



HAL
open science

**A evolução das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais.
(Axe II, Symposium 8)**

Gabriel Rached

► **To cite this version:**

Gabriel Rached. A evolução das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. (Axe II, Symposium 8). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France. halshs-00496194

HAL Id: halshs-00496194

<https://shs.hal.science/halshs-00496194v1>

Submitted on 29 Jun 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Título: “A evolução das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais.”¹

Gabriel Rached²

O Banco Mundial, organismo multilateral criado em 1944 em decorrência dos acordos da Conferência de Bretton Woods, é produto de uma conjuntura internacional específica marcada pela ascensão dos Estados Unidos ao posto de potência hegemônica.

Constituído originalmente com o propósito de auxiliar nos processos de reconstrução e desenvolvimento dos países-membros por meio de políticas de financiamento, o Banco Mundial foi alterando, ao longo das décadas, tanto sua visão acerca do processo de desenvolvimento quanto sua forma de atuação no âmbito internacional. Estas mudanças expressam contextos internacionais específicos que resultam, em grande medida, das estratégias de gestão do sistema mundial por parte do *hegemon* em um ambiente internacional permeado pela rivalidade interestatal.

Com base nesta perspectiva, o objetivo geral deste artigo é examinar as mudanças ocorridas na forma de atuação do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais, observando os principais movimentos de reorientação de suas políticas de financiamento com o final da Guerra Fria.

Paralelamente, este artigo pretende analisar como as mudanças nas políticas de desenvolvimento da instituição foram aplicadas ao contexto da periferia latino-americana desde 1991 até o momento recente, observando, inclusive, de que forma a intensificação de medidas de cunho liberal no cenário mundial pode estar relacionada com a nova agenda dos organismos multilaterais. O enfoque teórico utilizado para examinar o Banco Mundial através de uma perspectiva crítica e abrangente remete ao instrumental analítico da Economia Política Internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema interestatal; Relações Internacionais; Hegemonia; Organismos Multilaterais; Banco Mundial; Políticas de Desenvolvimento Econômico.

¹ Trabalho preparado para o “VI Congresso do CEISAL”.

² Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IE/UFRJ - e Professor da Universidade Católica de Petrópolis – UCP – dos Cursos de Economia e Relações Internacionais. Membro do Coletivo Crítica Econômica.

1. Introdução e localização do tema

O Banco Mundial é um organismo multilateral criado em julho de 1944 em decorrência dos acordos da Conferência de Bretton Woods³. Esses acordos tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, país que despontava no cenário internacional como potência econômica e militar, tendo como principais desdobramentos a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial. Criados, em tese, com o intuito de reconstruir, estabilizar e desenvolver a economia mundial, esses órgãos multilaterais, ambos sediados em Washington, passam a representar o alicerce sob o qual se estruturou a nova ordem mundial no pós-guerra⁴.

O debate acerca do processo de desenvolvimento econômico evoluiu muito desde o final da II Guerra Mundial. O Banco Mundial, enquanto principal agência multilateral de fomento, esteve envolvido e desempenhou importante papel ao longo das décadas na condução do debate sobre as prioridades e os caminhos mais adequados para alavancar o processo de desenvolvimento.

Desde sua fundação até os dias de hoje, o Banco Mundial foi alterando sua visão em termos de desenvolvimento econômico sob a alegação de que a instituição deveria adequar-se ao surgimento de novos desafios. Esse fato pode ser observado principalmente pelo redirecionamento dos financiamentos do Banco em termos setoriais, fruto da reorientação da estratégia de desenvolvimento pregada pela instituição ao longo das décadas.

No entanto, o argumento defendido pelo presente trabalho procura ir além dessa interpretação casual e despolitizada dos fatos, indicando que os principais momentos de reorientação da estratégia de desenvolvimento do Banco foram influenciados

³ A Conferência, que fazia parte das negociações do pós-guerra, foi realizada no estado norte-americano de New Hampshire e contou com cerca de 400 delegados, representantes de 44 países, com o objetivo de planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais em tempos de paz.

⁴ MASON & ASHER, 1973, p. 04.

predominantemente por fatores e interesses que se tornam mais evidentes quando relacionados ao movimento de transformações no cenário internacional⁵.

O Banco Mundial parte inicialmente da promoção do desenvolvimento via projetos associados à área produtiva (principalmente no setor de transportes e infraestrutura). Num segundo momento, no contexto da gestão McNamara (1968-1981) ocorre uma expansão do conceito de desenvolvimento e os empréstimos se estendem para campos como agricultura e indústria. Nos anos 1980, com a crise da dívida dos países periféricos e a introdução dos programas de ajuste estrutural, o Banco passa a adotar os *defensing lendings*, ou seja, financiamentos desatrelados da área produtiva e destinados ao pagamento de empréstimos anteriormente adquiridos. Finalmente, no início da década de 1990, o Banco intensifica sua atuação em termos do combate e redução da pobreza via políticas de financiamento vinculadas ao setor social (principalmente educação e saúde)⁶.

Tendo em vista a variedade de tendências e programas financiados pelo Banco em diferentes contextos, bem como a complexidade da problemática em questão, é possível considerar que a discussão acerca da atuação de um organismo tal qual o Banco Mundial, ainda mais por uma perspectiva crítica, consiste em tarefa controversa. Para alcançar tal objetivo, torna-se necessário articular instrumentos que permitam incorporar diversos elementos relacionados a essa temática, inclusive a questão do poder no modo de atuação do Banco Mundial ao longo do tempo.

O exercício de poder pelo Banco Mundial encontra suas bases nos mecanismos de governança sedimentados no interior da própria instituição. A distribuição de poder no controle interno da instituição não segue a estrutura igualitária entre os países-membros - em que todos os países, pequenos e grandes, ricos e pobres, são considerados iguais. Na verdade, em se tratando do controle no interior da instituição, a parcela destinada a cada membro acompanha as desigualdades da distribuição de riqueza e poder observada no

⁵ O presente artigo é fruto do prosseguimento das investigações da temática abordada na tese de doutorado do autor intitulada: “*As Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das Transformações Internacionais*”. Para uma visão mais detalhada sobre o tema ver Rached, 2008.

⁶ MASON & ASHER, 1973, p. 657.

cenário internacional, desigualdade que é traduzida na percentagem das cotas de ações do Banco que cada país possui⁷.

A distribuição dos votos acompanha aproximadamente a proporção do PIB de cada país de forma que o controle efetivo sobre os rumos das políticas de financiamento permanece sob o comando dos países desenvolvidos. Para alterações no estatuto, por exemplo, é necessária maioria de 80% significando que os Estados Unidos representam o único país com votos que excedem os 20% necessários para o veto. No entanto, mesmo quando a proporção entre os acionistas se altera, os Estados Unidos continuam ocupando o posto de liderança no interior do Banco⁸.

Contando com o apoio do seu orçamento⁹, o Banco Mundial conquistou seu espaço e vem ditando o que é “legítimo” em termos de desenvolvimento - principalmente ao condicionar a liberação dos financiamentos à adoção de reformas atreladas à perspectiva ortodoxa de desenvolvimento¹⁰.

Considerando o que foi visto até agora, as perspectivas adotadas em termos de desenvolvimento foram se alterando ao longo de sessenta anos de atuação do Banco, fato

⁷ Nas palavras de Coelho: “Um aspecto de grande relevância no tocante à desigualdade refere-se às assimetrias de poder no interior do sistema de Estados. Tratar disso é assunto espinhoso para uma instituição que abriga em sua distribuição interna de poder estas disparidades, porém é questão fundamental para aqueles que tratam da temática do desenvolvimento. Neste aspecto cabe uma consideração: o Banco, historicamente reflete os interesses dos acionistas majoritários, em especial de seu acionista maior, ou seja, os EUA” (COELHO, 2005, p. 57).

⁸ De acordo com Gilbert & Vines: “When, in 1989, the US share fell to 17 per cent, the majority required for amendment was increased to 85 per cent. (...) The US voting power, and also to some extent its veto power, puts the US Executive Director in a very powerful position and makes the relationship between the Bank and the US Treasury central to the effectiveness of the Bank’s performance” (GILBERT & VINES, 2000, p. 20).

⁹ Com referência ao poder de influência do orçamento do Banco Mundial no tocante à política doméstica dos países periféricos, Griesgraber & Gunter colocam que: “The World Bank cannot lend billions of dollars to developing countries without influencing their domestic politics. The only question is how it will influence them. Will it affect them in a way that contributes to positive political changes that enable countries to pursue more equitable and sustainable growth? Or will it affect them in a way that contributes to the concentration of power and the polarization of society?” (GRIESGRABER & GUNTER, 1996b, p. 177).

¹⁰ Em relação ao papel dos organismos multilaterais (principalmente o Banco Mundial e o FMI) na difusão da visão ortodoxa de desenvolvimento nos países periféricos, temos que: “They determine what is ‘legitimate’ in development theory, provide the policy prescriptions that must precede bilateral aid and private investment lending, and offer their ‘seal of approval’ on borrower creditworthiness. They are thus the principal instruments for implementing what the major shareholding countries determine is the economic orthodoxy of the moment” (GRIESGRABER & GUNTER, 1995, p. xii).

que a instituição divulga como fruto do acúmulo de experiência e de um longo processo de aprendizado¹¹. Todavia, esse suposto processo de aprendizado sempre se mostrou bastante alinhado aos movimentos de revisão estratégica do *hegemon* na gestão do sistema mundial. Nesse sentido, vejamos agora como foi o processo de reorientação das prioridades de desenvolvimento difundidas pelo Banco Mundial ao longo do tempo e os principais fatores que influenciaram essa mudança.

2. A evolução das prioridades do Banco Mundial no campo do desenvolvimento econômico

Desde o início de suas atividades e ao longo das três primeiras décadas de atuação do Banco, o principal referencial utilizado para verificar a evolução de uma economia em termos de desenvolvimento era o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB). Foi durante a gestão McNamara que, pela primeira vez, o escopo da visão de desenvolvimento foi ampliado para além de critérios puramente econômicos. A partir de então, foi sendo fortalecida dentro do Banco a percepção de que o processo de desenvolvimento deveria envolver uma transformação no padrão de vida da sociedade como um todo, ultrapassando questões relativas ao mero crescimento do PIB¹².

Nesse sentido, já ao longo das décadas de 1980 e 1990, o movimento de revisão acerca do processo de desenvolvimento foi se intensificando no interior do Banco Mundial. O crescimento continuava representando um componente fundamental para o desenvolvimento econômico – o que justificava a intensificação dos programas de ajuste estrutural com a meta de estabilizar para crescer - porém, gradualmente, outros elementos de caráter social também foram sendo incorporados ao processo.

Com o passar dos anos foi sendo delineada uma perspectiva ampla e multidimensional do processo de desenvolvimento que caminha em dois sentidos: se por um lado torna a abordagem mais abrangente e sofisticada, por outro, possibilita ao Banco apropriar-se do conceito de desenvolvimento como algo indeterminado e que não é

¹¹ Ver World Bank, 2002a, p. 05.

¹² Sobre essa perspectiva mais ampla acerca do processo de desenvolvimento, que levaria em conta outros fatores além do desempenho do PIB, ver Stiglitz, 1999, p. 587.

absoluto, permitindo assim que a instituição redirecione suas políticas conforme sua conveniência sustentando a mesma bandeira pró-desenvolvimento.

Do ponto de vista estratégico, essa ampliação no foco de atuação trouxe uma série de benefícios ao Banco, pois tornou possível que a instituição se projetasse em inúmeros campos no interior das economias periféricas – muito além do que era possível quando atuava em projetos voltados predominantemente ao setor de infra-estrutura.

Pela perspectiva do Banco, os primeiros passos da revisão de seu papel no processo de desenvolvimento ao longo das décadas - que levaram ao declínio dos financiamentos em infra-estrutura e à ampliação de projetos relacionados à área social – estariam relacionados, a princípio, à maior participação do setor privado no campo da infra-estrutura¹³. Assim, se o discurso oficial do Banco Mundial indica que a instituição foi realocando seus empréstimos setoriais como resposta à maior participação do setor privado no campo da infra-estrutura¹⁴, por outro lado, existem outros fatores de conotação estratégica que parecem explicar melhor esse movimento de reorientação setorial dos financiamentos. Um desses fatores remete ao aumento dos índices de pobreza na periferia devido, em certa medida, à adoção do conjunto de reformas liberais indicadas pelo próprio Banco Mundial no contexto dos programas de ajustamento estrutural – e aos possíveis entraves decorrentes dessas perdas sociais ao processo de continuidade das reformas.

Com o agravamento da dívida nos países periféricos no decorrer da década de 1980, os programas de ajuste estrutural foram apontados pelo Banco como única forma de superação da crise. Em virtude de grande parte das reformas envolverem medidas retracionistas e de enxugamento da estrutura do Estado, as classes mais pobres acabaram sofrendo os impactos mais fortes do ajuste.

¹³ Caberia ao Banco, nesse novo contexto, desempenhar uma tarefa auxiliar na regulamentação dessas atividades: “The Bank has shifted the sectoral composition of its lending. It has shifted resources away from direct infrastructure lending (which fell from three-quarters of Bank lending in the 1960s to one-third in the 1990s) and toward the social sectors (now one-fifth of the total). This shift has been made possible in part by the increased role of the private sector in some areas of infrastructure; in those areas, the Bank now focuses its efforts on facilitating the environment for improvements in infrastructure, including through regulatory reform” (WORLD BANK, 2002a, p. xxi).

¹⁴ Ver World Bank, 2002a, p. 53.

Nesse sentido, os financiamentos do Banco Mundial na área social teriam sido ampliados como resposta aos desdobramentos dos programas de ajuste, observados principalmente ao longo dos anos 1990, quando os problemas dos países afetados pela crise da dívida ganharam uma dimensão que fugia ao enfoque de curto prazo que dominara os programas de ajuste de primeira geração¹⁵. Sob essa perspectiva, os financiamentos de projetos na área social crescem como resposta aos efeitos colaterais dos programas de ajuste previamente recomendados contribuindo, ao mesmo tempo, para viabilizar a continuidade e implementação de uma segunda geração de reformas¹⁶.

De acordo com o discurso do Banco Mundial, o aumento da pobreza não estava relacionado às políticas retracionistas dos programas de ajuste, mas sim à falta de um esquema de proteção social que distribísse os impactos tanto das reformas quanto do crescimento entre os grupos mais pobres¹⁷. Concomitantemente, pelo menos até os primeiros anos da década de 1990, ainda havia no interior do Banco uma corrente que considerava que dirigir recursos a projetos relacionados à área social significava deslocar recursos do seu objetivo principal, ou seja, do crescimento econômico tão enfatizado

¹⁵ Cabe aqui destacar que os programas de ajuste podem ser divididos em dois grupos: num primeiro momento foram implementados financiamentos associados às reformas de primeira geração (visando alcançar a estabilização econômica via adoção de políticas liberais) e, posteriormente, projetos atrelados a uma segunda geração de reformas (de caráter institucional). O fracasso da primeira geração de reformas frente à retomada do crescimento econômico levou a uma reavaliação no interior do Banco Mundial acerca do andamento das reformas, e, a certificação de que o crescimento não seria alcançado apenas por reformas macroeconômicas trouxe à tona a necessidade de aplicar nova série de ajustes. Essa “segunda geração” de reformas estruturais não seria de caráter macroeconômico, mas sim, institucional - representando a tentativa de criar um ambiente normativo de preservação das “conquistas” em termos de liberalização e de desregulamentação. O intuito era de aprofundar as reformas de primeira geração que ficaram pendentes ou incompletas e ampliá-las, através da implementação das reformas de segunda geração.

¹⁶ Griesgraber & Gunter apontam como o discurso do Banco foi mudando ao longo do tempo. As políticas sociais que inicialmente eram condenadas pelo discurso neoliberal, agora passavam a ser recomendadas e incluídas nos discursos e políticas do Banco: “The Bank has also admitted that its preoccupation with structural adjustment led it to give less priority to the fight against poverty, and so it has recently raised the share of social sector lending. In addition, the Bank has eased or dropped its opposition to social spending that neoliberals has previously proscribed as inimical to reform. (...) Not only are more activist social policies now encouraged, but they are retroactively declared to have been part of the consensus neoliberal package all along” (GRIESGRABER & GUNTER, 1996b, p. 164).

¹⁷ De acordo com o Banco Mundial: “Groups of poor people will experience reform and growth differently. A large increase in the income of one group may be offset by a smaller increase or even decline in the income of another group. This underlines the importance of ensuring that there is adequate social protection in place as complement to structural adjustment measures” (WORLD BANK, 2002a, p. 16).

pelos programas de ajuste estrutural e considerado como o único mecanismo através da qual a pobreza poderia ser efetivamente reduzida¹⁸.

Progressivamente, a visão do Banco Mundial foi apresentando um conjunto mais uniforme de idéias, ponderando que para alcançar e sustentar o crescimento econômico e a redução da pobreza não bastava apenas a adoção de políticas macroeconômicas corretas; era preciso também assegurar a montagem e o funcionamento de instituições adequadas. Se isto ocorresse, as oportunidades de mercado aumentariam e ambos os objetivos (crescimento econômico e redução da pobreza) seriam contemplados, contribuindo assim para a retomada do processo de desenvolvimento - entendido como crescimento associado a melhorias no nível de bem-estar social. Este é o ponto central do argumento do Banco, isto é, se as instituições pró-mercado não funcionam com eficiência – não proporcionando incentivos ao investimento e, conseqüentemente, ao aumento da produtividade e das oportunidades de acumulação - não há desenvolvimento econômico.

Desse modo, pela perspectiva do Banco Mundial, os instrumentos catalisadores do processo de desenvolvimento deveriam se apoiar em dois pilares principais: a criação de um clima favorável ao investimento e o investimento na melhoria de vida da população mais pobre¹⁹. Nesse sentido, além das reformas, quanto mais os governos se mostrassem comprometidos com a área social e o combate à pobreza, maiores seriam as chances de receber financiamentos do Banco Mundial²⁰.

Ao mesmo tempo, se pensarmos em termos mais aprofundados sob a perspectiva do processo global de desenvolvimento, reduzir a pobreza via políticas sociais (isto é, por meio de projetos desvinculados da área produtiva) representa uma medida mais direcionada ao combate dos **efeitos** de níveis baixos de desenvolvimento do que à resolução das **causas** desse baixo desenvolvimento em si. Sob esse ponto de vista, a

¹⁸ Nas palavras de Paloni & Zanardi: “Attention to distributional and poverty issues had often been seen as a useless diversion of resources from the central objective of economic growth, which was regarded as the only mechanism through which poverty could be reduced. This trickle down doctrine also characterized the Bank’s insistence on structural adjustment, with its focus on stabilization, privatization and liberalization” (PALONI & ZANARDI, 2006, p. 02).

¹⁹ WORLD BANK, 2002a, p. xiii.

²⁰ Segundo o Relatório do Banco Mundial: “Bank lending generally encourages good economic performance. Reviews of adjustment lending show that in the 1990s, it supported governments in maintaining their efforts in social areas and in poverty focus” (WORLD BANK, 2002a, p. xx).

reorientação do Banco estaria mais preocupada em viabilizar a implantação e continuidade das reformas de segunda geração – via amortecimento dos impactos sociais negativos da primeira geração de reformas – que implementar um programa de retomada do desenvolvimento de fato (por meio de projetos vinculados ao campo produtivo) que traria consigo menores índices de pobreza.

A princípio, seguindo a perspectiva apresentada pelo Banco, os programas de ajuste estrutural realmente levariam ao crescimento econômico e, conseqüentemente, à redução da pobreza. Caso isso não acontecesse, a responsabilidade seria do país em questão seja por não ter implementado as reformas de forma comprometida²¹, seja por não possuir estrutura e instituições locais capazes de sustentar esse crescimento²².

Entretanto, com o passar dos anos, os proclamados benefícios do ajuste liberal não vieram à tona, contribuindo para a configuração de novo discurso no interior do Banco a favor de uma segunda geração de reformas mais focadas nas questões sociais. Nesse sentido, é possível dizer que uma das características principais do pacote de reformas de segunda geração, tal como delineado pelo Banco Mundial, é o reconhecimento mais ou menos explícito de que as políticas de ajuste estrutural provocaram ou contribuíram para o empobrecimento de segmentos sociais expressivos onde foram implementadas²³.

²¹ De acordo com o Banco, o fracasso dos programas de ajustamento não estava na natureza liberal das reformas, mas sim, na forma de implementação e na falta de atenção com os custos sociais do ajuste: “Adjustment lending suffered from early problems with weak commitment and implementation by countries, however, as well as insufficient attention to social costs of adjustment. Because each country situation is unique, borrowers need to have sufficient commitment and flexibility to be able to design and sequence reforms appropriate for their circumstances” (WORLD BANK, 2002a, p. 46).

²² Segundo o Relatório do Banco: “Generally, these findings support the view that structural adjustment can be a powerful instrument for growth and poverty reduction, but it is equally clear that in specific country experiences the distributional impacts can be quite different from the average. This suggests the need for carefully analyzing the poverty impact of adjustment policies under local conditions, to ensure that we can support an adjustment with positive effects on poor people” (WORLD BANK, 2002a, p. 40).

²³ De acordo com o Banco, a percepção de que o impacto distributivo do processo de ajuste nem sempre favoreceu as classes mais pobres ocorreu *a posteriori*, contribuindo ao processo de aprendizado da instituição: “With experience, the Bank has learned to better take into account the potential distributive impacts of some aspects of structural adjustment programs. The Bank now works with borrowers to strengthen social protection mechanisms in order to ensure that poor people do not bear an unfair share of the short-term adjustment costs” (WORLD BANK, 2002a, p. 40).

Na visão do Banco, esse tipo de impacto poderia vir a acontecer ao longo do processo de ajuste e deveria ser compensado seletivamente onde o nível de tensão social atingisse níveis mais elevados. Dessa forma, tornavam-se necessários mecanismos que criassem novas oportunidades e compensassem aqueles que poderiam sair perdendo com a transição²⁴.

Decorre daí que os programas de “alívio da pobreza” não constituíam uma revisão das políticas de ajuste estrutural, mas sim, a contraface necessária para a continuidade e o aprofundamento dessas reformas. O que se verificava no Banco é que havia um imperativo de continuar as reformas, de aprofundá-las e concomitantemente cuidar da legitimidade da instituição, que vinha sendo questionada tanto pelos movimentos sociais como por organismos oficiais ligados às Nações Unidas. É sob esse pano de fundo que a temática da pobreza ganha cada vez mais destaque tanto nos projetos quanto no discurso do Banco Mundial.

Assim, o Banco 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 população²⁵. Em relação a esse movimento, a grande ironia consiste em que, na essência, as mesmas reformas que deveriam resultar em desenvolvimento

²⁴ Segundo Griesgraber & Gunter: “During the years of neoliberal ascendance, the Bank told developing countries they would be rewarded with rapid recovery and acceleration of growth if they paid the high short-term costs of reform. (...) Because of the revised estimated time of arrival of reform’s benefits, the Bank has been compelled to develop programs called Social Investment Funds, to protect societies’ most vulnerable groups. The Bank has also admitted that its preoccupation with structural adjustment led it to give less priority to the fight against poverty, and so it has recently raised the share of social sector lending” (GRIESGRABER & GUNTER, 1996b, p. 164).

²⁵ Caufield ressalta que apesar do Banco passar a apresentar maior preocupação com a população mais pobre, sua dinâmica de atuação continua envolvendo uma gama de agentes cujos interesses extrapolam as questões de combate à pobreza: “Certainly the Bank, through its massive projects and its even more massive influence on government policies, has a great impact on poor people. But the Bank depends on and affects many other groups besides the poor. These includes the international financial markets that have lent it hundred of billions of dollars; the taxpayers who have guaranteed the repayment of those hundreds of billions; the rich-country politicians who engineer those guarantees; the poor-country governments whose continued borrowings are its reason for existing; the contractors and consultants who earn billions every year working on the project it funds; the private banks with which it competes and cooperates; the international corporation that do business with its borrowers; the developing-country bureaucrats who work with it and who, if they are lucky, go to work for it; and last but not least, the ten thousand employees whose generous salaries it pays” (CAUFIELD, 1997, p. 02).

acabaram criando a necessidade de empréstimos adicionais para que se pudesse retornar ao estágio de bem-estar anterior às reformas.

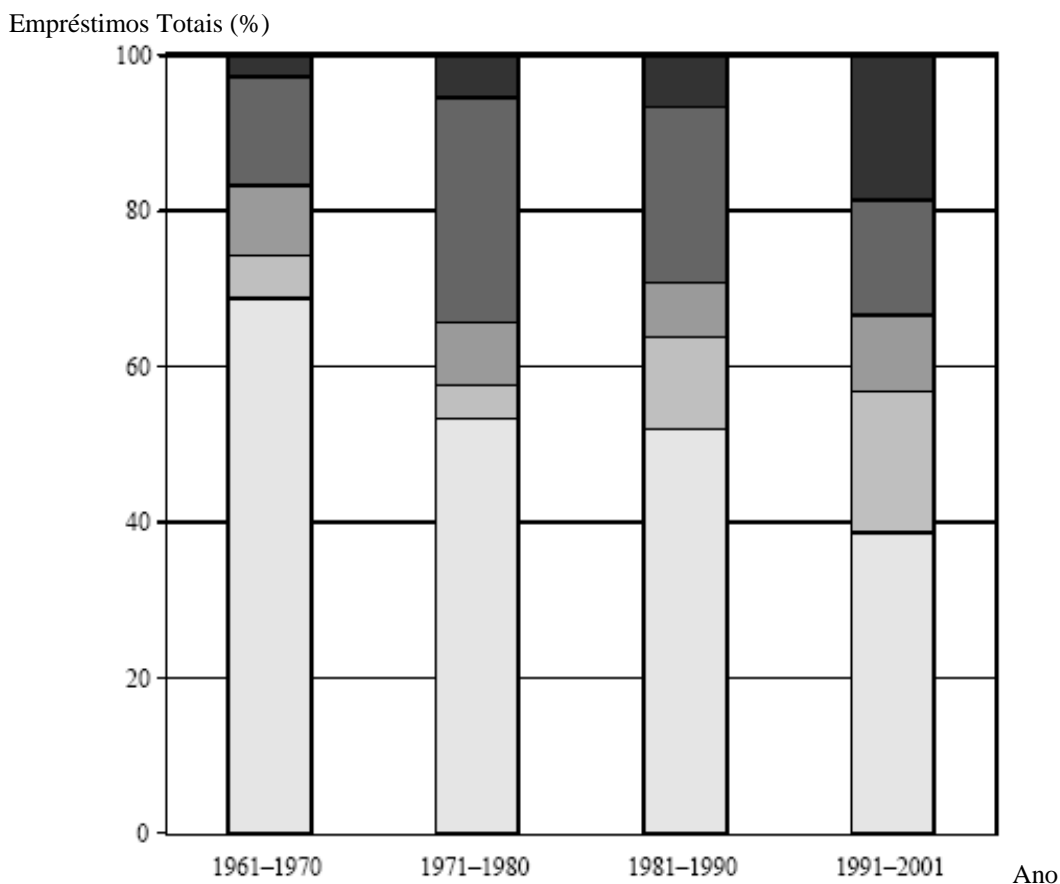
Todavia, a modalidade de combate à pobreza que o Banco Mundial passava a adotar, como forma de amortecer os impactos sociais dos programas de ajuste estrutural, não alterava a essência das políticas restritivas adotadas pela instituição:

The Bank still insists that addressing poverty does not require any revision in the basic design of adjustment policies. The only way it sees to make adjustment less painful and more equitable is via supplemental programs like the Social Investment Funds (SIFs), not by state actions to shape a more inclusive development strategy. It has not expanded its definition of structural adjustment beyond economic liberalization to include state actions to reallocate resources, such as technology diffusion and reform of land, tax, credit and educational finance. Its support for cushioning the costs of adjustment is strictly limited to helping the most vulnerable groups. It renewed attention to the poor and its support for more participation by the poor do not indicate any new hope that broader support for reform can be built by making reform more equitable or less painful (GRIESGRABER & GUNTER, 1996b, p. 165).

Se por um lado a nova ênfase em redução da pobreza, que foi se intensificando ao longo dos anos 1990, representava uma dramática transformação em termos dos montantes destinados ao financiamento desse setor, por outro, os instrumentos utilizados pelo Banco em seus empréstimos – como a prática das condicionalidades - não haviam se alterado em relação aos anos de ajuste estrutural²⁶. Esse novo direcionamento dos financiamentos do Banco à área social pode ser observado de maneira mais expressiva por meio da alocação setorial dos recursos da instituição, conforme apresenta a figura abaixo. Nela podemos constatar como os empréstimos destinados ao setor de infraestrutura perdem espaço para os empréstimos relacionados à área social e de redução da pobreza ao longo das décadas.

²⁶ De acordo com o Banco Mundial, tanto as operações de ajuste voltadas ao combate à pobreza, quanto as condicionalidades nos programas voltados ao setor social, aumentaram ao longo da década de 1990: “For example, the share of explicitly poverty-focused adjustment operations increased from 47 percent in 1995 to 75 percent in 1999. In parallel, there has been a growing focus on social objectives: the share of conditions in adjustment loans directly supporting social sector reforms increased from 3 percent in the 1980s to 18 percent in the last three years” (WORLD BANK, 2002a, p. 51).

Figura 1 - Empréstimos Setoriais: 1961-2001 (como porcentagem dos empréstimos totais)



Fonte: World Bank, 2002a, p. 54.

- Setor de Desenvolvimento Humano: Educação e Saúde
- Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Agricultura, Desenvolvimento Rural e Proteção Social
- Setor Financeiro
- Redução da Pobreza e Gerência Econômica: Governança, Setor Público, Gênero e Política Econômica
- Setor Privado e Infra-Estrutura: Indústrias Extrativas e de Infra-Estrutura e Desenvolvimento do Setor Privado

Se a antiga perspectiva de desenvolvimento estava restrita ao crescimento econômico mensurado pela evolução do PIB, a nova abordagem assumida pelo Banco no decorrer da década de 1990²⁷ passava a incorporar valores como participação, igualdade, desenvolvimento sustentável e promoção do bem-estar – difundindo assim a abordagem multidimensional do processo de desenvolvimento²⁸.

O crescimento econômico ainda ocupava lugar importante nessa dinâmica, mas não mais de forma exclusiva, dado que uma série de fatores em conjunto (envolvendo desde infra-estrutura até educação) deveria contribuir para que a trajetória de crescimento sustentável fosse alcançada²⁹.

É em meio a esse contexto que James Wolfensohn assume a presidência do Banco em junho de 1995, reafirmando o compromisso da instituição em relação às metas de crescimento econômico e combate à pobreza. A partir de então, financiamentos para a redução da pobreza passam a ser considerados tão importantes quanto aqueles destinados à promoção do crescimento³⁰, fato que pode ser observado pelo aumento da participação da temática social nos projetos de financiamento do Banco.

Para examinar esse processo, é fundamental compreender as principais mudanças ocorridas na arena internacional no início da década de 1990 e os impactos dessas

²⁷ Ver World Bank, 1994a.

²⁸ Em relação à nova conotação multidimensional do processo de desenvolvimento, temos que: “Development is considered to be ‘a multi-dimensional, people-centered process’. The goal of the development is create conditions that will enable each human being to realize her/his potential for political, social, and economic fulfillment in a manner consistent with the common good. Individual rights, duties, and participation are central to this process and to its goal. The first priority is the eradication of poverty, empowering people to gain a measure of control over their own lives and to obtain the resources to meet their basic needs in an ecologically sustainable manner. Genuine development is essentially a grassroots, bottom-up process, growing from the base with local communities being key players. Economic activity should be managed by human beings, within the bounds of the fragile and exhaustible environment. The market may be a means to achieve these goals, but it is not an end in itself. Decision-making procedures in the development process must embody the principles of participation, transparency, accountability, and subsidiarity” (GRIESGRABER & GUNTER, 1996a, p. xiv).

²⁹ De acordo com o Banco Mundial: “Understanding of economic growth and its causes has improved greatly. We now understand that sustained growth depends on broad progress in a number of areas: macroeconomic stability and trade openness; governance and institutions, including a good education system, effective legal institutions, and professional bureaucracy; vigorous competition; and adequate infrastructure” (WORLD BANK, 2002a, p. 26).

³⁰ Sobre esse assunto, ver Gilbert & Vines, 2000, p.17.

transformações nas políticas de desenvolvimento difundidas pelo Banco Mundial. Essa temática consiste no assunto da próxima seção.

3. As novas proposições para o desenvolvimento econômico: políticas sociais e o combate à pobreza

Os anos 1990 são marcados pelo fim da Guerra Fria, conflito entre os blocos capitalista e soviético que vinha se desenrolando desde o final da II Guerra Mundial. Com o término do conflito no início da década de 1990 extingue-se a bipolaridade característica do sistema interestatal até então, na qual se ancorava a “gestão benevolente”³¹ dos Estados Unidos no cenário internacional.

Nessas circunstâncias, os Estados Unidos, que desde a década de 1980 vinham liderando um movimento de retomada de sua hegemonia através da “diplomacia do dólar forte”³², ingressam na década de 1990 na condição de “hiperpotência” - cuja política deliberada de acumulação de poder econômico e militar anunciava um processo de transição na direção da unipolarização do sistema.

As transformações que estavam em processo com a queda do bloco socialista eram radicais, e o Banco Mundial era o portador (e porta-voz) de uma mensagem de ruptura com o passado ao passo que antevia no triunfo da economia de mercado a salvação desses países. Era preciso dar uma resposta ao que se passava, para não deixar que a transição fosse perdida³³.

À medida que os interesses eram redefinidos, as instituições multilaterais exerceriam papel fundamental enquanto instrumental de legitimação dos interesses hegemônicos na condução da dinâmica mundial rumo à globalização e ao liberalismo

³¹ Acerca da gestão benevolente do sistema mundial por parte dos Estados Unidos após a II Guerra Mundial, Helleiner coloca que: “In the early postwar years, the economic strength of the United States and its strategic interests in the cold war encouraged it to assume a “benevolent” hegemonic position in the Western alliance” (HELLEINER, 1996, p. 13).

³² Sobre a elevação dos juros nos Estados Unidos a partir de 1979 e a estratégia financeira que ficou conhecida como “diplomacia do dólar forte”, ver Tavares & Fiori, 1997, p.55.

³³ Stiglitz ressalta o papel das instituições internacionais na transição do bloco socialista na direção da economia de mercado: “The collapse of the Soviet Union posed a new set of challenges to the international institutions - namely facilitating the transition of the former Communist countries to the market economy” (STIGLITZ, 1999, p. 577).

econômico – agora sem a preocupação e sem as concessões envolvidas na “gestão benevolente” de outrora. Nesse sentido, a conjuntura apresentava todos os elementos necessários para a configuração de um império global³⁴.

Foi seguindo essa trilha que a criação de instituições econômicas voltadas para o mercado, a implementação do ideário liberal e a ampliação da capacidade de influenciar a dinâmica política dos países mutuários assumem uma posição de destaque na agenda do Banco Mundial. Ao mesmo tempo, com o final do conflito e a conseqüente unipolarização do sistema mundial, o Banco ganha liberdade para direcionar a alocação de seus recursos exclusivamente para países que conduzissem políticas alinhadas com o receituário e a perspectiva de desenvolvimento defendidos pela instituição³⁵.

Na primeira fase de seu mandato iniciado em 1995, apesar de encampar a perspectiva de combate à pobreza como meta central a ser perseguida pelo Banco, Wolfensohn subestimou os elementos estruturais e polarizadores da riqueza que estavam por trás do aumento dos índices de pobreza a nível global, bem como o papel das contradições internas do Banco na retroalimentação dessa dinâmica³⁶.

³⁴ De acordo com Jim Garrison, presidente do “*State of the World Forum*”: “Taken cumulatively, the integration of the world as a whole, particularly in terms of economic globalization and the mythic qualities of “free market” capitalism, represents a veritable “empire” in its own right (...) No nation on earth has been able to resist the compelling magnetism of globalization. Few have been able to escape the “structural adjustments” and “conditionalities” of the World Bank, the International Monetary Fund, or the arbitrations of the World Trade Organization, those international financial institutions that, however inadequate, still determine what economic globalization means, what the rules are, and who is rewarded for submission and punished for infractions. Such is the power of globalization that within our lifetime we are alike to see the integration, even if unevenly, of all national economies in the world into a single global, free market system” (GARRISON, 2004, p. 38).

³⁵ Na visão do Banco Mundial: “Since the end of Cold War, there has been a strong shift in the direction of better allocation of aid, and better tailoring of assistance to country needs and circumstances. Improvement in allocation and the increase in the number of poor countries that are putting in place the governance, institutions, and policies to promote rapid, market-driven, pro-poor growth mean that aid is more effective today than ever before” (WORLD BANK, 2002a, p. xxiii).

³⁶ Nas palavras de Caufield: “Wolfensohn’s determination to make the Bank efficient and responsive was not matched by a coherent vision of what the Bank should be doing to achieve the poverty reduction of which he so often spoke. He has not addressed, far less resolved, the internal contradictions in the Bank’s mission, the contradictions that have resulted in many of its borrowers spiraling deeply into debt, that have exacerbated the gap between the rich and the poor, and that have required the poor to pay the greatest costs of development while receiving few of its benefits. Better management and an improved esprit de corps will not cure these problems” (CAUFIELD, 1997, p. 329).

Ao mesmo tempo, com o avançar dos anos, tornava-se cada vez mais nítido que o combate à pobreza foi deixando de ser apenas um efeito desejável das políticas de desenvolvimento do Banco para tornar-se o objeto central da atuação da instituição³⁷.

Na década de 1990, os empréstimos para saúde, educação e proteção social chegaram a quase um quinto do total de empréstimos do Banco (Ver figura 1), o qual se tornou a maior fonte de financiamento externo nesses setores³⁸. O Banco reforçava, assim, sua guinada rumo à adoção da perspectiva multidimensional do processo de desenvolvimento - que abordava as questões relacionadas à pobreza num sentido mais amplo que a simples falta de renda.

Dessa forma, se a estratégia de desenvolvimento vinculada ao combate dos aspectos multidimensionais da pobreza chamava a atenção para uma nova gama de problemas (como educação, saúde, baixa renda), por outro lado, não se pode esquecer que a proporção que esses problemas alcançaram nas economias periféricas se deve, em certa medida, às políticas liberais de ajuste previamente indicadas pelo próprio Banco em nome da estabilização. O que ocorreu, na realidade, é que o preço a ser pago pela estabilidade alcançada via reformas liberais era alto, já que as conseqüências diretas desse processo foram a desarticulação do Estado e a conseqüente deterioração do nível de bem-estar social. Decorre daí que se tornava necessário contrair novos empréstimos junto ao Banco, destinados ao setor social, para recuperar o nível de bem-estar anterior às reformas³⁹.

Com a proximidade do novo milênio, o processo de polarização de riqueza e poder no cenário internacional era evidente e vinha acompanhado pela deterioração das

³⁷ De acordo com Caufield: “Over the years, giving help to the poor has become an increasingly important aspect of the Bank’s idea of itself. Poverty alleviation, at first seen merely as a desirable side effect of the Bank’s lending, is now the central object of its existence” (CAUFIELD, 1997, p. 02).

³⁸ De acordo com o Banco Mundial, a ampliação de seus projetos nos campos da saúde e educação contribuiu para a melhora do nível de bem-estar da população em geral: “Bank lending for health, education, and social protection has risen steadily and now constitutes nearly one-fifth of total lending. During the 1990s, the Bank also increased lending for governance and public sector reform, private sector development, and environmental protection (...) The Bank is the world’s largest external funder of education projects (\$30 billion cumulative), and also the world’s largest external funder of health programs, with new commitments of \$1.3 billion a year for health, nutrition, and population projects. Its projects have had major returns in improved well-being” (WORLD BANK, 2002a, p. 54 e 60).

³⁹ Sobre esse assunto, ver Griesgraber & Gunter, 1996b, p. 164.

condições de vida na periferia. Ao mesmo tempo, questões de desenvolvimento sustentável e que repercutissem em melhoria do padrão de vida em nível global vão ganhando destaque na arena internacional. Nesse contexto, o enfoque multidimensional de desenvolvimento e combate à pobreza, então adotado pelo Banco Mundial, passa a incorporar os aspectos formalizados pelos chefes de Estado no encontro da ONU de 2000 – chamados “Desafios do Milênio” ou *Millennium Development Goals* (MDGs) – que são sintetizados no quadro abaixo.

Quadro 1 - Millennium Development Goals (MDGs)

As medidas propostas pelos “Millennium Development Goals” podem ser resumidas em oito frentes principais:

1. Erradicação da pobreza extrema e da fome até 2015;
2. Alcançar educação básica universal até 2015;
3. Promover igualdade de gêneros e fortalecer o papel das mulheres;
4. Redução da mortalidade infantil;
5. Investir no cuidado com as gestantes;
6. Combater a AIDS, malária e outras doenças;
7. Garantir sustentabilidade ambiental através do princípio do desenvolvimento sustentável; e
8. Construir uma rede de parceria global para o desenvolvimento.

Fonte: Elaboração do autor com base em World Bank, 2003, p. 35.

Progressivamente, os esforços do Banco Mundial passam a ser direcionados às medidas propostas pelos “Desafios do Milênio”. A “Declaração do Milênio” (*The Millennium Declaration*), assinada por 189 países em Setembro de 2000 nas Nações Unidas na ocasião do “*United Nations Millennium Summit*”, representava uma parceria entre esses países para criar um ambiente – tanto em nível nacional quanto global – capaz de conduzir ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza.

De acordo com o Banco, seria a anuência em relação aos termos dessa declaração (e não a preocupação com a alarmante polarização social provocada pelo processo de globalização) que levaria ao maior comprometimento das partes com a adoção das medidas propostas pelos “Desafios do Milênio” – que representam, por sua vez, o sumário de uma agenda específica de redução da pobreza global⁴⁰.

⁴⁰ WORLD BANK, 2005c, p. 17.

Paloni & Zanardi (2006, p.01) ampliam esse debate, apontando que a guinada da estratégia de atuação do Banco Mundial - tanto no sentido do combate aos aspectos multidimensionais da pobreza quanto na direção dos MDGs – estaria associada ao advento dos novos desafios relacionados ao processo de globalização:

Globalization is presenting the World Bank and the IMF with new challenges by imposing a rethinking of the nature of development and a reassessment of the appropriateness of current development policies. The International Financial Institutions (IFIs) have responded by redefining their international roles, their priorities and their forms of intervention. In particular, they have made the achievement of poverty reduction and other Millennium Development Goals their overriding objective. In addition, they have redefined their role as that of providing support for locally owned pro-poor reform programmes (PALONI & ZANARDI, 2006, p. 01).

Com o passar dos anos, o Banco Mundial começa a observar que apesar dos avanços alcançados na direção dos MDGs, esse progresso tem se mostrado desigual e muito lento uma vez que a grande maioria dos países só iria conseguir atingir suas metas através de elevados montantes de financiamento externo. Por outro lado, de acordo com o Banco, recursos externos isoladamente não seriam suficientes para garantir que os desafios globais fossem superados⁴¹. Seria necessário, nessa direção, que cada país apresentasse forte compromisso junto ao processo mediante implementação de políticas e instituições voltadas para o progresso, uma vez que a assistência externa por si só não substitui a necessidade de comprometimento interno frente aos desafios – funcionando apenas como um elemento complementar⁴².

Levando em conta a relevância do comprometimento do país junto ao processo e com o intuito de aumentar a eficiência de seus programas, o Banco Mundial passa a

⁴¹ Stiglitz coloca que, nos últimos anos, o Banco Mundial tem sinalizado a limitação de seus fundos em relação aos desafios do desenvolvimento: “In recent years, the Bank has increasingly recognised that funds are largely fungible, and that the limited funds it has available cannot by themselves make much of a dent on development” (STIGLITZ, 1999, p. 592).

⁴² Segundo o relatório do Banco Mundial: “What does this analysis imply for meeting the Millennium Development Goals? One lesson is that external resources alone will not be sufficient to ensure that global goals are met. The recipient country’s level of commitment and the quality of its policies and institutions are the primary determinants of progress. Experience and analysis have taught us that outside aid cannot substitute effectively for these factors” (WORLD BANK, 2002a, p. 71).

liberar cada vez mais recursos para países que estivessem adotando as políticas consideradas “adequadas”, mostrando ao mesmo tempo certa disposição em incorporar o foco de prioridades do país tomador na estratégia global de financiamento ao país⁴³.

Esse é o papel da “Estratégia de Assistência ao País” ou *Country Assistance Strategy* (CAS)⁴⁴, proposta do Banco em conhecer melhor a estratégia global de desenvolvimento do país financiado e cujas principais preocupações são: 1) incorporar a realidade do país no desenho do projeto; 2) verificar a existência de competência técnica para o tipo de projeto; e 3) certificar-se que os benefícios do projeto justificam o custo para o país⁴⁵.

No entanto, por mais que o Banco Mundial tente demonstrar uma aproximação das verdadeiras prioridades das economias periféricas em termos de desenvolvimento, esses países continuam sendo sub-representados no interior da instituição⁴⁶ - comprometendo assim, em última instância, o desempenho dos programas e projetos financiados pelo Banco.

4. Reflexões e perspectivas sobre a abordagem do Banco Mundial em termos de desenvolvimento econômico

Mesmo depois de 60 anos de atuação, o Banco Mundial ainda não está aberto de fato para a discussão mais ampla em torno do processo de desenvolvimento. Ainda que se intitule como “*The Knowledge Bank*”⁴⁷ - em referência aos conhecimentos adquiridos na

⁴³ WORLD BANK, 2002a, p. 61.

⁴⁴ De acordo com o Relatório do Banco: “The CAS is a Bank-owned document that sets forth the Bank’s assistance program based on the country’s own vision and associated development program, the Bank’s diagnosis of the countries policies, institutions, and private sector strength, and Bank’s comparative advantage, given the support provided by development partners” (WORLD BANK, 2002a, p. 55).

⁴⁵ WORLD BANK, 2003, p. 38.

⁴⁶ Nas palavras de Ranis, Vreeland & Kosack, a baixa representatividade da periferia estaria relacionada a problemas mais amplos da governança global: “Global governance is vital for addressing these concerns. Yet poor countries are decidedly under-represented in the institutions of global governance, particularly the Multilateral Development Banks (MDBs). There are a series of arguments on why this under-representation may reduce the bank’s effectiveness; among them: under-representation limits the banks’ funding, fosters a feeling that the policies the banks recommend are intrusive, and limits the recipient country’s ownership, and therefore the likely success, of bank programs” (RANIS, VREELAND & KOSACK, 2006, p. 12).

⁴⁷ Ver World Bank, 2003, p. 155.

área de desenvolvimento – e avance em termos de retórica, na prática, a instituição não adapta suas recomendações às necessidades específicas de cada país, reproduzindo até hoje o mesmo modelo de política recomendatória para todos os países periféricos:

To remain true to its founding objective of being a global catalyst for creating, sharing and applying the cutting-edge knowledge with which to inform recipient country policy-makers in their choice of policies, the Knowledge Bank ought to have an open attitude towards dissenting research and policies. By contrast, the Bank appears to advocate a particular approach and seems to be unwilling to consider alternative views and policy advice. The Operations Evaluations Department itself recognizes that the policies that the Bank recommends are not adapted to individual country circumstances. It is only a short step away from admitting that, despite its rhetoric about it recognizing the existence of alternative approaches to policy reform and development, in fact the Bank still regards the models and policies it represents as the only viable approach to solving economic and social problems in developing countries (PALONI & ZANARDI, 2006, p. 23).

De fato, em declaração realizada no ano de 1994, o Tesoureiro do Banco Mundial Eugene Rotberg sinalizou que o fato do Banco Mundial ter mudado sua retórica não significa, necessariamente, que tenha mudado seu comportamento no decorrer das últimas décadas⁴⁸.

Para Caufield (1997, p. 333), os principais motivos pelos quais o Banco Mundial não teria avançado em seus propósitos declarados de crescimento são muito simples e encontram-se relacionados tanto aos falsos pressupostos nos quais se apóia, quanto à estrutura da instituição em si⁴⁹.

Um dos elementos que evidencia essa dinâmica equivocada no interior do Banco é a constatação de que, na essência, a instituição se preocupa mais com sua imagem nos

⁴⁸ De acordo com Caufield: “In 1994, the Bank’s longtime treasurer, Eugene Rotberg, said, ‘I am not one of those who believe that the World Bank has changed over the last twenty years. I think the rhetoric has changed, the talk has changed, and maybe, at the margin, the lending has changed. However, most of the staff are not doing things differently than they did twenty or thirty years ago’ (CAUFIELD, 1997, p. 310).

⁴⁹ Segundo a autora: “The Bank’s founders envisioned a rosy picture of a future in which its loans would bring economic growth to its borrowers, making their citizens prosperous and increasing world trade, thus reinforcing global prosperity, strengthening the bonds between nations, and creating the climate for a lasting peace. That this picture has not materialized is due both to the false assumptions on which the Bank was established and to the structure of the Bank itself” (CAUFIELD, 1997, p. 333).

países centrais que nos periféricos. Isso se deve ao fato de que os países centrais - por meio dos recursos empregados na compra dos títulos do Banco – acabam sendo os responsáveis diretos pela legitimação do poder de alcance mundial da instituição. Por essa perspectiva, os seus verdadeiros clientes não são os países periféricos, mas sim, os países centrais. Decorre daí que se a imagem do Banco Mundial se deteriorar junto aos países mais ricos, os impactos seriam sentidos diretamente no caixa da instituição, refletindo, conseqüentemente, na diminuição do seu poder no cenário mundial⁵⁰.

Em relação aos resultados dos financiamentos, pela perspectiva do Banco, o processo de assistência atualmente tem se mostrado mais efetivo do que nunca na estratégia de combate à pobreza⁵¹. Já para Mallaby (2005, p. 85) o fato do Banco Mundial ter ampliado demais seu campo de atuação – que passou a incorporar questões que vão desde meio ambiente e população indígena até a redução da dívida dos países do terceiro mundo – poderia resultar no declínio da instituição. Seguindo esse raciocínio, o autor sugere que os principais acionistas redimensionem o foco de atuação do Banco caso tenham interesse em preservar sua continuidade institucional do ponto de vista internacional⁵².

Por ocupar posição de destaque no cenário mundial, bem como reproduzir, em grande parte, a agenda política do *hegemon*, é natural que existam inúmeras críticas direcionadas à atuação do Banco Mundial. O intuito aqui não consiste em sistematizar todas as vertentes críticas em relação ao Banco, mas sim, apresentar alguns pontos pertinentes para uma reflexão mais analítica sobre o tema.

Na visão de George & Sabelli (1994, p. 10), o Banco Mundial teria como principal escopo ampliar seu poder econômico e influência política internacional, o que

⁵⁰ GEORGE & SABELLI, 1994, p.235.

⁵¹ De acordo com o Relatório do Banco: “Better policies in developing countries, together with improved allocation of aid since the end of Cold War, imply that aid is more effective today at reducing poverty than ever before” (WORLD BANK, 2002a, p. ix).

⁵² Nas palavras do autor: “If the United States and its allies are serious about managing globalization, they need to improve on their cavalier approach to the World Bank and other key global institutions. (...) The bank’s leading shareholder will have to recognize that they have set the institution up for failure. They have declared grand development objectives, then done little to support the bank in its effort to achieve them. They have nobly proclaimed utopian goals, then left the bank to take the blame for not advancing them” (MALLABY, 2005, p. 84-85).

levaria a instituição a atuar da forma que mais contribuísse à realização desse objetivo. Os autores consideram que uma evidência disso é o fato do Banco se preocupar com a questão da pobreza em seu discurso enquanto, na prática, implementa políticas com alto poder de exclusão que, por sua vez, aumentam os níveis de pobreza que supostamente deveriam combater.

Além disso, a instituição age como se sua visão de desenvolvimento fosse norma, isto é, como se fosse portadora da correta política de desenvolvimento. Segundo os autores, isso leva a crer que o sucesso do Banco Mundial seria, a princípio, mais evidente do ponto de vista cultural e ideológico que no campo econômico. Por essa perspectiva, a hegemonia da instituição na definição da “correta política de desenvolvimento” no plano internacional, bem como sua legitimidade para ditar os rumos das mudanças de estratégia, representariam indícios claros de sua vitória ao longo das décadas⁵³. Naturalmente, o sucesso ideológico a que se referem os autores, possui desdobramentos que exercem impacto direto em outras esferas, inclusive a econômica.

Outro grupo de críticas, levantado por Boughton & Lateef (1995, p. 18), refere-se ao fato do Banco propor a redução da pobreza mundial por meio dos mecanismos de mercado sem levar em conta que o combate à pobreza e as políticas pró-mercado são dimensões excludentes. Por esse ponto de vista, enquanto o Banco insistir em seguir a trilha do mercado, estará condenado ao fracasso no combate à pobreza. Os autores apontam, por exemplo, que o Banco recomenda a intensificação dos programas de ajuste por um lado e a redução da pobreza por outro, como se não existisse um claro antagonismo na adoção das duas medidas em conjunto. Em outras palavras, existe uma relação de causalidade entre a intensificação dos programas de ajustamento e o aumento da pobreza que não está sendo considerada no âmbito do debate.

Por fim, desde sua fundação até os dias de hoje, o Banco sempre se mostrou preocupado com sua perpetuação institucional. Como forma de preservação da sua legitimidade no plano internacional, o Banco foi modificando seu discurso e a natureza de suas políticas ao longo do tempo, desenvolvendo a habilidade de sobreviver enquanto instituição devido à sua capacidade de se redefinir:

⁵³ GEORGE & SABELLI, 1994, p. 07.

That the Bank – created to fill a postwar need – has survived more than half a century of dramatic global economic and political changes is due largely to its ability to redefine itself. Among the personas it has adopted are those of a capitalist tool, a friend of big government, an international mediator, a force for industrialization, a voice for social justice, a hard-nosed financial institution, a coordinator of the global economy, a social services agency, and an advocate of private entrepreneurship (CAUFIELD, 1997, p. 02).

Sob essa perspectiva, a missão do Banco Mundial continua viva no século XXI devido à sua capacidade de se acomodar diante de transformações no cenário internacional⁵⁴. Nesses momentos de transição, em geral, são apresentados os “novos desafios a serem superados” – termo que pode ser decodificado como a forma subliminar de anunciar as novas prioridades em termos de política externa do *hegemon*.

Como o conceito de desenvolvimento é indeterminado, ou seja, difícil de conceituar ou definir de um modo unívoco, o Banco Mundial sempre poderá reinventar seu papel e sua missão, legitimando assim seu grande poder de influência no interior da economia capitalista mundial.

⁵⁴ Segundo Stiglitz, tanto a missão do Banco Mundial quanto sua visão de desenvolvimento continuarão evoluindo frente às mudanças no cenário internacional no decorrer do século XXI: “The Bank will thus have a mission well into the coming millennium. This would be true even if capital market imperfections were eliminated and capital and financial markets behaved far more stably than they have over the course of the previous two centuries. To be sure, what the Bank does and how it does it will undoubtedly evolve with the continuing changes in the global environment and in our understanding of development – that is, both our views of its objectives and our beliefs about how they can most effectively be accomplished” (STIGLITZ, 1999, p. 595).

5. Considerações Finais

O objetivo deste artigo consistiu em investigar como o final da Guerra Fria, transformação internacional que alterou o jogo de forças em escala mundial no início dos anos 1990, refletiu em mudanças que se estendem, inclusive, às diretrizes das políticas de financiamento do Banco Mundial para a periferia latino-americana.

Com o fim da bipolaridade no sistema interestatal - e a transição na direção da unipolarização do sistema sob o domínio dos Estados Unidos - as relações de poder na arena internacional se reorganizam e as políticas liberais, alinhadas com a estratégia de gestão do sistema mundial adotada pelo *hegemon*, vão ganhando cada vez mais espaço.

A difusão do liberalismo econômico e da economia de mercado como o caminho mais adequado para alcançar o crescimento torna-se praticamente uníssono. Nessa direção, o Banco Mundial teve papel fundamental como transmissor desse ideário liberal através de suas políticas de intermediação via financiamento - cujo alcance agora se estendia à grande maioria das economias do globo.

Nesse sentido, a mudança de perspectiva do Banco Mundial em relação ao processo de desenvolvimento econômico - inicialmente associada à área produtiva com projetos de infra-estrutura, passando pelos programas de ajuste, e atualmente vinculada ao combate e redução da pobreza - parece melhor explicada quando relacionada às transformações no âmbito internacional (como no caso do final da Guerra Fria, que abriu espaço para uma nova modalidade de intermediação entre a instituição e os países periféricos) do que ao mero surgimento de novos desafios como argumenta o Banco.

Observando o comportamento do Banco Mundial é possível dizer que este organismo segue operando dentro dos constrangimentos diretos e indiretos que o instrumentalismo hegemônico norte-americano impõe. Sendo assim, medidas consistentes que se sustentem na direção marcadamente contrária ao ponto de vista do *hegemon* podem remeter esse órgão a uma posição de escanteio no cenário internacional. Dada a preocupação do Banco Mundial em relação à sua perpetuação institucional no âmbito internacional, se nada for feito em contrário, a tendência é que suas políticas continuem se adequando aos “novos desafios” e funcionando como mecanismo de transmissão da plataforma que contempla os interesses de seus principais acionistas.

6. Referências Bibliográficas

- BOUGHTON, J. M. ; LATEEF, S. (Orgs.) *Fifty years after Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank*. Washington: International Monetary Fund & World Bank Group, 1995.
- CAUFIELD, C. *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*. London: MacMillan Publishers, 1997.
- COELHO, J. C. *Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa*. Campinas: Tese de Doutorado IFCH - UNICAMP, 2002.
- GARRISON, J. *American Empire: Global Leader or Rogue Power?* San Francisco: Berett-Koehler Publishers, 2004.
- GEORGE, S. ; SABELLI, F. *Crediti senza frontiere: la religione secolare della Banca Mondiale*. Torino: Edizioni Gruppo Abele, 1994.
- GILBERT, C. ; VINES, D. *The World Bank: Structures and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- GRIESGRABER, J. M.; GUNTER, B.G. (Orgs.) *Promoting Development: effective global institutions for the twenty-first century*. London: Pluto Press, 1995.
- GRIESGRABER, J. M. ; GUNTER, B. G. (Orgs.) *Development: New Paradigms and Principles for the Twenty-first Century*. London: Pluto Press, 1996a.
- GRIESGRABER, J. M. ; GUNTER, B. G. (Orgs.) *The World Bank: lending on a global scale*. London: Pluto Press, 1996b.
- HELLEINER, E. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. New York: Cornell University Press, 1996.
- MALLABY, S. "Saving the World Bank." In: *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 3. New York: May/Jun. 2005, p.75-85.
- MASON, E. S. ; ASHER, R. E. *The World Bank Since Bretton Woods*. Washington: The Brookings Institution, 1973.

- PALONI, A. ; ZANARDI, M. (Orgs.) *The IMF, World Bank and Policy Reform*. New York: Routledge, 2006.
- RACHED, G. *As Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das Transformações Internacionais*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado IE/UFRJ, 2008.
- RANIS, G. ; VREELAND, J. R. ; KOSACK, S. (Orgs.) *Globalization and the Nation State: The impact of the IMF and the World Bank*. New York: Routledge, 2006.
- STIGLITZ, J. E. “The World Bank at the Millennium.” In: *The Economic Journal*, vol. 109, nº 459. Oxford: Royal Economic Society, Nov./1999, p.577-597.
- TAVARES, M. C. ; FIORI, J. L. (Orgs.) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.
- WORLD BANK *The World Bank Annual Report 1994*. Washington, 1994a, p.07-32.
- WORLD BANK *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*. Washington, Mar./2002a.
- WORLD BANK. *A guide to the World Bank*. Washington, 2003.
- WORLD BANK *Getting to know the World Bank: a guide for young people*. Washington, 2005c.