamento externo na periferia. A liquidez pode transformar-se em endividamento externo, bem como na inflação de ativos, processo típico de criação de bolhas especulativas tão bem descrito por KINDLEBERGER. Ambas as circunstâncias criam um trade-off entre o aumento do raio de manobra das políticas domésticas e a diminuição de influência das IFMs. O reverso é verdadeiro, ou seja, quando alguma perturbação atinge as expectativas dos detentores da riqueza líquida, verifica-se uma fuga de ativos de maior risco para aplicações mais seguras, desencadeando crises cambiais e na pior das hipóteses crises de pagamentos. Nesse tipo de cenário crescem as pressões internacionais e o grau de influência das IFMs, à medida que essas se convertem em prestadoras de última instância. É o que se observou de 1995 em diante em boa parte dos países semiperiféricos. As crises mexicana, asiática, brasileira e argentina são exemplos claros desse fenômeno. Em menor medida a crise russa, no que certamente deve ter exercido influência sua posição geoestratégica, como nação que comanda meios de destruição importantes, bem como os benefícios auferidos pela alta do preço do petróleo, produto de peso importante em sua pauta de exportações.

A dependência dos mercados dá-se também pela balança comercial, em função do padrão de consumo de cada país, com reflexos sobre as coalizões internas de poder. Países cujos padrões de consumo guardam estreita relação com mercadorias produzidas e oferecidas no mercado internacional, sem a contrapartida da produção interna, têm seu crescimento constrangido pela necessidade de financiamento das importações. A falta de

satisfação desse padrão de consumo pode levar ao descontentamento parcelas importantes da população e à pressões políticas importantes no plano doméstico. A liberalização, nesse aspecto, sustenta-se sob uma base social cosmopolita e associada. A influência externa é portanto uma função das ligações existentes entre os interesses dos grupos domésticos e dos grupos externos.

Estas ligações (*linkages*) são processos que se desenvolvem no plano real dos negócios, mas também em um intenso trabalho de persuasão, formação de quadros e assessoramento externo. Segundo STALLINGS (ibid) as coalizões mais internacionalistas, que geram ligações mais fortes de dependência, se estabelecem por meio das relações entre tecnocratas e as agências internacionais, pelos hábitos de consumo, bem como pelo grau de internacionalização financeira e produtiva. Em termos de política econômica, os governos mais internacionalistas podem ser identificados com as políticas mais ortodoxas. Em momentos de crise, esses atores se apresentam como aqueles que são reconhecidos no ambiente internacional, que geram confiança nos mercados e supostamente seriam os elementos mais adequados para conduzir os destinos da política econômica. Nesse tipo de cenário observa-se com grande facilidade a entrada em operação do poder de veto do mercado, transformando o processo democrático e a decisão soberana em reféns das expectativas dos detentores privados da riqueza. Contribuem sobremaneira para essa dinâmica política a pressão exercida pelas instituições financeira multilaterais.

O grau de influência (*lverage*) dessas instituições, ou seja, seu efetivo poder de influenciar as políticas soberanas, dá-se nesse jogo intrincado de laços de dependência, os quais foram significativamente aprofundados nos anos dos programas de ajustamento estrutural, sendo esse o mecanismo que por excelência representa a correia de transmissão dos interesses dos países centrais diante das nações periféricas. Aqui a influência externa é menos sutil e dá-se pelo mecanismo de oferta de crédito condicionado. Tanto maiores serão as condicionalidades, quanto maior for a fraqueza conjuntural e estrutural de cada país. No primeiro aspecto referimo-nos aos choques externos e no segundo às instituições que cada país possui e a capacidade das mesmas em produzir respostas eficazes diante das pressões do ambiente econômico, político e social.

É no âmbito dessas três esferas que o programa político do neoliberalismo triunfou na América Latina.

E triunfou porque conseguiu transformar idéias abstratas em projetos concretos, inteligíveis e críveis. Nessa intermediação apresentou uma utopia, ou seja, um motivo para que as pessoas acreditassem que os sacrifícios conjunturais eram custos de benefícios futuros; numa realidade onde os sacrifícios para boa parte da população, para a imensa maioria, já eram um dado do cotidiano, criou-se a possibilidade da “longa marcha” do “desespero para a esperança”.² Enfrentou a tarefa de construir uma agenda coerente para uma região que enfrentava problemas reais. Não fugiu dos temas que se lhe apresentaram. Conseguiu, por fim, convencer!

Isso talvez responda a pergunta do por que uma região inteira converteu-se ao credo liberal. Os emuladores da nova fé vieram de fora, como o salvador que vem trazer as boas novas, mesmo que para tanto precisassem de grupos internos de pregadores, de tradutores da nova fé e de guardiões dos novos temp(l)os. Trouxeram-nos a religião da racionalidade, do ‘homem econômico’, fazendo-nos crer que agíamos por impulsos, por relações de compadrio, por perversões das mais diversas ordens, o que não deixa de ser parcialmente uma verdade, tanto lá como aqui. Estão aí os escândalos contábeis das grandes corporações da globalização. Afinal algo que não é novo, como nos lembrou KINDLEBERGER (op. cit). A diferença é que a luta pela apropriação das rendas dá-se sob condições diferenciadas de escassez (sic).

Partamos do princípio que somos todos falíveis. Seria um bom começo para buscar soluções que nos afligem enquanto região, sociedades e humanidade. Somos contraditórios, como o é o sistema econômico e social que comanda parte significativa da vida humana.

A América Latina é muito diferente nas partes que compõe seu todo, mas também é semelhante: é desigual na distribuição da riqueza, heterogênea quanto ao progresso

² Hoje muitos países dos latino-americanos estão certamente invertendo a expressão ou seja, a estrada escolhida foi o “caminho da servidão” e o resultado é que começamos a nos dar conta de que as saídas para a crise não são fáceis, daí que podemos sentir a sensação de que a esperança se desvanece e o desespero, mesmo que indesejável, pode tomar conta: “From Hope to Dispair”.

técnico.... . Foi nessa semelhança que se formou a identidade em termos de conversão das políticas econômicas.

Conversão que inaugura um segundo ciclo de endividamento pós Bretton Woods e o primeiro do século; aprofunda os laços financeiros, produtivos e comerciais, sendo que esse aprofundamento dá-se sob uma polarização: os que vêm crescer seus ativos e os que alienam sua riqueza. Verificamos a recorrência do antigo fenômeno da pulsão externa, via inexorável de nossos laços de dependência e subordinação. Dependência que nesse trabalho foi estudada a partir das relações institucionais, da funcionalidade desigual do desenvolvimento econômico e do Sistema de Estados.

Uma voz dissidente do *mainstream*, Joseph Stiglitz, vai ao ponto central quando trata das assimetrias internacionais, embora discordemos do ponto de partida:

Não podemos retroceder. A globalização chegou para ficar. A questão é: como fazê-la dar certo? A mudança mais fundamental e necessária para fazer a globalização funcionar diz respeito ao seu gerenciamento. Isto exige do FMI, do Banco Mundial e de todas as instituições econômicas internacionais uma alteração nos direitos de voto (STIGLITZ, p.84, 18 setembro/2002).

Não sei se a globalização chegou para ficar. Também não estou de acordo que o problema é de gerenciamento; porém, esta é a questão: o poder de voto no interior das instituições que em última instância pautam a agenda internacional do desenvolvimento. Esse poder de voto reflete quase à perfeição a dinâmica política do Sistema de Estados. Como procurei demonstrar no capítulo dois, o poder no interior do Banco reflete os atributos específicos das unidades soberanas, em especial o comando da riqueza mundial e o poder das armas. Isso não basta para entender a dinâmica da reprodução das desigualdades entre os Estados, mas ajuda a explicar parte de seu funcionamento, em especial se levarmos em consideração que o poder de voto é um reflexo das assimetrias, mas sobretudo, é um vetor para a manutenção de uma hierarquia internacional com pouquíssimo espaço para uma mobilidade ascendente. Nisso pode residir a fraqueza do atual regime de acumulação. A baixa mobilidade ascendente, mas principalmente a perda

da confiança de que seguindo determinados parâmetros, recomendados pelas instituições internacionais, o desenvolvimento pode ser alcançado.

Por mais que exercícios econométricos sejam feitos, que variáveis sejam selecionadas ao gosto do cliente, é visível sob uma perspectiva comparativa e histórica que os programas de ajuste estrutural não cumpriram sua promessa.

Aqueles que criticam a globalização geralmente ignoram seus benefícios. Mas seus patrocinadores têm sido talvez até mais desequilibrados. Para eles, a globalização (que costuma estar associada à aceitação do capitalismo triunfante ao estilo norte-americano) significa progresso; os países em desenvolvimento devem aceitá-la se quiserem crescer e combater a miséria de maneira eficaz. Entretanto, para muitos no mundo em desenvolvimento, a globalização não trouxe os benefícios econômicos prometidos. A distância cada vez maior entre os que têm e os que não têm vem deixando um número bastante grande de pessoas no Terceiro Mundo num estado lamentável de miséria, sobrevivendo com menos de um dólar por dia. (STIGLITZ, 2002, p. 31)

Diante das promessas não cumpridas, os programas de ajustamento estão cada vez mais condicionados às crises recorrentes e exigem cada vez mais de países que recorrem aos empréstimos com baixa capacidade de negociação, dadas as condições de extrema dependência. Nesse aspecto, diante do agravamento das condições econômicas e sociais, bem como da adoção de receitas que se mostram inadequadas, verifica-se uma tendência de que as instituições exijam mudanças institucionais que transformem o poder de voto em algo muito menor que o poder de veto dos grupos dominantes. O insulamento do campo econômico, dos tomadores de decisão, em relação aos desejos coletivos, às manifestações da sociedade civil, deve ser inscrito nas constituições, transformado em cláusula pétrea, como garantia de uma suposta estabilidade econômica. No fundo a garantia se dá sob a forma de “enclausuramento da democracia”. Como bem salienta MORAES, ao referir-se às características autoritárias do neoliberalismo:

(...) é urgente barrar a vulnerabilidade do mundo político à influência perniciosa das massas pobres, incompetentes, malsucedidas. Em primeiro

lugar, reduzindo esse universo político – ou o campo de atividades sobre as quais elas podem influir, desregulamentando, privatizando, emagrecendo o Estado. Em segundo lugar, reduzindo o número de funcionários estatais que estejam submetidos à pressão das massas. Alguns funcionários – os que controlam botões decisivos da política pública, como as finanças e a aplicação da justiça – devem ser protegidos por cordões sanitários que lhes permitam ser mais sensíveis às pressões da Razão, que os nossos neoliberais identificam cada vez mais abertamente com a “sabedoria” dos mercados financeiros internacionais. (2001, p.63)

As IFMs foram bastante eficazes na condução dos interesses dos países centrais, disso não se depreende que foram favoráveis à missão de criar um ambiente internacional estável e propício ao desenvolvimento. Infelizmente a instabilidade é a marca dos novos tempos e nos faz lembrar momentos nada auspiciosos da história do capitalismo no século XX. Em geral sistemas desregulados são fortemente controlados do ponto de vista da apropriação do excedente e direcionam seus vetores de força na garantia da captura de rendas para Alta Finança, em detrimento dos setores mais desprotegidos da população. A sensação de instabilidade no plano social é um veneno para a democracia, pois cria um sentimento permanente de frustração diante das escolhas que são feitas e da incapacidade dos governos em responder às expectativas. Não quero com isto assumir uma visão fatalista, que resulta da incapacidade de admitir que a dinâmica social pode tomar rumos surpreendentes diante de situações adversas. Mas não há como deixar de levar em conta o caráter autoritário do regime de acumulação sob a dominância financeira. Isso também implica, do ponto de vista metodológico, em não cair na tentação da análise de conjuntura para explicar fenômenos de mais longa duração. O que saliento são as tendências de média e longa duração do atual regime de acumulação. Nesse aspecto é inegável que a atual arquitetura da “governança” global representa um freio à mobilidade ascendente das nações; que a baixa capacidade de gestão das políticas domésticas mina os laços de solidariedade social, principalmente porque contrapõe à liberdade do capital a incapacidade de se perseguir políticas de pleno emprego.

Atacar o atual quadro de “enclausuramento” da democracia, significa transformar as relações interestatais, modificando o poder de voto no interior das organizações

internacionais e redirecionando as prioridades em termos da agenda do desenvolvimento. É importante que se tenha em consideração que essa é uma tarefa que se dá pela ação coletiva no plano nacional e internacional. A solidariedade entre aqueles que enxergam os fundamentos perversos do atual regime de acumulação é fundamental. Uma verdadeira construção de um diálogo global, como as tentativas do Fórum Social Mundial,³ representa uma resposta à atomização social pretendida pelo programa político do neoliberalismo. Mais do que nunca é preciso estabelecer o diálogo na diferença, aproximando as ações de atores que não se acomodam diante dos imperativos do imenso poderio do hegemon.

A hegemonia, como ressaltava GRAMSCI, é um projeto cultural, econômico e social. As bases morais do atual regime mostram-se cada vez mais frágeis. As fissuras na coalizão dominante no concerto dos Estados podem ganhar relevância como subproduto do unilateralismo que o hegemon vem adotando. Mas não há espaço para ilusões. A periferia só logrará um espaço maior no plano internacional se conseguir unificar seus esforços e reivindicar uma nova ordem internacional. Utopia? A história mostra que as nações mais frágeis são presas fáceis das políticas das nações mais ricas. A crise da dívida mostrou como foi fácil unir os credores e dividir os devedores, na estratégia de renegociação “caso-a-caso”. Por outro lado, alguns países periféricos, ou que se encontram na parte superior do andar inferior da hierarquia internacional (ver cap. II), possuem meios para exercer uma influência maior nas instituições econômicas internacionais. Acordos de transferência tecnológica, comerciais e culturais podem dar impulso às relações entre estes países.

O mais significativo, em termos de aprendizado, que podemos inferir deste estudo, refere-se à importância do ambiente institucional para processar as mudanças sociais. A análise do poder, da formação do consenso como elemento indispensável da dominação, exige como contrapartida, por parte do pólo subordinado, uma sofisticação crescente em termos de ação externa. Nesse aspecto a América Latina deixou muito a desejar. As razões são inúmeras, mas a principal é a falta de uma identidade regional e da capacidade de liderança por parte dos países que poderiam exercer essa função. A experiência de criação

³ Encontros realizados por organizações da sociedade civil, com o objetivo de criar um espaço de reflexão em contraposição aos fóruns oficiais das organizações multilaterais. Os encontros, num total de três, foram realizados anualmente em Porto Alegre (BR), sendo que para 2004 está prevista sua realização em Nova Deli.

de um mercado regional no Cone Sul (Mercosul) esbarrou na incapacidade de harmonizar as políticas domésticas e na incompatibilidade entre os planos de estabilização adotados e a criação de um ambiente estável na região. Sair da armadilha da internacionalização financeira e produtiva, implicará num processo de transformação interna das políticas domésticas, o que em última instância significa subjugar o poder dos grupos internacionalistas. Nisso reside a grande tarefa de transformação social da América Latina. Como a disputa pelo excedente e o conflito distributivo dela resultante não é um processo que se desenvolve sem sobressaltos, mais do que nunca é fundamental a consolidação da democracia e sua ampliação, no que cumpre papel fundamental reverter o atual quadro de subordinação da política à lógica dos interesses econômicos dominantes. O desenvolvimento dependente mostra-se impraticável, aí estão os vinte anos de crescimento pífio e agravamento da situação social, que se expressa nas altas taxas de desemprego, na informalização do trabalho, na expansão do subemprego, nos índices de violência urbana e na chaga da miséria que atinge boa parte da América Latina.

Essa tese, como salientamos em sua introdução geral, insere-se na tradição do campo crítico de análise, portanto, sob esse aspecto temos a esperança de que o quadro de reprodução das desigualdades, aqui retratado, possa ser revertido, mas salientamos que o caminho é longo. A “longa marcha do desespero para a esperança” exigirá uma combinação de paciência e firmeza, para tanto a ação de governos verdadeiramente comprometidos com o desenvolvimento latino-americano e a pressão dos movimentos organizados da sociedade civil, cumpre papel fundamental na tentativa de influenciar a tomada de decisão nas esferas do poder dentro do sistema de Estados.

Por fim gostaria de ressaltar as palavras de Celso Furtado, inseridas no início dessa conclusão, ou seja, se pretendemos algo mais que a simples reprodução do padrão de dominação centro-periferia, devemos romper com os elementos simbólicos da dominação, nesse aspecto a desburocratização da produção do saber e a insubordinação contra os cânones das “ciências oficiais” é de fundamental importância.

BIBLIOGRAFIA

AGHION, Beatriz A. de and FERREIRA, Francisco. **The World Bank and the Analysis of the International Debt Crisis**. In the New Institutional Economics and Third World Development (orgs. HARRISS, J.; HUNTER, Janet and LEWIS, Colin M.) London and New York: Routledge.

AGOSÍN, M. E TUSSIE. **Globalización, Regionalización y nuevos dilemas en la Política de comercio exterior para el desarrollo**. In El Trimestre Económico. S/d

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In PÓS-NEOLIBERALISMO (orgs. SADER, Emir e GENTILI, Pablo). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

_____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997

ARRUDA, M. **Dívida e(x)terna – para o capital tudo, para o social, migalhas**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

ASHLEY, Richard K. **The Poverty of Neorealism**. In Neorealism and Its Critics (org. Keohane, Robert. O.). New York: Columbia University Press, 1986.

BACHA, E. L. e MENDONZA, R. M. **O FMI e o Banco Mundial: um memorando latino-americano**. In RECESSÃO E CRESCIMENTO: o FMI e o Banco Mundial na América Latina. (orgs. FANELLI, J. M. et. al.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHA, E. L. **O Banco Mundial e o ajustamento estrutural na América Latina**. In RECESSÃO E CRESCIMENTO: o FMI e o Banco Mundial na América Latina. (orgs. FANELLI, J. M. et. al.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Banco Mundial: um memorando brasileiro**. In RECESSÃO E CRESCIMENTO: o FMI e o Banco Mundial na América Latina. (orgs. FANELLI, J. M. et. al.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BADELHA, Carlos A. Grabois. **A nova ortodoxia do desenvolvimento: uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neo-schumpeteriana**. In Revista de Economia Política, vol. 18, n. 1 (69), jan-março 1998.

BAER, Mônica. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BAER, M.; et. al. **Desafios à reorganização de um padrão monetário internacional**. In Economia e Sociedade, Campinas, (4):79-126, jun. 1995.

BARRO, J. R. e LEE, Jong-Wha. **Losers and Winners in Economic Growth**. In Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993 – supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer. Washington, 1994.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. In Em Defesa do Interesse Nacional (BATISTA, Paulo Nogueira, et al.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3^a. ed, 1995.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. **A economia como ela é...** . São Paulo, Boitempo, 2^o ed: 2001.

_____. **Mitos da Globalização**. São Paulo: USP. Série Assuntos Internacionais, n.º 52, setembro/97.

BELLAMY, R. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: Unesp, 1994.

BELLO e SILVA, Carlos A. **Apogeu e crise da regulação estatal: da vigorosa estatização no Milagre ao estrangulamento financeiro**. Novos Estudos do CEBRAP, São Paulo, n.º34, 1992.

BELLO, W. **Structural adjustment programs**. In THE CASE AGAINST THE GLOBAL ECONOMY: and for a turn toward the local (orgs. MANDER, J. And GOLDSMITH, E.) San Francisco (EUA): Sierra Club Books, 1996.

BHAGWATI, J. **O Mito do Capital**. São Paulo, Publicação da Gazeta Mercantil, 08/05/1998.

BIANCHI, A. **Adjustment in Latin América, 1981-86**. In GROWTH-ORIENTED ADJUSTMENT PROGRAMS. (orgs. CORBO, V. Et. Al.). Washington: IMF and World Bank, 1987.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Evolución de las Ideas de la CEPAL**. In Revista da CEPAL. Santiago, Chile: CEPAL, oct. 1998.

_____. **Cinquênta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha**. In CINQUÊNTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL (org. BIELSCHOWSKY). Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. e STUMPO, G. **A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura**. In O BRASIL E A ECONOMIA GLOBAL (org. BAUMANN, R.). Rio de Janeiro: Campus/SOBEET, 1996.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Dinheiro e as Transfigurações da Riqueza**. In Poder e Dinheiro (orgs. TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis). Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. **O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”**. In Economia e Sociedade, Campinas, n.4, p.1-182, jun.1995.

_____. **Finança Global e ciclos de expansão.** In ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES (org. FIORI, J. L.). Petrópolis: Vozes, 1999.

BIRDSALL, N. and JAMES, Estelle. **Efficiency and Equity in Social Spending.** World Bank Working Papers, Washington: World Bank, may 1990.

BOURDIEU, P. **L'essence du néolibéralisme.** In *Lê Monde Diplomatique*, mars, 1998.

_____. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: DIFEL, 1989.

BORON, Atílio A. **Os “novos leviatãs” e a Pólis Democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina.** In *Pós Neoliberalismo II – que Estado para que Democracia?* (orgs. SADER, E. e GENTILI, P.). Petrópolis, RJ: Vozes/CLACSO, 1999.

BOYER, Robert. **Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?.** In *Economia e Sociedade*, Campinas, (12): 1-20, jun. 1999.

_____. **A teoria da regulação.** São Paulo: Nobel, 1990.

BRAGA, José C. de S. **Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado.** In ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES (org. FIORI, J. L.). Petrópolis: Vozes, 1999.

BRUNHOFF, Suzanne. **L'instabilité Monétaire Internationale.** In *La Mondialization Financière* (org. CHESNAIS, François). Paris: Syros, 1996.

BUCHANAN, J. and TULLOCK, G. **El cálculo del consenso – fundamentos lógicos de la democracia constitucional.** Madrid: Espasa-Calpe, 1980.

BURKI, S. J.; PERRY, G. E. **The Long March – a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade.** Washington, World Bank Group, 1997.

BURKI, S. J; PERRY, G. E. et. al. **Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter.** Washington, World Bank Group, 1998.

CALLAGHY, Thomas M. **Lost Between State and Market: the politics of economic adjustment in Ghana, Zambia, and Nigeria.** In *Economic Crisis and Policy Choice – the politics of adjustment in the third world* (org. NELSON, Joan M.). Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

CANO, Wilson. **Soberania e Política Econômica na América Latina.** São Paulo, Editora da UNESP, 2000.

CAUFIELD, Catharine. **Masters of Ilusion.** New York: Henry Holt and Company, 1997.

CASANOVA, Pablo G. **Globalidad, Neoliberalismo y Democracia.** Mimeo s/d.

CEPAL. **Transformação produtiva com eqüidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 90.** In CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL (Org. BIELSCHOWSKY, R.), Rio de Janeiro, Record, 2000.

CHAUDRY, Kiren A . **The myths of the market and the comon history of late developers.** Berkeley: University of Califórnia, 1992.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. **Mondialisation du Capital & Regime d'Accumulation à Domination Financière.** Paris: Agone. Philosophie, Critique & Littérature, n.º 16, 1996.

CHESNAUX, Jean. **Modernidade-Mundo.** Petrópolis-RJ, VOZES, 1996.

CHOMSKY, Noam. **Democracia e Mercados na Nova Ordem Mundial.** In Globalização Excludente (org. GENTILI, Pablo). Petrópolis, RJ: Vozes/CLACSO, 1999.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Uma visão crítica da teoria da repressão financeira.** Campinas, Editora da Unicamp: 1999.

CINTRA, Marcos A. M. e CASTRO, Elza M. Marcelino de. **O aprofundamento da internacionalização do setor financeiro e a dolarização dos países latino-americanos.** (2001) mimeo.

COLCLOUGH, C. and MANOR, J. **States or markets? Neo-liberalism and the development policy debate.** Oxford: Clarendon Press, 1991.

COUTINHO, Luciano. **Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres.** In ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES (org. FIORI, J. L.). Petrópolis: Vozes, 1999.

COX, Robert W.. **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.** In Neorealism and its Critics (org. KEOHANE, Robert E.). New York: Columbia University Press, 1986.

DENHAM, Mark. **The World Bank and NGOs.**

DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo e GRIFFITH-JONES, S. **Fluxos de Capital e Desenvolvimento – Implicações para as políticas econômicas.** In OS FLUXOS FINANCEIROS NA AMÉRICA LATINA – um desafio ao progresso (orgs. FFRENCH-DAVIS, R. e GRIFFITH-JONES, S.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil (1930-1960).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DORNBUSCH, R. **The latin american debt problem: anatomy and solutions**. In DEBT AND DEMOCRACY IN LATIN AMERICA (org. STALLINGS, B. And KAUFMAN, R.). San Francisco (EUA): Westview Press, 1989.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Nacional, 1987.

EDWARDS, Sebastian. **Crisis and Reform in Latin America: from despair to hope**. Washington-USA: Oxford University Press/ World Bank Group: 1995.

EICHENGREEN, Barry. **Globalizing Capital. A History of the International Monetary System**. Princeton-USA: Princeton University Press, 1996.

EVANS, Peter. **The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change**. In The Politics of Economic Adjustment (orgs. HAGGARD, S. and KAUFMAN, R.). Princeton: Princeton University Press, 1992.

FAJNZYLBER, Fernando. **La Industrialización Trunca de América Latina**. México: Editorial Nueva Imagen, 1983.

_____. **Industrialização da América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”**. In CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL (Org. BIELSCHOWSKY, R.), Rio de Janeiro, Record, 2000.

FANNELLI, J. M. E MACHINEA, J. L. **O movimento de capitais na Argentina**. In OS FLUXOS FINANCEIROS NA AMÉRICA LATINA. Op. Cit.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. **As Políticas de Ajuste e suas Repercussões Sócio-Econômicas**. In Revista de Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 3 n.º 3 dez/jan/fev. 1994-95.

_____. **O “efeito tequila”, suas origens e seu alcance contagioso**. In OS FLUXOS FINANCEIROS NA AMÉRICA LATINA. Op. Cit.

FIORI, José Luis. **Globalização, Hegemonia e Império**. In Poder e Dinheiro (orgs. TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis). Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. **Introdução: de volta à riqueza de algumas nações**. In ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES (org. FIORI, J. L.). Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Estados, moedas e desenvolvimento**. In ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES (org. FIORI, J. L.). Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Introdução: Depois da retomada da hegemonia**. In POLARIZAÇÃO MUNDIAL E CRESCIMENTO (orgs. FIORI, J. L e MEDEIROS, C.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **Sistema Mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano.** In **POLARIZAÇÃO MUNDIAL E CRESCIMENTO** (orgs. FIORI, J. L e MEDEIROS, C.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FISHER, Stanley. **Economic growth and economic policy.** In **GROWTH-ORIENTED ADJUSTMENT PROGRAMS.** (orgs. CORBO, V. Et. AL.). Washington: IMF and World Bank, 1987.

FONSECA Jr., Gelson. **Aspectos da teoria das relações internacionais.** In **Política Externa**, vol.3, n.º3, dez de 1994. São Paulo: Paz e Terra/USP.

FORRESTER, V. **O horror econômico.** São Paulo: Unesp, 1997.

FREITAS, C. E. de. **Liberdade Cambial no Brasil.** In **O BRASIL E A ECONOMIA GLOBAL** (org. BAUMANN,R.). Rio de Janeiro: Campus/SOBEET, 1996.

FRIEDEN, Helen and ROGOWSKI, Ronald. **The impact of the international economy on national policies: an analytical overview.** In **INTERNATIONALIZATION AND DOMESTIC POLITICS** (orgs: MILNER, H. and KEOHANE, Robert). New York: Columbia University Press, 1986.

FUENTES, C. **Eleição será teste para democracia mexicana.** São Paulo: Folha de S. Paulo, 21/08/1994.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GALBRAITH, J. K. **The Great Crash 1929.** USA/Great Britain: Penguin Books/Hamish Hamilton, 1984.

GILPIN, Robert. **The Richness of The Tradition of Political Realism.** In **Neoralism and its Critics** (org. KEOHANE, Robert O.). New York: Columbia University Press, 1986.

_____. **The Political Economy of International Relations.** Oxford-United Kingdom: Princeton University Press, 1987.

_____. **The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st century.** Princeton-New Jersey, Princeton University Press: 2000.

GOLDENSTEIN, Lídia e LEME, Maria C. da S. **Mobilidade de capital, âncoras nominais e estabilização.** In **Economia e Sociedade**, Campinas, n.4, p.1-182, jun. 1995.

GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensando a dependência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GOMES, José M. **Política e democracia em tempos de globalização.** Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

GONÇALVES, R. **Globalização Financeira, Liberalização Cambial e Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira.** In **O BRASIL e a ECONOMIA GLOBAL** (org. BAUMANN, R.). Rio de Janeiro: Campus/SOBEET, 1996.

- GONÇALVES, R. et. al. **A Nova Economia Internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- GONTIJO, C. **Política de estabilização e abertura externa: uma análise comparativa das experiências do Chile, Argentina e do México**. Revista de Economia Política, São Paulo, v.15, n.º 1, 1995.
- GONZALES, José F. M. et. al.. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas (1949-1989)**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.
- GRAMSCI, A.. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo, Civilização Brasileira, 6.^a ed, 1988.
- _____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 6.^a ed., 1988.
- GRAY, John. **Hayek on Liberty**. London and N. York: Routledge.
- GREIDER, William. **One World, Ready or Not: The manic logic of global capitalism**. New York, Simon & Schuster, 1997.
- GWIN, Catherine. **U.S. relations with the World Bank, 1945-1992**. Washington: Brookings Institute, 1994.
- HAGGARD, S. and KAUFFMAN, Robert. **Introduction: Institutions and Economic Adjustment**. In *The Politics of Economic Adjustment* (orgs. HAGGARD, S. and KAUFFMAN, R.). Princeton: Princeton University Press, 1992.
- _____. **The Politics of Stabilization and Structural Adjustment**. In: *Developing Country Debt and The World Economy* (org. SACHS, Jeffrey). Chicago: The Chicago University Press.
- _____. **Economic Adjustment and the Prospects for Democracy**. In *The Politics of Economic Adjustment* (Orgs. HAGGARD, S. and KAUFFMAN, R.). Princeton: Princeton University Press, 1992.
- _____. **The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries**. In *The Politics of Economic Adjustment* (orgs. HAGGARD, S. and KAUFFMAN, R.). Princeton: Princeton University Press, 1992.
- HAGGARD, Stephan. **The Political Economy of the Philippine Debt Crisis**. In *Economic Crisis and Policy Choice – the politics of adjustment in the third world* (org. NELSON, Joan M.). Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- HARALZ, Jonas. **The International Finance Corporation**. In *THE WORLD BANK: its first half century* (op.cit.)
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Edições Loyola, 7.^ª ed.: 1989.
- HAYEK, Friedrich A. **Democracia, Justiça y Socialismo**. Madrid: Unión Editorial, 1997.

HELLBRONER, Robert. **A História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

HELLEINER, Eric. **States and the Reemergence of Global Finance – from Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. **Globalização em Questão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 4.^a ed, 1997.(a)

_____. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3.^a ed, 1997.

IZURIETA, Alejandro e VOS, Rob. . **Ajuste Estrutural e Custo Social en América Latina**. El Trimestre Económico, México: setembro, 1995.

KAHLER, Miles. **Orthodoxy and its alternatives: explaining approaches to stabilization and adjustment**. In **ECONOMIC CRISIS AND POLICY CHOICE: the politics of adjustment in third world**. (org. NELSON, Joan M.). New Jersey: Princeton University Press, 1990.

_____. **External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment**. In **The Politics of Economic Adjustment** (orgs. HAGGARD, S. and KAUFMAN, R.). Princeton: Princeton University Press, 1992.

KAPUR, Devesh; LEWIS, John P. e WEBB, Richard. **The World Bank. Its first half century**. Washington, D. C. : Brookings Institution Press, vol. 1, 1997.

KAUFMAN, Robert R. **Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico**. In **Economic Crisis and Policy Choice – the politics of adjustment in the third world** (org. NELSON, Joan M.). Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

KEOHANE, Robert . **Realism, Neorealism and the Study of World Politics**. In **Neorealism and Its Critics** (org. KEOHANE, Robert). New York: Columbia University Press, 1996.

_____. **Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond**. In **Neorealism and Its Critics** (org. KEOHANE, Robert O.). New York: Columbia University Press, 1986.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

KINDLEBERGER, Charles. **Manias, Pânico e Crashes: Um histórico das crises financeiras**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

_____. **Power and Money**. N. Y.: Basic Books, 2.^a Ed., 1970.

KRUEGER, Anne. **Reformas orientadas para o mercado e a economia internacional na década de 90.** In O MERCADO E O ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NOS ANOS 90 (org: ZINI Jr., Álvaro Antônio). Brasília, IPEA: 1993.

KUCINSKI, B. e BRANFORD, Sue. **A ditadura da Dívida: causas e conseqüências da dívida latino-americana.** São Paulo, Editora Brasiliense, 2.^a ed, 1987.

LAFAY, Jean-Dominique and LACAILLON, Jacques. **The Political Dimension of Economic Adjustment.** Paris: OECD, 1993.

LANCASTER, Carol. **The World Bank in África since 1980: the politics of structural adjustment lending.** In THE WORLD BANK – its first half century (org. KAPUR; et. al.). Washington: Brookings Institution, v. 2, 1997.

LICHTENSZTEJN, S. e BAER, Mônica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. – estratégias e políticas do poder financeiro.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIMA, Maria Lúcia L. Mantovanini Pádua. **Instabilidade e Criatividade nos Mercados Financeiros Internacionais: condições de inserção dos Países do Grupo da América Latina.** São Paulo: Editora Bial, 1997.

LIMOEIRO-CARDOSO, Mirian. **Ideologia da Globalização e (des) caminhos da Ciência Social.** In Globalização Excludente (org. GENTILI, Pablo). Petrópolis, RJ: Vozes/CLACSO, 1999.

MARX, Karl. **O Capital.** Livro 1, vol. 1. São Paulo, DIFEL, 1984.

MASON, Edwards e ASHER, Robert E. **The World Bank Since Bretton Woods.** Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Globalização e a Inserção Internacional Diferenciada da Ásia e da América Latina.** In Poder e Dinheiro (orgs. TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis). Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. **Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico.** In POLARIZAÇÃO MUNDIAL E CRESCIMENTO (orgs. FIORI, J. L e MEDEIROS, C.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MEDEIROS, C. A. de; e SERRANO, F. **Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil.** In POLARIZAÇÃO MUNDIAL E CRESCIMENTO (orgs. FIORI, J. L e MEDEIROS, Carlos). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MELO, João M. de e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. **Reflexões Sobre a Crise Atual.** In Desenvolvimento do Capitalismo no Brasil (orgs. BELLUZZO, Luiz G. de M. e COUTINHO, Renata). São Paulo, Brasiliense, 3.^a ed., 1984.

MICHALET, Charles-Albert. **O Capitalismo Mundial.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

MICHALOPOULOS, C. **World Bank programs for adjustment and growth.** In GROWTH-ORIENTED ADJUSTMENT PROGRAMS. (orgs. CORBO, V. Et. al.). Washington: IMF and World Bank, 1987.

MILLER, Moris. **¿No basta enfrentarse a la deuda! La crisis de la deuda internacional y los papeles del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.** México: Fondo de Cultura Económica.

MILNER, H & KEOHANE, R. **“Internationalization and domestic politics: an introduction”** . In INTERNATIONALIZATION AND DOMESTIC POLITICS (MILNER, H. And KEOHANE, R.). New York, 3 ed., Cambridge University Press, 1997.

MILLS, C. W. **A elite do poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 4ª. ed, 1981.

MINELLA, Ary C. **Hegemonia e controle financeiros no capitalismo contemporâneo.** In Fórum Social Mundial, POA, 25 à 30 de jan. de 2001.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Liberalismo e Neoliberalismo – uma introdução comparativa.** Campinas-SP, Primeira Versão n.º 73, IFCH/Unicamp. Nov/97.

_____. **O Liberalismo Clássico, o Mercado e a Intervenção Estatal.** In Educação e Sociedade, n.º 57.

MORTEN, B. **Governance as Multilateral Development Bank Policy: the cases of the African Development Bank and the Asian Development Bank.** In The European Journal of Development Research, vol.10, n.2, dec.1998.

NELSON, Joan M. **Introduction: the politics of economic adjustment in development nations.** In Economic Crisis and Policy Choice – the politics of adjustment in the third world (org. NELSON, Joan M.). Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990a.

_____. **Conclusions.** In Economic Crisis and Policy Choice – the politics of adjustment in the third world. (org. NELSON, Joan M.). Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990b.

_____. **The Politics of Adjustment in Small Democracies: Costa Rica, The Dominican Republic, Jamaica.** In Economic Crisis and Policy Choice – the politics of adjustment in the third world. (org. NELSON, Joan M.). Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990c.

_____. **Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment.** In The Politics of Economic Adjustment (orgs. HAGGARD, S. and KAUFMAN, R.). Princeton: Princeton University Press, 1992.

NICOLAIDES, Phedon. **The Changing GATT System and the Uruguay Round Negotiations.** In POLITICAL ECONOMY AND THE CHANGING GLOBAL ORDER (orgs. STUBBS, Richrd and NDERHILL, Geoffrey R. D.) London: The Macmillan Press Ltda, 1994.

OCAMPO, José Antonio. **La reforma financiera internacional**. In Revista de La CEPAL, n.69, dec. 1999.

_____. **Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL**. Revista de La CEPAL, Chile, n. 66, dec, 1998.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. USA: Harvard University Press, 1971.

OVERBEEK, H and PIJL, Dess van der. **Restructuring capital and restructuring hegemony. Neo-liberalism and the Unmaking of the Post-War order**. In RESTRUCTURING HEGEMONY IN THE GLOBAL POLITICAL ECONOMY: the rise of transnational neo-liberalism in the 1980s. (org. OVERBEEK, H.) London: Routledge.

PINTO, Anibal S. C. **As raízes do experimento ortodoxo chileno**. Novos Estudos do CEBRAP, São Paulo, n.º 27, 1990.

PLIHON, D. **A ascensão das finanças especulativas**. In Economia e Sociedade, Campinas, n.5, dez. 1995.

_____. **Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira**. In Economia e Sociedade, Campinas (7): dez. 1996.

POLANYI, K. **The Great Transformation – the political and economic origins of our time**. Boston, USA: Beacon Press, sd.

POU, Pedro. **Argentina's Structural Reforms of the 1990s**. In A Quarterly Magazine of the IMF, vol. 37, n.1, mar. 2000.

POULANTZAS, N. **A noção do Estado em Marx**. In Política e Sociedade (orgs. CARDOSO, F. H. e MARTINS, C. E.). São Paulo, Ed. Nacional, v.1, 1983.

_____. **Estado, poder e socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PREBISCH, R. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. In CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL (org. BIELSCHOWSKY). Rio de Janeiro: Record, vol. I, 2000a.

_____. **Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico**. Ibid.(b)

PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

REICH, Robert. **The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism**. New York, Vintage Books/Ramdom House, 2^a ed., 1992.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

RUGGIE, John G. **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order.** In International Regimes (org. KRASNER, Stephen). Ithaca and London: Cornell University Press.

SALAMA, Pierre e VALIER, J. **A Economia em Decomposição: ensaio sobre a hiperinflação.** São Paulo: Nobel, 1992.

_____. **L'amérique Latine dans la crise: l'industrialisation pervertie.** Paris: Nathan, 1991.

_____. **Pauvretés et inégalités dans le tiers monde.** Paris: Ed. La Découverte, 1994.

SALAMA, Pierre. **Novas Formas de Pobreza na América Latina.** In Globalização Excludente (orgs. GENTILI, Pablo). Petrópolis, RJ: Vozes/CLACSO, 1999.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro, ZAHAR Editores, 1984.

SILVA, Sérgio. **As propostas neoliberais, o mercado e a sociedade.** IDÉIAS, Campinas – SP, n.º 1, 1994.

SKIDELSKY, R. **Keynes.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar E., 1999.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações.** Vol. 1. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

STALLINGS, Barbara. **International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform.** In The Politics of Economic Adjustment (orgs. HAGGARD, S. and KAUFMAN, R.). Princeton: Princeton University Press, 1992.

_____. **Politics and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru and Colombia.** In Economic Crisis and Policy Choice – the politics of adjustment in the third world (org. NELSON, Joan M.). Princeton University Press, 1990.

STERN, N. E FERREIRA, F. **The World Bank as “intellectual actor”.** In THE WORLD BANK – its first half century. (org. KAPUR; et. al.). Washington: Brookings Institute, v.2, 1997.

STIGLITZ, Joseph. **Rumo ao pós-Consenso de Washington.** In Política Externa, vol.7-n.º 2 – setembro de 1998. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **What I learned at the world economic crisis – The Insider.** In The New Republic, 17/04/2000.

_____. **O FMI perdeu a oportunidade.** Jornal Valor Econômico, 13 de setembro de 2001.

_____. **Entrevista.** Revista Istoé, 18 de setembro de 2002.

_____. **A Globalização e seus Malefícios – a promessa não-cumprida de benefícios globais.** São Paulo: Futura, 2002b.

STRANGE, Susan. **The Retreat of the State – the diffusion of Power in the World Economy.** Great Britain: Cambridge University Press, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, J. Carlos. **O Grande Salto para o Caos.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2.^a ed., 1985.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, J. L. **Desajuste Global e Modernização Conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo. **Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana.** In Poder e Dinheiro (orgs. TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, J. Luis). Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. **A Retomada da Hegemonia Americana.** In Poder e Dinheiro (orgs. TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis). Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil.** Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

_____. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro.** Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

TAYLOR, Lance. (Editorial): **The revival of the liberal creed – the IMF and the World Bank in a Globalized Economy.** In World Development, vol. 25, n. 2, 1997.

_____. **Stabilization and Growth in Developing Countries – a structuralist Approach.** UK: Harwood Academic Publishers, 1989.

TEIXEIRA, A. **Estados Unidos: a “curta marcha” para a Hegemonia.** In ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES (org. FIORI, J. L.). Petrópolis: Vozes, 1999.

TOUSSAINT, Eric. **A Bolsa ou a Vida – a dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos.** São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

THORP, Rosemary. **Progresso, Pobreza e Exclusão – uma história econômica da América Latina no século XX.** Nova York, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.

TORRES FILHO, Ermani T. **Japão: da industrialização tardia à globalização financeira.** In ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES (org. FIORI, J. L.). Petrópolis: Vozes, 1999.

TULLOKC, Gordon. **Imperialismo Económico.**sd

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados Europeus**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

VAITSOS, Constantine V. **Radical Technological Changes and the New Order in the World Economy**, Review, vol. 12, n.2, 1989.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Restructuring World Economy: Arguments about “market-oriented reforms” in developing countries**. In Primeira Versão, n.º 68, fev.1997. Campinas, IFCH/UNICAMP.

_____. **Um outro olhar: sobre a análise gramsciana das organizações internacionais**. In Primeira Versão, n.º 79, dez. 1998. Campinas, IFCH/UNICAMP.

_____. **Teoria e História. Notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglas North**. Campinas, 2001, mimeo.

_____. **Estado e Economia em Tempo de Crise – política industrial e transição política no Brasil nos anos 80**. Tese de livre-docência, IFCH/Unicamp, Campinas, nov. 1992.

VILARREAL, René. **A contra-revolução monetarista**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

WADE, Robert. **Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: the East Asian Miracle in Political Perspective**. London: New Left Review, n.º 217 maio/junho 1996.

WALLERSTEIN, I. **The Politics of the World-Economy**. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

WALTZ, Kenneth N. **Anarchic Orders and Balances of Power**. In Neoralism and Its Critics (org. KEOHANE, Robert. O.) New York: Columbia University Press, 1986.

WEBER, Max. **A dominação**. In Política e Sociedade (orgs. CARDOSO, F. H. e MARTINS, C. E.). São Paulo, Ed. Nacional, v.1, 1983.

WILLIAMS, David and YOUNG, Tom. **“Governance, the World Bank and Liberal Theory.”** In Political Studies, vol. 42, n.º 1, march 1994.

WILLIAMS, David G. **“Governance and the Discipline of Development.”** In The European Journal of Development Research. Frank Cass – London, vol.8, n.2, dec. 1996.

WORLD BANK. **Country assessment and IDA allocation**. Washington: 2000.

WORLD BANK. **“Adjustment Lending Retrospective – final report”**. Operations Policy and Country Services, 15 junho, 2001. (World Bank Site)

WORLD BANK. **"From adjustment lending to Development Policy Support Lending: Key Issues in the Update of World Bank Policy"**. Operations Policy and Country Services, jun., 2002. (World Bank Site)

WORLD BANK. **THE WORLD BANK GROUP HISTORICAL CRONOLOGY**. Washington, World Bank, 2001.

WORLD BANK DEVELOPMENT REPORTS. **Vários anos**.

WORLD BANK REPORTS. **Vários anos**.

ZINI Jr., Álvaro A. **"Política cambial com liberdade de câmbio."** In O BRASIL E A ECONOMIA GLOBAL (org. BAUMANN, Renato). Rio de Janeiro: Campus/ SOBEET, 1996.