

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

**DISSERTAÇÃO**

**A AGENDA POLÍTICA DO BANCO MUNDIAL PARA O BRASIL E A  
PRIMAZIA NORMATIVA DO AJUSTE FISCAL (1995-2002)**

**THIAGO MACEDO DE ALMEIDA**

**2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

**A AGENDA POLÍTICA DO BANCO MUNDIAL PARA O BRASIL E A  
PRIMAZIA NORMATIVA DO AJUSTE FISCAL (1995-2002)**

**THIAGO MACEDO DE ALMEIDA**

Sob a Orientação do Professor

**Doutor João Márcio Mendes Pereira**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em História**, no Curso de Pós-Graduação em História, Área de Concentração em Relações de Poder e Cultura.

*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil – (CAPES) – Finance Code 001*

Seropédica, RJ

Setembro de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A447a Almeida, Thiago Macedo de , 1979-  
A agenda política do Banco Mundial para o Brasil e  
a primazia normativa do ajuste fiscal (1995-2002) /  
Thiago Macedo de Almeida. - Rio de Janeiro, 2019.  
119 f.

Orientador: João Márcio Mendes Pereira.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em  
História, 2019.

1. Banco Mundial. 2. Ajuste Fiscal. 3. Dívida  
Pública. I. Pereira, João Márcio Mendes , 1977-,  
orient. II Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro. Programa de Pós-Graduação em História III.  
Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – MESTRADO E DOUTORADO

**THIAGO MACEDO DE ALMEIDA**

**Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História – Curso de MESTRADO, área de concentração em Relações de Poder e Cultura.**

DISSERTAÇÃO \_\_\_\_\_ - APROVADA EM \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Doutor João Márcio Mendes Pereira

Professor, Orientador e Presidente da Banca – UFRRJ

---

Professor Doutor Pedro Henrique Pedreira Campos - UFRRJ

---

Professora Doutora Virgínia Fontes - UFF

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradecer a todas as pessoas que lutaram, trabalharam e trabalham pelo ensino público, gratuito, universal e de qualidade. Sem seus esforços esta pesquisa não seria possível. Agradeço ao professor e orientador João Márcio pela compreensão, orientação, comentários e condução do presente trabalho. Ao professor Pedro Campos pela leitura criteriosa, ponderações e por participar deste trabalho. À professora Virgínia Fontes por ter aceitado o convite, é uma honra ter uma catedrática como a senhora nesta banca. Agradeço à minha esposa Nubia pelo carinho, paciência, conversas e por todo auxílio. Sem você não chegaria até aqui. Aos meus pais, zão e zinha, por sempre estarem ao meu lado e pelo amor que recebo todos os dias. À minha tia casinha pela paixão pela política, pela pesquisa que realiza e pelas conversas. Aos meus irmãos Dhiogo (*in memoriam*), Matheuz, Dhiego e Andressa, todos, de alguma maneira, participaram dessa caminhada. Aos meus professores, colegas de turma, amigos e amigas, primos e primas (Patrícia, obrigado pelos conselhos), familiares e aos “irmãos” - caca, digo, Marcello, Bruno e Lang - que encontrei durante essa existência. Ao meu querido filho Arthur, que veio ao mundo no transcorrer desta pesquisa, por iluminar minha vida, trazer tanta alegria, paz e dar forças para seguir essa jornada.

## RESUMO

ALMEIDA, Thiago Macedo de. **A agenda política do Banco Mundial para o Brasil e a primazia normativa do ajuste fiscal (1995-2002)**. Dissertação de Mestrado em História. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ - 2019.

Ao longo do tempo, o Banco Mundial tornou-se uma das mais importantes agências do desenvolvimento mundial; construiu uma rede de relações de poder que lhe conferem, especialmente, as funções de gestão compartilhada da sociedade através de um número considerável de políticas públicas, de gestor do endividamento público, de liderança político-intelectual e de catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista, além do financiamento de projetos, de bancos de desenvolvimento e de empréstimos. As organizações financeiras multilaterais são fruto da hegemonia americana, e desde a sua formação, apesar de se apresentarem como um canal de cooperação internacional, são estruturas informais de influência, preponderantemente, do poderio americano. A fim de analisar e compreender o discurso político da instituição, toma-se como fonte três Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial (documento anual mais importante do Banco), três Estratégias de Assistência para o Brasil e alguns relatórios temáticos. Em linhas gerais, o discurso da instituição se fundamentou em prescrições políticas que almejavam equalizar a primazia normativa do ajuste fiscal com o alívio da pobreza extrema, para tanto, mostrou, ora de forma velada ora de forma aberta, que dentre os gastos governamentais o serviço da dívida era intocável, além de ter dado ressonância às diretrizes do Consenso de Washington. No exercício de suas atribuições teorizou sobre a pobreza, então mostrou a necessidade dos entes políticos da periferia capitalista adotarem políticas compensatórias; explicitou que a política de substituição de importações não seria mais apoiada e que transformar sociedades agrárias em industriais era um paradigma do passado, daí o Estado não poderia mais adotar os modelos keynesiano, desenvolvimentista e/ou de bem-estar social; e, sua liderança político-intelectual ganhou destaque com o “Estado efetivo” (distante do modelo “minimalista”), por este ponto de vista o Estado e o mercado deveriam se complementar. Assim, o mercado era o início, o fim e o meio. As Estratégias de Assistência deram destaque à estabilização macroeconômica e ao enxugamento do Estado, além do mais preconizou a sustentabilidade do endividamento público, por este motivo a relevância das reformas (seguridade social, administrativa, do Estado, tributária, etc.) necessárias para efetivar o ajuste fiscal, ao mesmo tempo que criava espaço para os negócios capitalistas. Ademais, o Banco Mundial trouxe para o centro da agenda política a sua própria assistência técnica e os “serviços não-financeiros”, caso necessário *by pass* o governo federal para assim tratar diretamente com os entes subnacionais. Por estas atuações, devido à amplitude do discurso geral e setorial para o país e da ampla gama de projetos, a gestão compartilhada do corpo social através do desenho de inúmeras políticas públicas ganhou proeminência. Esta relação suscita a edificação de um modelo pós-westfaliano. A presente pesquisa mostra como se faz necessário resgatar não apenas o discurso da instituição existente nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial e nas Estratégias de Assistência ao País, como também a narrativa produzida em seus pareceres, notas, memorandos e demais formas de assessoria política.

**Palavras chaves:** Banco Mundial; Ajuste Fiscal; Dívida Pública.

## ABSTRACT

ALMEIDA, Thiago Macedo de. **The World Bank's political agenda for Brazil and the normative primacy of the fiscal adjustment (1905-2002)**. Master's Dissertation of History. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ - 2019.

Throughout time, the World Bank became one of the most important development agencies around the globe; built a network of power that granted it, especially, the role of shared management of society through a significant number of public politics and also a role public indebtedness' manager, political and intellectual leadership and business catalyst when it comes to capitalist development, besides the projects financing, the development and loan banks. The multilateral financial organizations are a result of the North American hegemony and, since its formation, although appearing as a way of international cooperation, they are informal structures of influence, overwhelmingly, of the North American might. To analyze and understand the political discourse of the institution, taken as a source the three World's Development Report (the annual most important document of the Bank), three Assistance Strategies for Brazil and other themed reports. Mainly the institution's discourse was based on political prescriptions that aimed to equalize the normative primacy of the fiscal adjustment with the reduce of the extreme poverty, that for, showing, either in public or not, that, among the governamental spending, the debt's service was untouchable, beyond the given resonance to the Washington's Consensus guidelines. During that time, the instituiton theorized about poverty, which demonstrated the need of the political beings of the capitalism's periphery to adopt compensatories politics; made explicit that the substitiuon of importation politic would not be supported anymore and that transforming agrarian societies into industrial ones was a past perspective, therefore the State could no longer adopt the models of the Keynes's, developmentalist's and/or Welfare State, and its political and intelectual leadership stepped on the spotlight with the "Effective State" (far away from the "minimalist" model) defending that the State and the marketplace were supposed to be part of each other. Thus, the marketplace was the begging, the middle and the end. The Assistant Strategies highlighted the macroeconomic stabilization and the downsizing of the State, besides advocating the sustainability of the indebtedness public, for that reason, the relevance of the reforms (social security, administrative, of the State and taxes) needed to make the fiscal adjustment effective and, at the same time, to create and environment for the capitalism's business. Furthermore, the World Bank brought to the center of the political agenda its own technical assistance and the "non- financial services", even if it meant to *by pass* the federal government to negotiate directly with the subnational beings. For these reasons, due to the breadth of the general and sectoral discourse for the country and the wide range of projects, the shared management of the society through the design of numerous public policies has gained prominence. This relation raises the edification of a post-Westfalian model. This research shows how it is necessary to rescue not only the institution's discourse in the World Development Reports and Country Assistance Strategies, but also the narrative produced in its opinions, notes, memos and other forms of political advice.

**Key words:** World Bank; Fiscal Adjustment; Public Debt.

## **SIGLAS e ABREVIACÕES**

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

AMGI – Agência Multilateral de Garantias de Investimentos

BACEN – Banco Central

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BIS – Banco de Compensações Internacionais

CICDI - Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CFI – Corporação Financeira Internacional

CW – Consenso de Washington

EAP – Estratégia de Assistência ao País

EAE – Empréstimo de Ajustamento Estrutural

EUA – Estados Unidos da América

IBM - Instituto do Banco Mundial

IED – Investimento Externo Direto

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

GBM – Grupo Banco Mundial

IBM – Instituto do Banco Mundial

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

RDM – Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional



## **TABELAS e GRÁFICOS**

Tabela 1 – Projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil (1990-95) .....	75
Tabela 2 – Projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil (1996-99) .....	76
Gráfico 1 – Temática e setores dos empréstimos do Banco Mundial para o Brasil .....	78
Gráfico 2 – Orçamento pago + RAP pago (2001).....	99
Gráfico 3 – Orçamento pago + RAP pago (2002).....	100
Quadro 1 - Amplitude da assessoria técnica do Banco Mundial para o Brasil.....	97

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 – O BANCO MUNDIAL: UMA BREVE APRESENTAÇÃO. Criação, formação, estrutura de poder, organização, presidência, funções e principais momentos de atuação .....	8
CAPÍTULO 2 – AS NORMATIVAS DO BANCO MUNDIAL PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....	23
2.1 – RDM 1990 – A pobreza: como equalizar a disciplina fiscal com o alívio da pobreza extrema .....	24
2.2 – RDM 1991 – O mercado como via para o desenvolvimento capitalista e os mandamentos do Consenso de Washington .....	41
2.3 – RDM 1997 – O “Estado efetivo”: as funções que o Estado deve desempenhar para complementar e servir ao mercado .....	53
CAPÍTULO 3 – A AGENDA POLÍTICO-INTELLECTUAL PARA O BRASIL NOS ANOS 1995-2002 .....	67
3.1 – Consolidação da dívida, liberalização e privatização dos bens e serviços públicos como caminho para o ajuste fiscal .....	68
3.2 – Políticas compensatórias para a pobreza extrema como forma de compatibilizar a disciplina fiscal e o espaço nacional mais aberto ao mercado.....	80
3.3 – A dívida/serviço da dívida como instituição intocável no orçamento público brasileiro .....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

## INTRODUÇÃO

A ignorância do passado não se limita a prejudicar a compreensão do presente; compromete, no presente, a própria ação (...) A incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado (Bloch, 2001:63-65).

Palavras, expressões e conceitos levam as pessoas, quase que de forma natural, a darem significado às mesmas. Alguns pensam que a primeira impressão é a que fica, seja em um relacionamento amoroso, laboral ou social; assim transmitida uma imagem, o restante da compreensão é automático. Ou que “uma imagem vale mais que mil palavras”. O mesmo ocorre com a palavra “banco”. Intuitivamente somos levados a pensar no lugar onde nosso dinheiro está guardado, pagamos contas ou onde fazemos empréstimos. Ademais, no senso comum a pessoa que contrata um “empréstimo” o faz, em regra, por carência ou insuficiência de recursos.

Ao longo do que apresentaremos neste trabalho, os empréstimos contratados pelo Brasil com o Banco Mundial, ao menos em tempos recentes, não foram feitos por escassez de recursos. Os acordos são frutos de uma “malha larga e densa de relações” (Pereira, 2015b: 9), muito mais ampla do que a simples relação entre credor e devedor e não estão restritos exclusivamente a questões contábeis e financeiras. A relação é de longa data e se insere em teias de hierarquia e assimetria de poder no plano estatal e dentro da dinâmica capitalista, abrangendo muito mais a atuação do Banco como ator político-intelectual do que propriamente a necessidade de um país ter ou não recursos para financiar este ou aquele projeto.

Nesse sentido, a presente pesquisa, faz, no primeiro capítulo, uma breve apresentação do Banco Mundial. Parte-se aqui da hipótese de que apesar de ostentar o nome de “banco”, o Banco Mundial, em tempos recentes, não tem em sua atuação financeira seu motor principal. A própria apresentação de “estratégias”, de assistência técnica, pareceres, notas de políticas, memorandos e outras formas de assessoria prestadas pela instituição indica que a relação não é pautada exclusivamente pelos empréstimos e por uma possível carência de recursos. Além do mais, em alguns documentos, o Banco se apresenta como um bastião de excelência técnica e prestador de “serviços não-financeiros”.

A compreensão da realidade nunca será igual para quem se propõe a tentar compreendê-la. São pontos de vista distintos. O que o observador não deve fazer é negar, deturpar ou silenciar os fatos e fenômenos sociais. O mesmo ocorre com a atuação do Banco Mundial, de outras organizações multilaterais, das relações entre Estados - centrais ou

periféricos, do sul ou do norte ou entre as grandes potências e demais entes políticos -, no sistema interestatal. Assim sendo, parte da literatura vislumbra o Banco Mundial como um meio para legitimação das políticas das grandes potências e do sistema capitalista<sup>1</sup>, há quem o veja como uma das instituições da governança mundial<sup>2</sup> ou mesmo de governo supranacional<sup>3</sup>. A presente dissertação, de maneira geral, ressalta a atuação da instituição como instrumento da política norte-americana<sup>4</sup>.

A sede do Banco Mundial está situada em Washington<sup>5</sup>. Os EUA têm, e sempre tiveram, o maior número de votos (não se aplica o princípio de igualdade de votos entre os países), exclusivo poder de veto sobre mudanças regimentais, influência amplíssima e monopólio da indicação do presidente da instituição, que antes ou depois de integrarem a presidência do Banco exerceram cargos no governo americano ou em instituições sediadas naquele país. O mesmo ocorreu com integrantes de cargos importantes, como Joseph E. Stiglitz, que antes de assumir o posto de economista chefe e vice-presidente do Banco Mundial havia sido assessor econômico do ex-presidente Bill Clinton. Além do mais, os três Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial (RDMs) objetos da presente pesquisa foram catalogados na “Biblioteca do Congresso dos EUA”<sup>6</sup>.

Vale salientar, ainda, que os EUA, no mundo do pós-guerra, detinham a tecnologia nuclear, um imenso poderio militar, grande parte das reservas de ouro e da produção industrial (ainda possuíam fontes de recursos naturais e de alimentos) e se tornaram o centro financeiro do capitalismo mundial. A partir de então, o dólar se tornou o “padrão” e o centro da nova ordem monetária (Pett, 2004). Além de todos esses fatores de poder, os EUA passaram a deter tecnologia e conhecimento de ponta. Assim sendo, a partir de seu modo de produção dominante e de suas finanças, os EUA expandiram, estruturaram e estabeleceram um espaço econômico transnacional, através de vínculos com elites de outros espaços nacionais (Cox, 1983, 1991), que buscou extrair recursos e garantir a acumulação capitalista. Nada disto teria ocorrido – e

---

<sup>1</sup> Toussaint (2002 e 2006) e Coelho (2002).

<sup>2</sup> Adam Watson (2004) é um dos autores que apresenta o Banco por esta perspectiva.

<sup>3</sup> Arrighi (1994).

<sup>4</sup> Hobsbawm (1995); Gowan (2003); Tabb (2004); Woods (2006); Pereira (2009).

<sup>5</sup> 1818 H Street, N. W., Washington, D.C. 20433 U.S.A.

<sup>6</sup> Todos estes documentos foram obtidos na página eletrônica do Banco Mundial ([www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)). Os RDMs foram originalmente publicados em inglês e também disponibilizados em português; há indicação da direção geral, da chefia e do nome dos membros da equipe que produziram os relatórios. A direção geral do RDM 1990 foi de Stanley Fischer, do RDM 1991 de Lawrence H. Summers e a do RDM 1997 de Michael Bruno, Lyn Squire e Joseph Stiglitz. No Brasil, foram distribuídos pela Fundação Getúlio Vargas.

continua a ocorrer – sem a ação do Estado estadunidense, que “progressivamente tomou a responsabilidade de criar as condições políticas e jurídicas para a extensão e a reprodução geral do capitalismo em escala internacional” (Panitch e Gindin, 2012: 20).

O presente trabalho apresenta o contexto em que foi criado o Banco Mundial, o acordo e o sistema de Bretton Woods; suas ações iniciais, sua estrutura administrativa e burocrática, suas formas de atuação e os países membros mutuários. Nesse contexto, vale observar que o Brasil e boa parte dos países do mundo foram, ou são, clientes do Banco Mundial, porém, nem todos permaneceram nessa mesma condição. Ao longo destes mais de setenta anos, os países da Europa ocidental e o Japão foram clientes no contexto do pós-guerra, mas depois da reconstrução se tornaram inelegíveis a empréstimos, continuando como membros. Os EUA, o Canadá, a Alemanha e a Inglaterra jamais contrataram os serviços da instituição. Assim, para ser cliente tem que ser membro, sócio do Banco, o que leva o mutuário a aderir à sua estrutura institucional altamente assimétrica.

No que toca às funções desempenhadas pela instituição e como poderemos analisar nos RDMs e nas EAPs (Estratégias de Assistência ao País), o Banco, há longo tempo, além de empréstimos a projetos e a bancos de desenvolvimento também desempenha a gestão do endividamento público, a liderança político-intelectual, a gestão compartilhada da sociedade através de um número considerável de políticas públicas e atua como um catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista. Sua preocupação com a dívida pública é tamanha que criou uma “Ferramenta de Avaliação do Desempenho da Gestão da Dívida (DEMPA)”, com o seguinte propósito:

O Banco Mundial desenvolveu um programa, em colaboração com outros parceiros, para ajudar os **países em desenvolvimento** a melhorar a **gestão da dívida**. O objetivo do programa é ajudar a reforçar a capacidade e as instituições dos países em desenvolvimento para que possam **administrar a dívida pública de modo efetivo e sustentável** no médio e longo prazo (BIRD, 2009a; grifos nossos).

Ainda no primeiro capítulo, abordou-se alguns momentos marcantes de atuação e seus principais marcos teóricos. De sua fundação até o final da década de 1960, o Banco atuou na reconstrução da Europa e financiando projetos de infraestrutura na periferia capitalista (onde estavam sendo instaladas empresas transnacionais e para atender às demandas de produção, transporte, exportação/importação e consumo de mercadorias e serviços). Depois, do final da década de 1960 até o início dos anos 1980, o Banco atuou na área social (saúde e educação básica e profissional, controle de natalidade e alimentação), financiou a Revolução Verde e o alívio da pobreza.

Nos anos 1980, seguindo a guinada liberal-conservadora no cenário internacional, em especial a face monetária-financeira, o Banco Mundial ingressou em sua nova fase da atuação. Ocorreu uma verdadeira inflexão na política da instituição para propagar e fazer valer o paradigma neoliberal e os mandamentos do consenso de Washington, por meio dos empréstimos de ajustamento estrutural, destinados a manter o pagamento do serviço da dívida, resguardar os interesses dos credores, desmontar as políticas desenvolvimentistas e keynesianas e minguar as políticas de bem-estar social (George e Sabelli, 1996: 128; Toussaint, 2002: 197-199, 2006: 193; Pereira, 2009: 157), além de desarticular o processo de substituição de importações. Iniciava-se, então, a era do “ajuste fiscal”.

Na década de 1990, diante da persistência dos efeitos da crise da dívida nos países de baixa e de renda média, das políticas de ajuste e da recessão econômica da América Latina, o Banco Mundial atualizou, expandiu e diversificou a agenda neoliberal (Pereira, 2009: 260, 2015c). Para tanto, negou a tese da autorregulação do mercado e a ideia de que a ação do Estado fosse sempre prejudicial, por tal motivo voltou a valorizar o Estado como ator importante para o pleno florescimento da economia de mercado (BIRD, 1991; 1997). Assim sendo, diferentemente do discurso dicotômico entre Estado e mercado, estas “instituições”, na verdade, se complementariam. O Estado, então, passou a ser visto como um “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico, além de se manter os dogmas da privatização, da liberalização (Pereira, 2015b: 4-5), desregulamentação da economia, estabilidade macroeconômica, proteção dos direitos de propriedade e, principalmente, da disciplina com o ajuste fiscal.

No segundo capítulo, analisaremos a pauta do Banco Mundial para os países clientes na década de 1990, com base nos Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial (cada ano com uma temática distinta), período em que a liderança político-intelectual da organização se faz com maior destaque. Há ainda os relatórios setoriais e regionais, informes e documentos específicos para cada país cliente, Estratégias de Assistência ao País e outras tantas publicações que funcionam como guias de políticas, estabelecendo categorias de análise, dados quantitativos e agendas temáticas prioritárias no âmbito dos “especialistas em desenvolvimento”.

O RDM de 1990 trazia como tema “A Pobreza”. Em resposta à crise de endividamento da década de 1980, às políticas de ajuste e à recessão econômica, em especial na América Latina, o Banco trouxe para sua agenda uma forma de equalizar a disciplina fiscal com políticas

de alívio da pobreza. Para tanto, negou a tese da plena eficiência do mercado, que a ação estatal na economia fosse sempre prejudicial e que apenas o crescimento econômico resolvesse a questão da pobreza. Assim sendo, concebeu políticas compensatórias de alívio da pobreza, que, em síntese, consistiam em estratégias básicas, redes de segurança e programa de transferência de renda monetária para os mais carentes da sociedade.

O tema do RDM de 1991 foi “O Desafio do Desenvolvimento”. Argumentou-se que o processo de substituição de importações não deveria ser mais apoiado e que transformar sociedades agrárias em industriais era um paradigma do passado. Além do mais, não poderia mais o Estado adotar os modelos keynesiano, desenvolvimentista e/ou de bem-estar social. Portanto, mais do que nunca, o mercado seria o centro de todas as atenções e todos os espaços nacionais deveriam estar integrados à economia mundial.

Como sinalizado linhas acima e por ter negado a eficiência das regras de mercado, o RDM 1991 reconheceu que não poderia o mercado atingir os pobres nos países de renda baixa, já que a renda dos despossuídos nestes espaços nacionais era insuficiente para obtenção de mercadorias e serviços. Nesse sentido, deveria ocorrer a interação entre Estado e mercado, devendo o ente político atuar para favorecer o mercado e amparar os vulneráveis (desempregados, inválidos, idosos, mulheres e pobres).

No último RDM analisado no presente trabalho, o de 1997, o tema foi o “Estado em um mundo em transformação”, e constitui mais um símbolo da liderança político-intelectual do Banco Mundial e momento em que desenhou a figura do “Estado efetivo”. De antemão, destacou que o modelo proposto não era o minimalista. O Estado teria várias funções a desempenhar, como: a) resguardar o “kit-liberal” (liberdades, segurança jurídica e direitos de propriedade); b) propiciar “bens coletivos essenciais”; c) proteger os vulneráveis, logo, adotar políticas compensatórias; d) fornecer e cuidar da infraestrutura; e) proteger o meio ambiente; f) zelar pela macroeconomia prudente e aceitável; g) ser o policial da concorrência capitalista; e, h) propiciar estrutura para gestão das transações econômicas, buscando reduzir “custos de transação”. Dessa maneira, o “Estado efetivo” tinha por missão complementar o mercado. Qualquer outra função ou atividade que o Estado tenha desempenhado ao longo do século XX não deveria mais ser executada.

Antes de prosseguirmos é necessário pontuar que o orçamento público do Estado brasileiro se divide, basicamente, em quatro grandes grupos: pagamento do funcionalismo/aposentados, investimento, dispêndios com o social (educação, saúde, cultura,

etc.) e gastos com juros e amortizações. A presente pesquisa se propõe a investigar o que pensa o Banco Mundial sobre o “ajuste fiscal”, quais os fundamentos políticos destas recomendações, quais diretrizes o país deve adotar para tal fim e quais prioridades e hierarquias ganharam relevância nos gastos públicos do governo.

Por fim, no terceiro capítulo, buscou-se mapear, analisar e compreender as prescrições do Banco Mundial para o Brasil, sistematizadas nas Estratégias de Assistência ao País (EAPs), entre os anos de 1995 e 2002, que compreendem o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. No referido período a instituição elaborou três relatórios gerais para o país. Como meio de completar a análise da problemática posta neste trabalho, outros relatórios específicos, como, por exemplo, o de número 14842-BR, “Brasil. Dívida estadual: crise e reforma”, de 1995, também foram analisados.

Na EAP de 1995, o Banco deu ênfase à resolução da questão do endividamento público (que percorreu toda a década de 1980), à manutenção da estabilização e do Plano Real (em especial, o combate à inflação e a política monetária restritiva), à privatização de bens, ativos e recursos do Estado e às reformas necessárias para efetivar o ajuste fiscal. Ademais, recomendava medidas que, de alguma maneira, pretendiam refundar o Estado brasileiro, inclusive o pacto federativo. No que tange às relações de troca do Brasil com o exterior, o documento avaliou que o déficit em conta corrente era administrável e que a dívida pública estava sob controle. Ao final, colocou o seu lema de “luta contra a pobreza” como o objetivo do governo.

Na EAP de 1997, diante do aumento da pobreza, da violência e da criminalidade, o Banco Mundial entronizou as prescrições do RDM 1990 para equalizar a disciplina fiscal com o alívio seletivo da pobreza, recomendando ao governo intervenções diretas na pobreza. O relatório deixou expresso as novas regras internacionais de maior integração à economia mundial, logo, o ambiente deveria estar mais aberto ao comércio e finanças. Portanto, não seria mais apoiado o processo de substituição de importações, nem o paradigma de transformar sociedade agrárias em industriais. Ademais, a instituição recomendou diversas reformas, em especial a administrativa, da previdência, do pacto federativo e a tributária, bem como maior investimento em educação básica e saúde primária e em grupos vulneráveis.

Na última Estratégia de Assistência analisada neste trabalho, EAP 2000, o Banco Mundial trouxe para o centro de sua agenda política para o Brasil a sua própria assistência técnica e os “serviços não-financeiros”, inclusive sustentando que reforçaria a atuação direta



com os entes subnacionais. Neste momento, o “grande vilão” para consecução do ajuste fiscal era o gasto com a seguridade social. Apesar dessa narrativa, em todos os seus relatórios assentiu com a política de déficit em conta corrente e de alto endividamento. Permaneceu defendendo a maior integração à economia de mercado, à estabilização macroeconômica, ao Plano Real e à privatização do sistema produtivo estatal. Ainda, recomendou, como forma de alcançar a disciplina fiscal, uma ampla reforma em diversos setores e investimento em educação, saúde, e melhoria de serviços urbanos.

Como dito, esta pesquisa investiga três relatórios do período em questão, e em todos estava presente a primazia do ajuste fiscal, tanto para direcionar o orçamento do governo federal como também dos entes subnacionais para um grupo específico de despesas em detrimento de outras. Como o próprio Banco ressaltou em um de seus relatórios, o serviço da dívida era “intocável” (BIRD, 1995b: 20-21).

Por fim, vale salientar que existem bons trabalhos que trataram da história do Banco Mundial e os que abordaram pontos específicos de sua atuação: liberalização, reforma do sistema financeiro brasileiro na década de 1990, desenvolvimento institucional, análises de empréstimos de ajuste setorial e estrutural, sobre a própria burocracia do Banco, a sua atuação na gestão da crise da dívida, entre outros. Diversos destes trabalhos fizeram referência aos RDMS, sem, no entanto, tomá-los como fonte e objeto de análise para apresentar seus paradigmas, seus princípios e a sua agenda política; o mesmo ocorre com as Estratégias de Assistência ao País. Assim, a presente dissertação tem entre os seus objetivos este fim.

O que, muito provavelmente, este trabalho traz de ineditismo é o mapeamento e a análise das prescrições políticas do Banco Mundial para o Brasil durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em especial os fundamentos teóricos, os motivos, as diretrizes e a própria narrativa do ajuste fiscal. Questão central para pensarmos a sociedade brasileira, ontem ou nos dias de hoje, pois a abrangência da ação e os impactos humanos do ajuste fiscal são enormes. Assim sendo, espera-se que o presente trabalho amplie o conhecimento acerca da agenda política de uma das organizações multilaterais mais influentes do mundo para o Brasil e sirva a outros pesquisadores, tal como o presente já se vale do saber de tantas outras pessoas, ou mesmo para o público não acadêmico.

# CAPÍTULO I

## O BANCO MUNDIAL: UMA BREVE APRESENTAÇÃO

Em 1944, antes do término da segunda guerra mundial, os Aliados reuniram-se na cidade de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos) para uma conferência monetária e financeira. Quarenta e quatro delegações aliadas e associadas atenderam ao convite do presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt (1933-1945) para debater propostas para a estruturação de uma nova arquitetura econômica internacional que deveria ser erguida após o fim do conflito (Pereira, 2009: 52-53). Os atores centrais foram EUA e Inglaterra, que já vinham debatendo acordos econômicos de longa data e tinham em mente evitar as disputas monetárias, fiscais e cambiais que marcaram o entreguerras. Por isso, o centro das atenções foi o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>7</sup>. O BIRD, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, mais tarde chamado de Banco Mundial, ficou em segundo plano.

Vale recordar que, ao final da segunda guerra, os EUA eram a única nação a dominar a tecnologia nuclear, detinham enorme força militar (fator de poder que persiste até os dias de hoje), cerca de 66% da produção industrial do mundo, aproximadamente três quartos das reservas de ouro monetário, não haviam sido atingidos em seu território, tinham recursos naturais e o dólar como moeda forte, se tornou o “padrão” e o centro da nova ordem monetária internacional (Pett, 2004), além de se tornarem o grande centro capitalista do planeta, deter tecnologia e conhecimento de ponta.

A conferência formalizou acordos entre EUA e Inglaterra: o primeiro desejava o livre comércio, já o segundo ainda queria manter a zona da libra esterlina. O FMI tinha por missão facilitar a expansão e o crescimento do comércio internacional, com subscrição de um fundo de reserva em ouro para corrigir os desequilíbrios da balança de pagamento, estabilidade do câmbio e cooperação monetária (Lichtensztejn e Baer, 1987: 37-38; Pett, 2004). Ao final das negociações, consolidou-se o poderio americano. Novos tempos surgiram para o mundo:

Bretton Woods fue una reacción al proteccionismo (estatal) de la década de los 30, de la misma manera que la economía política clásica se formuló como reacción a la economía proteccionista del capitalismo mercantil (Pett, 2004: 49).

---

<sup>7</sup> O próprio número de comissões, reuniões e documentos oficiais comprovam que o FMI foi o objeto central da conferência (George e Sabelli, 1996: 35).

A grande, senão a maior, inovação que os planejadores americanos trouxeram para o sistema político e econômico internacional foram as organizações financeiras multilaterais (FMI e Banco Mundial) que se definem como de cooperação mundial, já que sob a hegemonia inglesa não existiam instituições semelhantes (Lichtensztein e Baer, 1987: 34) para, em síntese e originalmente, dirimir e compor normas sobre a deterioração dos termos de troca, déficits estruturais na balança de pagamento, serviço de dívidas, câmbio, moeda, comércio mundial, investimento e outras. Nesta nova estrutura, os países se tornam sócios de instituições multilaterais e, alguns, mutuários.

O sistema capitalista necessita de se expandir para continuar existindo. Assim, está entre seus imperativos a abertura de novos mercados e a conquista de novos espaços, que não necessariamente se dão com a conquista de novos territórios. O capitalismo pode se expandir através da inovação tecnológica, aumento dos gastos públicos (via “keynesiana”), mediante expansão de consumo das classes subalternas, distribuição de riqueza ou mediante conflitos e guerras. Também pode se expandir mediante exportação de bens, serviços e capitais para novas áreas, com o deslocamento do capital e da produção para outros espaços (Gonçalves, 2003a: 26-27). No contexto do pós-guerra, houve incentivo aos gastos públicos e à própria atuação do Estado, com uma espécie de “saída” para a expansão do sistema capitalista.

Neste passo, não é desconsiderado que foi, e ainda é, o poderio americano que concebeu e sustenta as instituições de Bretton Woods, a ONU e o sistema monetário e financeiro internacional, bem como que foi este Estado que apoiou a expansão de capitais e das empresas multinacionais para outras cercanias, incentivando o processo de “substituição de importações” em algumas áreas da periferia capitalista. Nesse sentido, e como assinalado por Panitch e Gindin (2012: 20), os EUA em uma mesma ação apoiaram “a exportação de capital e a expansão de empresas multinacionais, progressivamente tomou a responsabilidade de criar as condições políticas e jurídicas para a extensão e a reprodução geral do capitalismo em escala internacional”.

Necessário ponderar, ainda, que no pós-guerra o mundo, de maneira geral, e o capitalismo ainda se ressentiam das disputas entre as grandes potências, das medidas protecionistas e das duas guerras mundiais, e, até mesmo, das concepções liberais da autorregulação dos mercados, vistas então como ultrapassadas. Por isso, Bretton Woods buscava evitar aquele cenário. Além do mais, o *New Deal*, o pacto de pleno emprego, ainda se

fazia presente em várias nações, seja como forma real de combater mazelas sociais seja como pacto de contenção a perspectivas ideológicas rivais.

Naquele momento, o Estado ganhou papel de destaque. Podia, por exemplo, adotar políticas para corrigir as imperfeições do mercado através do aumento da política fiscal ou de expansão monetária, podia seguir políticas de pleno emprego, de redistribuição de renda e riquezas e outros mecanismos. O modelo “desenvolvimentista” também era visto com bons olhos. Certo é que o paradigma do Estado – com nuances social-democrata, desenvolvimentista, do *New Deal* ou keynesiano - como agente econômico fundamental<sup>8</sup> atuando no sistema de produção, na geração de emprego, no planejamento, na distribuição de renda e em serviços sociais tornara-se parte das convenções vigentes.

O BIRD entrou em operação em 1946 e somente efetuou seu primeiro empréstimo em 1947. O Banco participou da reconstrução da Europa e esta era a sua meta principal. Todavia, através da ajuda bilateral americana os valores cedidos à reconstrução foram infinitamente maiores do que aqueles viabilizados pelo BIRD. Por meio do plano Marshall, ou mesmo se comparados com as vantagens dadas aos alemães em termos de redução da dívida pública externa<sup>9</sup> (Lichtensztejn e Baer, 1987: 140; Toussaint, 2002: 170, 2006: 57), os valores foram muito superiores à carteira do Banco para a reconstrução europeia<sup>10</sup>. Para o Brasil, o primeiro empréstimo data de 1949 para infraestrutura em energia elétrica.

Os EUA têm, e sempre tiveram, o maior número de votos<sup>11</sup>, exclusivo poder de veto sobre mudanças regimentais, influência amplíssima e monopólio da indicação do presidente da instituição. Ao longo da história do BIRD, os EUA impuseram seus pontos de vista em um amálgama complexo de interesses políticos, econômicos, financeiros, ideológicos e de segurança. Ademais, não podemos desconsiderar que apenas 20% do capital da instituição são fruto de integralização pelos países-membros, o restante é captado no mercado de capitais,

---

<sup>8</sup> Para planejar, investir, intervir, proteger e, se necessário, tornar-se empresário.

<sup>9</sup> O Acordo de Londres, de 1953, tratou sobre a dívida alemã e a reduziu em 62,6%. Assim, a dívida passou de 22 bilhões de dólares para 7,5 bilhões. Além dessa questão, houve autorização para balança comercial positiva, doações e ter a relação do serviço da dívida e ingressos em 5% das exportações. Tudo dentro da geopolítica e do pacto de contenção do comunismo (Toussaint, 2006: 58-59).

<sup>10</sup> Assim, enquanto o Banco Mundial emprestou menos de 800 milhões de dólares até 1954, os créditos e doações norte-americanos amparados pelo Plano Marshall atingiram a cifra de 46,8 bilhões de dólares em igual período (dos quais 26% foram de ajuda militar) (Lichtensztejn e Baer, 1987: 140).

<sup>11</sup> Desde a sua fundação, os EUA vêm perdendo porcentagem no número de votos na instituição, mas mantêm uma quota que lhe garante poder de veto (Pereira, 2009, 67-188).

através da emissão de bônus<sup>12</sup>. Originalmente, a sua função é a de conceder empréstimos, garantias financeiras e assessoria técnica para os países elegíveis (Lichtensztein e Baer: 157-171, 1987; Toussaint, 2002: 169, 2006: 64; Pereira, 2009: 38, 40-46, 344).

Dentre as indicações dos EUA para presidir o Banco, foi marcante a presidência de Robert McNamara (1968-81), que antes havia sido Secretário de Defesa dos EUA de 1961 a 1968, durante as presidências de Kennedy e Lyndon Johnson, período em que teve um importante papel no aumento do envolvimento norte-americano na Guerra do Vietnã e, depois, por conceber e fazer uso do Empréstimo de Ajustamento Estrutural. Outro presidente do BIRD que chamou a atenção foi Lewis Preston (1991-95), isso porque deixou a presidência do J.P. Morgan — um dos bancos de Nova York que mais lucraram com a gestão da crise da dívida externa da América Latina — para assumir a presidência da instituição (Pereira, 2009: 210).

Dentro dessa estrutura de poder, vale destacar que não se aplica o princípio da igualdade de voto entre os países (princípio que rege a maior parte das organizações internacionais do sistema ONU), nem o voto ponderado de acordo com o tamanho da população. O poder de voto de cada membro está condicionado pela sua subscrição de capital, definida formalmente em função do tamanho da economia doméstica e da renda per capita e, informalmente, da força política dos Estados no sistema internacional. Em outras palavras, a desigualdade de poder político e riqueza que caracteriza o sistema internacional se reflete no Banco Mundial, modelando sua estrutura de tomada de decisão (Lichtensztein e Baer, 1987: 157-171; Pereira, 2009: 38).

Quanto à estrutura interna da instituição, na década de 1960 foi criada a AID (Associação Internacional de Desenvolvimento). Esta agência, em conjunto com o BIRD constitui o “Banco Mundial”. Com o passar dos anos outras agências foram criadas como a Corporação Financeira Internacional (CFI)<sup>13</sup>, o Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), o Instituto do Banco Mundial (IBM) e o Painel de Inspeção. Esse conjunto de agências hoje é denominado Grupo Banco Mundial (GBM).

---

<sup>12</sup> “Desde o início, reconheceu-se a influência do mercado financeiro dos Estados Unidos na provisão dos fundos do Banco e, como consequência disso, deu-se direta ingerência na sua direção a banqueiros desse país” (Lichtensztein e Baer, 1987: 33).

<sup>13</sup> Como poderemos observar ao analisar as EAP, a instituição fez distinção entre as funções do “Banco”, o BIRD, da Corporação Financeira Internacional, CFI, ponderando, basicamente, a diferença de valores emprestados, as áreas de atuação, se preponderante no setor público ou privado, e as formas de assistência.

O BIRD empresta para países de renda per capita média, com juros próximos ao de mercado e em prazos de dez a vinte anos; já a AID concede créditos com prazos mais longos, sem juros (ou com taxas muito baixas), para os países de renda per capita baixa que não tem acesso ao mercado de capitais e não são elegíveis ao BIRD. É necessário pontuar que a AID obtém os seus recursos de doações dos países membros mais ricos, depois os empresta para os países mais pobres, com condicionalidades, tal como o BIRD. Foi então que o Banco Mundial se tornou uma agência para o desenvolvimento internacional (Lichtensztein e Baer, 1987: 153-155; George e Sabelli, 1996: 149; Toussaint, 2006: 52-53; Pereira, 2009: 20).

Os empréstimos podem ser para projetos, institucionais, ajustes estruturais e setoriais, (George e Sabelli, 1996:23-25; Toussaint, 2006: 292), como também o Empréstimo de Assistência Técnica, como, por exemplo, para auxiliar o país cliente a regulamentar o serviço público após as privatizações (BIRD, 1995a: 16) ou os “serviços não-financeiros” (BIRD, 2000: 25). Em regra, utilizam-se os de ajustamento estrutural, os quais com o passar do tempo tornaram-se o instrumento mais importante, com um conjunto de condicionalidades de caráter macroeconômico e fiscal (Pereira, 2009: 151). Além disso, o Banco fornece assessoramento técnico a governos (em todos os níveis dos entes subnacionais) e participa de iniciativas multilaterais em todas as áreas do desenvolvimento.

Os funcionários da instituição, em sua grande maioria, são provenientes dos países mais ricos. A maioria é de economistas, sendo que mais da metade fez doutorado em Harvard, Oxford ou na *London School of Economics*, com forte presença do pensamento neoclássico entre os integrantes (George e Sabelli, 1996: 150; Sá Guimarães, 2012: 95). Além do mais, a instituição contrata consultores para auxiliar em suas atividades. Tudo isso conduz à mesma orientação político-econômica nas diversas temáticas em que atua, que o próprio Banco, por sua vez, reforça com instrumentos internos como promoções, publicações e prestígio, configurando uma certa visão de mundo.

O BIRD e a AID são ligados pela mesma estrutura burocrática e as mesmas orientações. A direção é formada pelo presidente, pelo conselho de governadores (integrado por ministros da economia dos países membros) que se reúne anualmente, pela diretoria executiva (que é quem de fato toma as decisões do dia a dia) e pelo *staff* de carreira (Lichtensztein e Baer, 1987: 156; Pereira, 2009: 60, 76). O Brasil e boa parte dos países do mundo são clientes do Banco Mundial, porém, nem todos permaneceram nessa mesma condição. Ao longo destes mais de setenta anos, os países da Europa ocidental e o Japão foram

clientes no contexto do pós-guerra, mas depois da reconstrução se tornaram inelegíveis a empréstimos, continuando como membros. Os EUA, o Canadá, a Alemanha e a Inglaterra jamais contrataram os serviços da instituição. Assim, para ser cliente tem que ser membro, sócio do Banco, o que leva o mutuário a se inserir na sua estrutura institucional.

No que diz respeito às principais funções, o Banco, há longo tempo, desempenha também funções como a gestão do endividamento público, liderança político-intelectual, gestão compartilhada do corpo social e financiamento a projetos e a bancos de desenvolvimento. Detém a enorme capacidade de prescrever agendas políticas para o desenvolvimento capitalista, logo, acaba por atuar como um catalisador de negócios. O Banco tornou-se uma instituição extremamente complexa: muito mais do que uma simples corporação financeira, um ator político-intelectual.

Suas linhas de atuação ao longo do tempo não foram as mesmas e, muito provavelmente, nem podemos separá-las. Contudo, podemos periodizá-las em quatro fases.

Em um primeiro momento, do pós-guerra até o final da década de 1960, a ação do BIRD foi voltada para a reconstrução da Europa e para projetos em infraestrutura na periferia capitalista, daí a relevância dos empréstimos para energia, comunicação e transporte, fatores necessários para a industrialização e para que estes países pudessem exportar (Lichtensztein e Baer, 1987: 176; Gonzalez et al., 1991: 30-31; George e Sabelli, 1996: 50; Pereira, 2009: 71, 97). O BIRD, assim, fomentou políticas desenvolvimentistas baseadas na ação do Estado.

Vale lembrar que, enquanto os países centrais (Inglaterra e França, depois EUA, Alemanha, Rússia e Japão) se industrializaram ainda no fim do século XIX e no começo do século XX, o Brasil continuou inserido na economia mundial como fornecedor de matérias-primas e alimentos. A maioria das indústrias instaladas no país estavam voltadas para a produção de bens de consumo não-duráveis (manufaturas, alimentos e poucos outros gêneros). Enquanto país da periferia capitalista, de maneira geral, até a segunda guerra mundial o país fornecia matérias-primas de que as grandes potências necessitavam, conforme a sua inserção subordinada na divisão internacional do trabalho.

No pós-guerra, o país vivenciou a consolidação do projeto nacional-desenvolvimentista, centrado na atuação do Estado para planejar, fomentar, implementar, gerir, fiscalizar e executar atividades econômicas, em parceria com o capital privado nacional e estrangeiro como motor do desenvolvimento. Inúmeras empresas multinacionais foram

instaladas no Brasil e em outros países latino-americanos para produção de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos, etc.). No bojo do processo de “substituição de importações”, apoiado pelos EUA e de interesse dos países centrais. Naquele contexto, se fez necessário um incremento na infraestrutura:

Um abastecimento adequado de energia e instalações de comunicação e de transportes são antecedentes necessários para a maior parte da alocação produtiva da poupança privada em novas empresas. Também, é o primeiro passo no processo gradual de industrialização (Sexto Informe Anual do Banco Mundial, p. 14 Apud Lichtensztein e Baer, 1987: 176-177).

No caso brasileiro, o primeiro empréstimo do BIRD ocorreu em 1949 para o setor de energia elétrica, para uma empresa privada, a *Brazilian Light e Power Co. Ltda.*; depois vieram mais empréstimos para implementar e consolidar um enorme parque energético<sup>14</sup> no país. Depois, mais empréstimos para o setor de transporte, rodovias e reabilitação de ferrovias, estímulo a produção de ferro e aço (Gonzalez et al., 1991: 28, 165-169). Assim, através destas ações o Banco direcionou os empréstimos em benefício do parque industrial que se instalou no Brasil, e ainda modelou uma determinada visão de Estado e de organização econômica, gerando implicações para o país (Pereira, 2009: 86). Em síntese, no caso brasileiro, a instituição atuou para materializar o processo de substituição de importações e para fomentar a atividade primário exportadora.

Os empréstimos buscaram financiar infraestrutura econômica básica para a instalação de outros segmentos industriais, como a estrutura para produzir bens de consumo, transportá-los, consumi-los no próprio local e, quando necessário, para exportá-los. Essa organização da produção estava dentro de uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento capitalista sob a hegemonia americana, cujos capitais em parte se deslocaram para indústrias instaladas em países da periferia capitalista, e em harmonia com os interesses das elites locais. Aqui, a ação do Estado foi de suma importância.

Em um segundo momento, do final da década de 1960 até o início dos anos 1980, sob a presidência de McNamara, o BIRD começou a atuar na área social (saúde e educação básica)<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Financiamento para os projetos de Furnas, Eletrobras e Eletrosul, também para hidrelétricas de Itutinga e Jugará (MG), de Salto Grande, Xavantes e Jurumim (SP) e de Santo Afonso (PE), além de CEMIG, CELESC, COPEL entre outras (Gonzalez et al., 1991: 165-167).

<sup>15</sup> Em âmbito global, a primeira ação do Grupo Banco Mundial para educação data de 1962 para a Tunísia.



e profissional, controle de natalidade<sup>16</sup> e alimentação)<sup>17</sup>, financiou a Revolução Verde (subordinando a agricultura ao capital transnacional) e o alívio da pobreza (Lichtensztein e Baer, 1987: 183-195; Gonzalez et al., 1991: 31, 37; George e Sabelli, 1996: 52; Pereira, 2009: 126-127).

O *agribusiness* se fez presente. A Fundação Rockefeller, desde a década de 1940, incentivou pesquisas em experimentos de sementes de trigo, com alta irrigação, uso de máquinas, pesticidas químicos, sementes sintéticas e fertilizantes; depois vieram experimentos com milho e outros gêneros alimentares. A mesma instituição se associou à Fundação Ford e à USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) para difundir o novo conhecimento; depois, grandes empresas do ramo pressionaram a própria USAID e o Banco Mundial para financiar projetos com este processo de produção. Dessa forma, o BIRD ampliou e diversificou a sua incidência na promoção do desenvolvimento (Pereira, 2009: 106) e, de alguma forma, a “vocação” para exportar matérias-primas, para a agricultura, para a pecuária e para fornecer alimentos do Brasil persistiria, já que poucos países possuem tanta oferta de água, terras e clima para servir como “fazenda do mundo”.

No transcorrer da década de 1970, o Banco assimilou a questão teórica da pobreza em sua linha de ação, respondendo à instabilidade da economia política internacional e às lutas por libertação no continente asiático e na África; por conseguinte, durante a gestão McNamara (1968-1981), a pobreza passou a ser um problema teórico e um fator de quantificação (monetização) (Lichtensztein e Baer, 1987: 183-186; George e Sabelli, 1996: 57).

Segundo Pereira (2009: 126), a “construção político-intelectual do assalto à pobreza” criou os conceitos de “pobreza absoluta” e “pobreza relativa”, mas qual seria a causa da pobreza? Segundo a visão do Banco, a baixa produtividade dos pobres, entendida como algo separado da produção da riqueza social. Assim, a instituição não enfrentou sua(s) causa(s), centrando-se suas ações apenas nas consequências. Dessa maneira, essas foram as linhas centrais da instituição até meados de 1980.

---

<sup>16</sup> Em 1965 foram feitos testes com anticoncepcionais orais com mulheres, tendo a instituição criado um departamento específico para tratar do tema (Almeida, 2015: 208). Depois, em 1979, criou-se Departamento de População, Saúde e Nutrição no Banco Mundial (Pereira, 2009: 147).

<sup>17</sup> Especificamente no caso brasileiro, o Banco executou a gestão compartilhada da sociedade, passando a incidir em atividades básicas, tipicamente desenvolvidas por entes políticos, como distribuição de água, saneamento, nutrição e até para fortalecer a capacidade do setor público em planejamento e gestão.

O sistema monetário e financeiro internacional<sup>18</sup>, no qual o Banco Mundial está inserido, é o *locus* que mantém a interdependência, confere uma espécie de “cola” entre as economias dos países; gera ordem, estabilidade ao câmbio, delimita políticas monetárias e fiscais, proporciona créditos e controla problemas na balança de pagamento (Eichengreen, 2007), decorrentes das relações desiguais nos termos de troca.

O aumento da mobilidade internacional do capital, de bens e de serviços, o desenvolvimento dos mercados financeiros<sup>19</sup> e o progresso das telecomunicações e tecnologia da informação forçaram a liberalização financeira e a produção transnacional, por conseguinte, a ruptura das antigas normas (Cox, 1983 e 1991; Gonçalves, 2003a: 21-22; Eichengreen, 2007). Ainda merece atenção a política estadunidense, por meio da qual se buscou compensar os enormes gastos militares, notadamente da guerra do Vietnã (Marichal, 2016: 149). Estes e outros fatores levaram à ruptura do sistema Bretton Woods.

Diferentemente do que se pode pensar, a ruptura do sistema Bretton Woods pelos EUA não foi um ato sem antecedentes na história. O sistema monetário internacional, em regra, decorre de ato unilateral do país que detém a hegemonia, isso porque se funda em hierarquias e em relações assimétricas. O acordo de Bretton Woods foi um fato isolado na história (as conferências monetárias de 1870, 1920 e 1970 haviam sido um fracasso), pois em geral as grandes potências não acordam tais regras (Eichengreen, 2007).

A ruptura unilateral do regime monetário com a liberação do câmbio e o fim da paridade do dólar-ouro, os dois choques no preço do petróleo, em 1973 e em maio de 1979, somada à alta das taxas de juros, em outubro de 1979, evidenciaram um movimento de reforma do poderio americano. Ademais, não pode ser desconsiderada sua influência sobre o preço da principal *commodity* internacional, o petróleo, ou mesmo sobre o preço de outros bens no sistema internacional. Conjunto de fatores que aliviam ou degradam os termos de relações de troca na balança de pagamentos.

Na década de 1970, houve duas altas nos preços do petróleo<sup>20</sup>, logo, gerou-se um excedente de capitais e aumento dos fluxos internacionais. Os países membros da OPEP

---

<sup>18</sup> Eichengreen (2007), por exemplo, argumenta que a Inglaterra no século XVIII passou a adotar o padrão ouro e influenciou todo o mundo por 150 anos.

<sup>19</sup> O próprio Banco Mundial assim avaliou: “E a participação na economia global aumenta as restrições aos atos arbitrários do Estado, reduz sua capacidade de tributar o capital e submete as políticas monetárias e fiscais a um escrutínio mais rigoroso pelo mercado financeiro” (BIRD, 1997a: 12).

<sup>20</sup> A OPEP aumentou o preço do barril de petróleo de 5 para 12 dólares, muito acima de seu nível tradicional de 3 dólares por barril (Marichal, 2016: 157).

arrecadaram 800 bilhões de dólares adicionais entre 1974 e 1982, dinheiro que foi canalizado para as dívidas soberanas, especialmente da América Latina, sendo os bancos americanos, europeus e japoneses encarregados de reciclar esses “petrodólares”<sup>21</sup> (Marichal, 2016: 152;159-160; 164). Todo este excedente – com aumento da liquidez internacional – viabilizou enorme quantidade de empréstimos externos e, por conseguinte, alimentou o endividamento externo dos países da América Latina.

Neste contexto, o BIRD ganhou papel de destaque. Não apenas o Banco Mundial como também o BID intermediaram e fomentaram empréstimos para a região. Não foram os únicos, os bancos privados estrangeiros também tiveram participação (Marichal, 2016: 165). Os recursos da OPEP foram integrados ao sistema financeiro internacional na forma de empréstimo e investimentos. A grande parte dos recursos foram depositados nos seis maiores bancos americanos: Bank of America, Citibank, Chase Manhattan, Manufactures Hanover, Morgan Guaranty e Chemical<sup>22</sup> (Benakouche, 2013: 66-67).

Em 1979, os EUA subiram as suas taxas de juros internas e afetaram o mundo todo, por um lado, fazendo com que os capitais saíssem da periferia para o centro (onde havia maior “confiança”), por outro lado, encarecendo os empréstimos internacionais, que estavam indexados às taxas de juros americanas, o que fez aumentar abruptamente o endividamento dos Estados periféricos, especialmente os latino-americanos.<sup>23</sup> Deste momento em diante surgiu um novo tempo, porque se no regime Bretton Woods o endividamento público operou em níveis mais baixos, com o fim desta convenção a relação se tornou diversa<sup>24</sup>. Como salientou Tavares e Melin:

O resultado, avassalador mesmo para as economias avançadas da Europa e do Japão, foi um **aumento progressivo do serviço das dívidas públicas em relação ao PIB** que onera fortemente as contas públicas **independentemente das medidas de “austeridade fiscal”** adotadas. No caso, emblemático, dos países da União Europeia, os encargos com juros do setor público, que representavam cerca de 2% do PIB europeu em 1979, cresceram ininterruptamente até perfazer 5% do PIB em 1995, pondo a perder todo o esforço de ajustamento dos resultados primários que, partindo

---

<sup>21</sup> Receitas extraordinárias pela venda de petróleo por um punhado de países árabes (Marichal, 2016: 159).

<sup>22</sup> Marichal (2016: 164) também argumenta que a reciclagem dos petrodólares ocorreu por meio de bancos estadunidenses e europeus.

<sup>23</sup> Os empréstimos contratados no curso da década de 1970 tinham uma cláusula prevendo a indexação das taxas em função da evolução da Libor e da Prime Rate. Quando estas subiram, a dívida multiplicou por três os encargos a reembolsar (Toussaint, 2002: 134).

<sup>24</sup> Marichal (2016: 143) argumentou ainda que “até 1965 a região [América Latina] viveu uma das épocas de menor endividamento externo (...) Durante a década de 1960 a quantidade de empréstimos contratados por Brasil, México, Argentina e outros países da região tinham sido relativamente moderada” (Marichal, 2016: 164-165).

de um déficit de cerca de 2% do PIB global em 1979, moveram-se gradualmente para uma posição de equilíbrio em torno do qual vem gravitando ao longo da última década (Tavares e Melin, 1997: 75, grifos nossos).

Em decorrência destas ações e dos novos termos de relações de troca, no início da década de 1980 o endividamento (pagamento de juros e amortizações) da periferia capitalista chegou a níveis insustentáveis. Então, em 1982, o México foi o primeiro país a decretar a moratória, sucedendo-se mais interrupções/suspensões por diversos governos latino-americanos do pagamento do serviço da dívida (Marichal, 2016: 153). Importante destacar que a crise não decorreu apenas deste aumento unilateral dos juros pelos EUA<sup>25</sup>, que acarretou o aumento das despesas governamentais com o pagamento dos juros, como também da interrupção/diminuição do investimento externo<sup>26</sup> e da redução dos preços dos produtos que as nações subordinadas exportam: açúcar, cacau, minério de ferro, zinco, alumínio, milho, arroz e matérias primas em geral (Toussaint, 2002: 81; Millet e Toussaint, 2006: 62-63).

A hegemonia americana não estava apenas baseada em números, dados econômicos e poderio militar, mas também na capacidade de enquadrar parceiros e adversários em seu projeto. Estes foram os desdobramentos da política americana posta em prática na década de 1970. Ao final, a valorização do dólar, lastreado em sua dívida pública, através do poder do *Federal Reserve* sobre a política monetária e cambial, fez com que a liquidez internacional estivesse a serviço da política econômica americana (Tavares, 1997):

O “equilíbrio macroeconômico” da economia mundial, dada a “dolarização” generalizada do sistema de crédito, obriga a maioria dos países a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e a obter superávits comerciais crescentes para compensar a situação deficitária global da potência hegemônica (Tavares, 1997[1985]: 36).

Com efeito, a hegemonia monetária americana concedeu o privilégio de emitir mais e mais dólares e de utilizá-los para cobrir o seu déficit público e a balança de pagamentos pela simples emissão de papel-moeda (Marichal, 2016: 156-157; Batista Jr, 1983: 132), em grande parte fruto do poder político e militar. Os EUA provocaram um ajuste forçado ao restante do mundo; surgiu o tempo da “diplomacia do dólar forte” (Tavares e Melin, 1997: 81), impondo-se uma ótica monetário-financeira à economia mundial.

---

<sup>25</sup> Para Marichal, o forte aumento das taxas de juros foi o “detonador” (Marichal, 2016: 173). Batista Jr. (1983: 60) mostrou que “não pode haver a menor dúvida quanto ao fato de que o comportamento das taxas de juros americanas desempenhou papel decisivo na eclosão da crise econômico-financeira mundial”.

<sup>26</sup> Em decorrência da “confiança” que os capitalistas têm nos países centrais, quando os juros dos títulos nesta área sobem o capital migra para estas regiões, por conseguinte a periferia sofre pela ausência de capitais.

Em um terceiro momento, respondendo as necessidades do sistema capitalista e aos interesses americanos, o Banco Mundial ingressou em sua nova fase da atuação. Ocorreu uma verdadeira inflexão na política da instituição para propagar e fazer valer o paradigma neoliberal, por meio dos empréstimos de ajustamento estrutural (EAEs)<sup>27</sup>, destinados a manter o pagamento do serviço da dívida e resguardar os interesses dos credores, desmontar as políticas desenvolvimentistas e keynesianas e minguar as políticas de bem-estar social (Toussaint, 2002: 197-199, 2006: 193; Pereira, 2009: 169), além de desarticular o processo de substituição de importações. Isso implicou um conjunto de medidas para restringir os gastos em investimento, em custeio do setor público e na área social. Iniciava-se, então, a era do “ajuste fiscal”.

É necessário ponderar que, no contexto da crise da dívida, o FMI também se distanciou de suas funções originárias. Passou a agir para controlar os gastos públicos e aumentar a tributação, como também para a “reciclagem” das dívidas, atuando como intermediador das grandes potências e dos bancos privados nelas sediados (Lichtensztein e Baer, 1987: 123-137; Gonzalez et al., 1991: 56). Lichtensztein e Baer (1987: 14) fizeram uma analogia da instituição com um verdadeiro papel de *gendarme* da banca privada internacional. Tudo a fim de evitar as moratórias das dívidas soberanas e garantir os recursos dos credores.

No transcorrer da década de 1980, o Banco, especialmente através dos EAEs, fomentou políticas de liberalização do comércio e do investimento, a fim de baixar tarifas alfandegárias, facilitar o fluxo de capitais e alinhar os preços dos produtos ao mercado internacional. Enquanto esse conjunto de medidas eram aplicadas, os países latino-americanos padeciam com déficits na balança de pagamentos, chegando ao extremo de contrair empréstimos simplesmente para rolar dívidas. Alguns viram na moratória, parcial ou total, a única saída. O Brasil, por exemplo, entre 1983 e 1986, transferiu para os bancos comerciais do exterior, em termos líquidos, um total de US\$ 34 bilhões (Batista Jr., 1987: 36). No caso do Peru, em 1985, o presidente Alan García tomou a decisão de limitar o reembolso da dívida em 10% das receitas de exportações; a experiência não durou muito, alguns meses depois a medida foi suspensa, os juros acumularam US\$ 5 bilhões de dólares, sendo inscritos no estoque da dívida (Millet e Toussaint, 2006: 157).

Em 1985, o secretário do Tesouro americano, James Baker, iniciou as negociações para dirimir o endividamento, porém não logrou êxito. Os vínculos entre os interesses

---

<sup>27</sup> O Fundo Monetário Internacional também teve papel de destaque no ajustamento da periferia, especialmente da América Latina, e também utilizou os empréstimos de ajustamento estrutural (EAE).

americanos e dos banqueiros internacionais ficou cristalino quando Barber B. Conable se tornou presidente do Banco Mundial em julho de 1986, após haver presidido uma das instituições financeiras mais interessadas em receber a dívida. Vejamos o que afirma Pereira:

A chegada do ex-presidente do *Bank of America*, um dos maiores credores privados dos países da periferia, representou naquele momento uma espécie de ligação direta entre a banca norte-americana e a presidência do Banco Mundial. A mensagem para o “mercado” era clara. Como sinal de que agora o jogo era outro, logo vieram a substituição e a saída de alguns dos expoentes da gestão anterior por nomes estreitamente associados à economia neoclássica e à plataforma política neoliberal (Pereira, 2009: 165).

A força americana na questão da crise da dívida ficou mais do que evidente quando o secretário do Tesouro, James Baker, convocou o então ministro da Economia do Brasil, Bresser-Pereira, para uma conversa sobre a ideia brasileira para a renegociação (de securitização da dívida); este a classificou como um *non-starter*, sequer poderiam começar a conversa. A proposta foi rechaçada (Batista Jr., 1987: 108; Benakouche, 2013: 88).

O sucessor no Tesouro dos EUA foi Nicholas Brady, isso já na administração do presidente George Bush, que se iniciou em janeiro de 1989. Elaborou-se uma nova estratégia para gestão da dívida externa, materializada no que ficou conhecido como Plano Brady: efetuar a troca dos antigos títulos por novos, que constariam com respaldo dos EUA. O México foi o primeiro país da região a aderir ao acordo, logo em seguida as demais nações latino-americanas seguiram o mesmo caminho (Marichal, 2016: 185-186).

Na década de 1990, diante da persistência dos efeitos da crise da dívida nos países de baixa e de renda média, das políticas de ajuste e da recessão econômica da América Latina, o Banco Mundial atualizou, expandiu e diversificou a agenda neoliberal (Pereira, 2009: 260, 2015c). Para tanto, negou o equilíbrio de mercado e que a ação do Estado na economia fosse sempre prejudicial, valorizando o Estado como ator importante para o pleno desenvolvimento da economia de mercado. Além do mais, o Estado<sup>28</sup> deveria adotar políticas compensatórias para alívio da pobreza, zelar pela macroeconomia prudente e aceitável e pela concorrência capitalista, e estabelecer infraestrutura e estrutura para a gestão das transações econômicas.

Assim sendo, diferentemente do discurso dicotômico entre Estado e mercado, estas instituições, na verdade, se complementarizam. O Estado, então, passou a ser visto como um

---

<sup>28</sup> Não se desconsidera que o Estado tem a função de garantir a liberdade, direitos individuais, segurança jurídica e proteger o direito de propriedade e o serviço da dívida. São instituições que já fazem parte do Estado de direito. Aqui, analisa-se a mudança no discurso para incorporar novos bens, valores e funções a serem desempenhados e/ou protegidos pelo ente estatal.

“parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico, além de se manter os dogmas da privatização, da liberalização (Pereira, 2015b: 4-5), desregulamentação da economia, estabilidade macroeconômica, proteção dos direitos de propriedade e, principalmente, da disciplina com o ajuste fiscal.

Ao longo desses anos, o Banco Mundial passou a atribuir uma espécie de “selo” de aprovação para que o investimento externo privado (IED) fluísse ou não para um país, para delimitar o que era ou não aceitável em termos de política pública e para garantir aos credores que os Estados não cairiam em inadimplência. Além de ser uma das instituições internacionais detentoras da liderança político-intelectual para dizer o que é ou não válido em termos de desenvolvimento e como fazê-lo. A influência política direta ou indireta do Banco Mundial sobre a vida das pessoas em muitos países da periferia tornou-se considerável, não por acaso, a instituição passou a realizar uma espécie de gestão compartilhada do corpo social, por meio da construção de um conjunto significativo de políticas públicas.

Como argumentou Robert Cox (1983: 119-120), o Banco, tal como o FMI, estão dentro de uma “estrutura informal de influência”, são instrumentos das relações de poder que estabelece o Estado hegemônico, são:

Um dos mecanismos pelos quais as normas universais de uma hegemonia mundial se expressam são as organizações internacionais. Na verdade, as organizações internacionais funcionam do mesmo modo que o processo por meio do qual as instituições da hegemonia e sua ideologia são desenvolvidas. Entre as características da organização internacional que expressam seu papel hegemônico, temos as seguintes: 1) corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; 2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; 3) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; 4) coopta as elites dos países periféricos; e 5) absorve ideias contra hegemônicas (Cox, 1983: 119).

Ademais, concomitantemente a estes momentos ou funções, não pode ser desconsiderado o papel de catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista, de empregador, financiador de projetos e bancos de desenvolvimento. Dentro do modo de produção dominante, que parece não encontrar fronteiras, o Banco Mundial se tornou um instrumento para as políticas das mais diversas temáticas serem concebidas, planejadas, propostas, negociadas, remodeladas e, por fim, materializadas. Assim sendo, tornou-se a mais importante agência de desenvolvimento do capitalismo mundial.

Por fim, é importante destacar que a sua liderança político-intelectual se tornou enorme, com destaque para os Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial (cada ano com uma temática distinta), relatórios setoriais e regionais, informes e documentos específicos para cada

país cliente, Estratégias de Assistência ao País e outras tantas publicações que funcionam como guias de políticas, estabelecendo categorias de análise, dados quantitativos e agendas temáticas prioritárias no âmbito dos “especialistas em desenvolvimento”.

No caso brasileiro, por exemplo, as suas ações perpassam diversas temáticas: pré-escola na primeira infância e saúde materno infantil, gestão da água, segurança viária, pobreza rural e urbana, terras e povos indígenas, desenvolvimento rural e urbano, formação de professores, política ambiental, florestal e biodiversidade, transporte de cargas, dívida estadual, saneamento, governança metropolitana, custo-benefício da violência ou mesmo sobre emprego, mercado de trabalho e produtividade<sup>29</sup>, etc.

Ao que analisamos até o presente momento, apesar de ostentar a alcunha de “banco”, o Banco Mundial teve uma atuação bastante diversificada no financiamento a projetos e políticas públicas, assim, a sua importância tem sido muito mais política e intelectual – prescrevendo e definindo o quê e como fazer em matéria de desenvolvimento – do que estritamente econômica.

---

<sup>29</sup> Para tanto, toma-se como referência apenas a ementa dos documentos e relatórios emitidos sobre e para o Brasil em tempos recentes pelo próprio Banco Mundial.



## CAPÍTULO II

### A AGENDA POLÍTICA DO BANCO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A narrativa do Banco que veremos neste capítulo é marcada pela ideia de superioridade ocidental frente ao resto do mundo, assim, as prescrições são para os “atrasados”, para as nações “pobres”, e para os entes políticos que não conseguem por meios próprios traçar seu rumo. É um discurso de autoridade. Como observado anteriormente, todos os países membros se tornam sócios da instituição, todavia, apenas alguns membros se tornam clientes tomadores de empréstimos e sujeitos à assistência técnica. Assim, salvo o período do imediato pós-guerra quando países da Europa ocidental tomaram créditos com o BIRD, posteriormente, os principais sujeitos das ações do Banco foram as nações “em desenvolvimento”<sup>30</sup>. Nesse sentido, todo o restante da humanidade deve colocar o ocidente em seu horizonte, seguir seu caminho, seus valores, seus bens materiais e imateriais como objetivo de existência e até seus ídolos.

Desde 1978, o Banco Mundial edita anualmente o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), seu documento mais importante. É a principal, mas não única, forma de materialização de sua agenda política, tratando de temas como governança, trabalho, meio ambiente, mudança climática, educação, conflito e segurança, desenvolvimento, infraestrutura, pobreza, economia internacional e tantas outras temáticas, até, em tempos mais recentes, sobre os meios de erradicação da pobreza extrema – justamente um dos lemas da instituição.

Assim sendo, no presente capítulo analisaremos o discurso da instituição para os países clientes, tomando como foco as posições do Banco sobre a América Latina na década de 1990, em especial sua construção teórica de alívio da pobreza. Primeiramente, abordaremos os motivos que levaram a instituição a teorizar a pobreza, os interesses envolvidos e as propostas daí decorrentes. Posteriormente, a narrativa do que estava ou não abarcada pela agenda do desenvolvimento; por fim, as funções do arquétipo de “Estado efetivo”. Nesse sentido, avaliaremos alguns destes relatórios, buscando entender e problematizar a agenda política pública, os propósitos, o contexto, os motivos e os interesses em jogo.

---

<sup>30</sup> Nomenclatura utilizada pelo Banco. Ademais, a todo instante se tem a impressão de que as sociedades subordinadas devem caminhar de “algo” para “algo mais”, em um processo de transição permanente, de “em desenvolvimento” para “desenvolvido”. Ou de outra terminologia que futuramente se adote.

## 2.1 – RDM 1990 – A pobreza: como equalizar a disciplina fiscal com o alívio da pobreza extrema

A prolongada crise [da dívida] foi tão forte que pode ser considerada um dos marcos fundamentais da história econômico-financeira moderna (Marichal, 2016: 153).

As políticas compensatórias, objeto do RDM 1990, foram difundidas pelo Banco Mundial como forma de compensar os impactos sociais decorrentes da crise da dívida e os novos termos do endividamento público daí decorrentes (como acima sinalizado), da política de disciplina fiscal e ajuste e da recessão econômica da década de 1980, especialmente pelo que ocorreu com a América Latina.

Nesse sentido, a década de 1980 começou e terminou sem que fosse dirimida a questão do endividamento, cujo fatores que levaram à crise eclodiram em 1982. Forçados pelos credores, os países da América Latina tiveram que tratar com os países e bancos credores de forma unilateral. Diversas foram as tratativas. O que não deixou de ocorrer, ainda que com moratórias parciais e/ou totais, foi o pagamento do serviço da dívida<sup>31</sup>.

A América Latina, em 1983, transferiu 3,7% de seu PIB para os credores, em 1984 foram 4,7% e, em 1985, outros 4,6% da riqueza da região<sup>32</sup>. Estas transferências de recursos para os países centrais totalizaram 185 bilhões de dólares no citado período. Esses números trazem as porcentagens médias, sendo que, por exemplo, o México chegou a transferir 7,6% de sua riqueza no ano de 1983 e a Venezuela, 12% no mesmo ano (Benakouche, 2013: 55). “As transferências de recursos reais ao exterior, no caso do Brasil, chegaram a representar mais de 5% do PIB e de 40% das exportações” (Batista Jr., 1987: 68). A política de ajustamento fiscal foi tamanha que pode ser comparada a indenizações de guerra. Vejamos o que afirmou Batista Jr.:

---

<sup>31</sup> O próprio Banco define que “o serviço da dívida é a soma das amortizações reais do principal com os pagamentos reais dos juros sobre a dívida pública externa e garantida pelo governo feitos em moedas estrangeiras, bens ou serviços” (BIRD, 1990: 264). Observe-se que na época em que o relatório foi elaborado estava ocorrendo o processo de securitização da dívida. A partir de então, a dívida interna ganhou peso no endividamento público.

<sup>32</sup> Eric Toussaint (2006: 58-59) traz um percentual de transferência semelhante para o mesmo período e também faz um paralelo com PIB/porcentagem da dívida pago a título de reparação de guerra. Argumenta que o Tratado de Versalhes impôs à Alemanha, de 1925 a 1932, o pagamento de 2,5% de seu PIB para reparar os vitoriosos.

As transferências de recursos ao exterior, impostas à América Latina no período recente, têm efeitos econômicos equivalentes às reparações de guerra exigidas da Alemanha pelo Tratado de Versalhes e que tanto contribuíram para a hiperinflação do início da década de 1920. (...) Não é sem razão que se tem afirmado que a América Latina está sendo tratada como se tivesse causado e perdido uma guerra mundial (Batista Jr., 1987: 11).

Na mesma linha, Benakouche argumentou:

Ressalta-se que essa transferência latino-americana é a maior e mais conhecida que houve na história mundial. A maior indenização paga por um país europeu foi realizada pela França para a Prússia ao perder a guerra, que representou 5,6 do PNB francês, em 1872-1875. O segundo maior pagamento feito à título de indenização é da Alemanha aos países “aliados”, por ter sido responsável pelo início da Primeira Guerra Mundial, tais valores atingiram 2,5% do PIB alemão (Benakouche, 2013: 55).

A maciça e excessiva transferência de recursos ao exterior (Batista Jr., 1987), a título de pagamento de juros e amortização da dívida externa dos países periféricos do sistema capitalista, especialmente os latino-americanos, foi realmente um evento sem precedentes. Essa mesma perspectiva foi ressaltada, inclusive, pelo presidente do Banco Mundial, Barber Conable, em um seminário anual do Eximbank em Washington, em março de 1987 (Batista Jr., 1987: 60), vejamos suas palavras:

Tendo recebido transferências líquidas de recursos de médio e longo prazos de aproximadamente US\$ 25 bilhões em 1982, a América latina encontrou-se transferindo cerca de US\$ 20 bilhões por ano ao resto do mundo nos últimos anos. Isto representa mais de 4% do produto interno bruto da região, o que corresponde ao dobro da porcentagem que a Alemanha estava pagando sobre a forma de reparações aos vencedores da Primeira Guerra Mundial entre 1925 e 1932 (Barber Conable Apud Batista Jr., 1987: 60-61).

Importante recordarmos que o serviço anual das dívidas saltou de cerca de 20 bilhões de dólares em 1980 para 100 bilhões de dólares em 1982 para a periferia capitalista, até que ocorreu a virtual suspensão do pagamento pelo México e, em seguida, por outros países da América Latina (Marichal, 2016: 176). A região transferiu no transcorrer da década de 1980, de forma líquida, próximo de 200 bilhões de dólares (Toussaint, 2002: 253; Cano, 2012: 298). Por conseguinte, a década de 1980 ficou marcada pela imensa transferência líquida de recursos<sup>33</sup> (Batista Jr., 1987; Portela Filho, 1994; Batista Jr. e Rangel, 1994; Gonçalves e Pomar, 2000) dos entes políticos periféricos para o centro capitalista.

---

<sup>33</sup> A transferência líquida da dívida mede a diferença entre os montantes recebidos em novos empréstimos e o total dos reembolsos (capital mais juros) durante o mesmo período. É positiva quando o país em causa recebe mais do que reembolsa. É negativa quando as quantias reembolsadas são superiores às quantias que entram no país (Millet, Munevar e Toussaint, 2012: 9).

Valendo-se de dados fornecidos pelo próprio Banco Mundial, Toussaint (2002: 139-140) argumentou que a dívida externa da periferia (não apenas da América Latina) era, em 1980, de 530 bilhões de dólares; já ao final do ano 2000 era de 2,05 trilhões de dólares, isso apesar de ter desembolsado mais de 3,45 trilhões de dólares no período. Ou seja, a periferia capitalista pagou seis vezes o valor da dívida originária, mas mesmo assim a dívida se multiplicou por quatro.

No caso específico brasileiro, de 1980 a 1989, Gonzalez et al. (1991: 21) nos apresenta, com base em dados do Banco Central (BACEN), uma planilha com o balanço de pagamentos. O serviço da dívida, inclusive o pagamento de juros e amortizações do principal para o BID e para o BIRD, foi negativo em todo o período, logo, pagou-se mais valores a título de juros e amortizações do que se recebeu na forma de empréstimos. Este é um dos indicativos que mostram que o motor principal da relação com o Banco Mundial não são propriamente os valores, já, que em alguns períodos, o país transferiu mais recursos do que recebeu.

Ademais, necessário ponderar que a política de disciplina fiscal<sup>34</sup>, comandada por Washington, ao final da década de 1980, tinha feito com que o PIB da América Latina representasse 92,7% do que era pouco antes da crise da dívida em 1982. O número de pessoas vivendo na indigência saltou de 41% para 46% da população<sup>35</sup>, houvesse baixíssimo crescimento do produto interno bruto e um grande aumento da população marginalizada (Portela Filho, 1994), além da recessão, da alta inflação, da redução do padrão de consumo e do colapso dos níveis de investimento (Batista Jr., 1987: 50). Muito provavelmente, em decorrência de todos estes indicadores sociais, este período, em uma acepção estritamente econômica, ficou marcado e é tratado como a “década perdida”.

No dia 20 de fevereiro de 1987, o presidente do Brasil José Sarney, através da cadeia nacional de televisão, discursou à nação para anunciar a moratória. Mostrou a gravidade pela qual o país passava, falou da recessão, do desemprego e da crise social. Deixou taxativo que não era uma forma de desenvolvimento autárquico, que o país necessitava da comunidade internacional, mas que a negociação deveria ser justa (Sarney, 1987). Então, declarou:

---

<sup>34</sup> Pós-crise da dívida, o primeiro mandamento a ser cumprido pela região era o da “disciplina fiscal”. Esta norma traz implícita em seus termos que a dívida externa da América Latina deveria ser paga em sua totalidade, que não haveria alívio do serviço da dívida, taxas de juros ou condições de pagamento. Para tal fim, o orçamento público devia ser remanejado para cumprir o ajuste.

<sup>35</sup> “O padrão de vida de milhões de latino-americanos é hoje [1990] inferior ao do início dos anos 70 (BIRD, 1990: 7). O próprio Banco Mundial reconhece tal fato: “Em 1987, a incidência da pobreza era maior do que no início da década” (BIRD, 1990: 117).

O que nós não queremos mais são paliativos ou soluções provisórias. As medidas atuais demonstram a determinação do Governo de criar condições adequadas para que **a questão da dívida** possa ter um encaminhamento definitivo: uma solução duradoura, que resulte de um entendimento amplo e justo, que crie estabilidade.

O Papa João Paulo II foi muito claro ao falar recentemente desta questão. E ele disse que **a questão do endividamento externo** é também um problema ético, isto é, um problema moral. O endividamento não pode prejudicar as necessidades básicas da vida de um povo (...) Nos últimos cinco anos o Brasil pagou 55 bilhões e 800 milhões de dólares somente em juros. Repito: Nós não podemos pagar a dívida com a fome do povo (Sarney, 1987: 69; grifos nossos).

O presidente José Sarney se posicionou também no sentido de que o peso da dívida externa gerava repercussões internas e se traduziram em recessão, desemprego, inflação e aumento da miséria, e foi além, assinalando o endividamento como desencadeador da violência. Ponderou que havia herdado a dívida de gestões passadas, mas que não pretendia hipotecar as gerações do futuro (Sarney, 1987: 70). Por variados motivos, a moratória do pagamento dos juros não durou muito tempo. Todavia, serviu com sinal de que a situação latino-americana estava chegando a um ponto insustentável.

Muito provavelmente, o caso mais extremo da região foi o do povo venezuelano, sujeito não apenas à pobreza, mas à falta de alimentos e ao toque de recolher, tendo, inclusive, sido utilizado o Exército contra a população, no episódio que ficou conhecido como *El Caracazo*, no ano de 1989. O então presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, apontou a seguinte causa para o que vinha ocorrendo em seu país:

Ha sido una deplorable y dolorosa situación, que no me ha sorprendido. Vengo alertando desde hace mucho tiempo en mis exposiciones y en mis discursos ante de ser presidente y luego de serlo, de la tragedia que se cierne sobre todos los pueblos latino-americanos, **sometidos a condiciones intolerables para servicio de la deuda**, y además las medidas proteccionistas que cierran los mercados a nuestros productos. Y a la manipulación de los precios de las materias primas que producimos. (Pérez, 1989; grifos nossos).

Sem que fossem movimentadas tropas, sem que fosse disparado um tiro e sem que fosse declarada guerra formal à América Latina, essa região transferiu riquezas e recursos superiores a que países beligerantes (considerados perdedores e/ou responsáveis pelas guerras) tiveram um dia que pagar. Assim surgiu naquele contexto um novo tempo para a região: o da “disciplina fiscal”.

No ano de 1990, o Banco, enquanto agência mundial de desenvolvimento<sup>36</sup>, trouxe “A pobreza” como tema para seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. A questão proposta era como reduzir a pobreza, haja vista que na África subsaariana e na América Latina seus níveis haviam aumentado na década anterior. Já em uma primeira aproximação sinalizava que deveria existir crescimento econômico e da renda monetária, já que a força de trabalho é o fator produtivo mais abundante de que os “pobres” dispõem; entretanto, não era apenas por estes meios que se combateria a pobreza. Deveria haver transferência de renda e políticas complementares, por exemplo, de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar para os pobres (BIRD, 1990: *iii*).

Percebe-se que não seria através de um pacto pela geração de emprego<sup>37</sup> ou através de distribuição de renda e riqueza que se solucionaria a questão da pobreza, ainda que a América Latina seja marcada historicamente por extrema desigualdade econômica. Ademais, transparece que a política de alívio da pobreza era uma resposta aos efeitos da crise da dívida e da recessão econômica<sup>38</sup> dos anos 1980<sup>39</sup>.

A fim de lidar com a pobreza, o BIRD se propôs a medi-la quantitativamente (mostrando preocupação com pessoas que ganhavam até 370 dólares anuais, equivalente a 1 dólar por dia) e qualitativamente (expectativa de vida, mortalidade infantil, nutrição e educação básica) (BIRD, 1990: 1). É necessário pontuarmos que a política de alívio da pobreza não era nova no discurso do BIRD, tendo surgido na gestão do presidente McNamara (1968-81) como um instrumento para conter distúrbios sociais e aliviar os custos da política norte-americana. Mitigada na década de 1980, voltou a ganhar força e se tornou o próprio lema da instituição, após o relatório em questão (Pereira, 2009: 126).

Para tal fim, o RDM 1990 desconsiderou as teorias que argumentavam que apenas o crescimento econômico era necessário para resguardar o pobre. Assim, propôs que “para reduzir a pobreza deveria englobar um programa de transferências e esquemas de segurança visando grupos específicos, como complemento essencial à estratégia básica” (BIRD, 1990: 3). Tudo

---

<sup>36</sup> Necessário ponderamos que o próprio BIRD se colocava como uma das “agências externas de ajuda e financiamento”, às vezes, refere-se a si como “agência multilateral” (BIRD, 1991: 12). Assim, está distante de ser uma instituição bancária propriamente dita.

<sup>37</sup> Ao longo do relatório o BIRD até menciona a geração de emprego e até fala em emprego público, todavia, um pacto de pleno emprego ou alguma política próxima desta não é o centro nem o objetivo de seu discurso.

<sup>38</sup> O próprio Banco fez menção as críticas, no sentido de que não apenas a estagnação econômica como também as políticas de ajuste (diga-se: de disciplina fiscal) foram prejudiciais aos pobres (BIRD, 1990: 43).

<sup>39</sup> O Banco, já na “Visão Geral” do relatório, cita várias vezes a América Latina, nomina os países que entende terem sido mais afetados e faz menção expressa a “década perdida” (BIRD, 1990: 1-2).

isso, na visão do Banco, seria possível de executar mesmo em um “contexto geral de disciplina fiscal” e para que o ajuste tivesse impacto menor sobre os pobres. Ou seja, buscava-se equalizar o ajuste fiscal e o alívio da pobreza. Nesse sentido, o alívio da pobreza está distante de políticas universalistas ou, como nos diria Polanyi, estão destituídas de reciprocidade e/ou redistribuição, haja vista que o objetivo das políticas compensatórias propagadas pelo Banco, como bem argumenta Pereira (2009: 314, 2015c), buscava prevenir tensões sociais.

Não se pensa, a qualquer tempo, em valores coletivos, dignidade humana ou em bem-estar da população. As recomendações eram para aliviar os custos das políticas econômicas, em especial do ajuste fiscal. A fim de manter a integridade da política fiscal deveria ocorrer o redirecionamento de gastos públicos apenas para atividades que beneficiassem os pobres. Os demais grupos da população, que não fossem pobres deveriam obter serviços e atividades de interesse social junto ao mercado. Por conseguinte, onde o mercado não conseguisse encontrar consumidores por insuficiência de renda monetária, o governo deveria atuar.

A narrativa exposta no RDM 1990 era de que o “progresso” dos países em desenvolvimento dependeria de suas ações, que esse “progresso” corresponderia a taxas de crescimento econômico moderado ou alto, produtividade alta ou próxima do potencial, baixo desemprego, inflação baixa e estar ligado ao comércio mundial, bem como adotar política monetária restritiva (a fim de conter a inflação) (BIRD, 1990: 7).

No centro da atenção estava a América Latina, que apresentara “crescimento medíocre” e renda *per capita* declinante, haja vista que, por exemplo, o Leste e Sul Asiáticos, tiveram crescimento econômico na década de 1980 (BIRD, 1990: 8). E, na linha do que se expôs acima, a causa principal para a ruína econômica da região seria o endividamento:

A dívida continua sendo o principal obstáculo ao crescimento: as transferências líquidas de recurso ao exterior para credores chegaram a quase um quinto [20 por cento] das receitas de exportação. O Plano Brady, anunciado em março de 1989, propõe uma redução da dívida caso a caso, acompanhada de apoio financeiro oficial **condicionado por reforma política interna** (BIRD, 1990: 8, grifos nossos).

O que o Banco Mundial não mencionou foi onde, em quais países, estavam localizadas as instituições financeiras credoras. O Citicorp – maior corporação financeira dos Estados Unidos – contava em seu portfólio em 1982 com mais de 3 bilhões de dólares em títulos brasileiros, 2 bilhões de dólares do México e detinha de outros países latino-americanos; os maiores bancos britânicos detinham mais de 45 bilhões de dólares (somente os títulos do Brasil representavam 19%, quase 10 bilhões); os bancos franceses e alemães não ficaram de

fora como credores das dívidas; também eram credores o Citibank, o Bank of America e o Chase Manhattan (Marichal, 2016: 179-180).

O Citibank tinha 174% de seu capital nestes títulos, o Bank of America outros 158%, já o Chase Manhattan outros 154%, e outros grandes bancos americanos eram detentores de “dívidas soberanas” da região, como também bancos britânicos<sup>40</sup>. Por conseguinte, era de extremo interesse dos credores privados que os devedores mantivessem o pagamento do serviço da dívida (Marichal, 2016: 180-181), que continuasse ocorrendo a maciça transferência de recursos. Batista Jr. (1987: 253), também apresentou os percentuais que as dívidas do Brasil, da Argentina, do México e da Venezuela tinham nos créditos das principais instituições financeiras americanas<sup>41</sup> e os valores totais envolvidos. Por essa razão, a política de disciplina fiscal era o primeiro mandamento a ser cumprido pelos entes políticos subordinados.

Quem eram os maiores devedores? No caso da América Latina, os maiores devedores eram México, Brasil, Argentina e Venezuela, daí a atenção com estes países. Por isso, tal como ocorreu com o FMI pós-1982, o Banco Mundial passou a atuar via Empréstimos de Ajuste Estrutural (EAE) de forma a condicionar a economia dos mutuários, com a finalidade principal de manter o pagamento dos juros e a amortização do principal (Lichtensztein e Baer, 1987: 132-136). Marichal (2016: 182), argumentou que estes programas de contingência – não apenas com os maiores devedores, mas com quase todos os países latino-americanos - buscavam assegurar a execução do ajuste fiscal para cobrir o serviço da dívida.

O que o Banco Mundial, por baixo da roupagem de assistência técnica, fez, e ainda faz, é tomar decisões políticas (George e Sabelli, 1996: 285), atuando dentro de uma “estrutura informal de influência” (Cox, 1983: 120) na qual é um ator político-intelectual de suma importância. Ao longo do tempo, a instituição construiu relações com os países periféricos que não se resumem à mera imposição externa, apesar de existirem mecanismos de pressão e coerção. Com efeito, o Banco historicamente atua em meio a uma malha larga e densa de relações que engloba atores nacionais e internacionais, públicos ou privados, a fim de difundir ideias e prescrições políticas (Pereira, 2015b: 9) e criar consenso através de diversos meios e mecanismos. Porém, é necessário recordarmos que, no contexto na década de 1980, a principal

---

<sup>40</sup> Detalhado estudo de William Cline constatou que os maiores bancos britânicos tinham comprometidos em empréstimos internacionais mais de 45 bilhões de dólares em seus portfólios para região (Marichal, 2016: 166).

<sup>41</sup> São elas: Citicorp, Bank of America, Manufactures Hanover, Chase Manhattan, J. P. Morgan, Chemical, Bankers Trust e Continental Illinois (Batista Jr., 1987: 253).



ferramenta utilizada para materializar a sua agenda política foi o Empréstimo de Ajustamento Estrutural (EAE)<sup>42</sup>.

O propósito maior do EAE foi o de assegurar o pagamento do serviço da dívida e a própria dívida. Ainda que de forma não declarada, resguardou os recursos para o pagamento da dívida externa e evitou uma moratória total. Para os credores essa medida foi ótima, porém, para os devedores não, haja vista que a dívida não foi quitada, equalizada e nem diminuiu. Na verdade, somente aumentou. O que de fato ocorreu foi uma retroalimentação da dívida (Lichtensztejn e Baer, 1987: 123; George e Sabelli, 1996: 128; Toussaint, 2002: 139-140). Todas essas medidas resultaram, no macro do orçamento público, na restrição dos gastos em investimento, em custeio do aparelho burocrático estatal, em funcionalismo e na área social, em detrimento das despesas com juros e amortizações. Iniciava-se, como já observado, a era do “ajuste fiscal”.

Empréstimos, dívida (interna ou externa), títulos públicos, emissão de papéis, debêntures ou qualquer outra forma de endividamento público não são recentes na história moderna, muito menos a pressão dos credores para receber seus créditos. A novidade consistia na criação de uma medida político-econômica cautelar para manter a liquidez e a adimplência para com os credores. Esta ação se deu, principalmente, por meio dos Empréstimos de Ajustamento Estrutural do Banco Mundial<sup>43</sup>, por tal motivo argumenta-se que uma das funções de destaque da instituição é a gestão “sustentável” do endividamento.

O RDM 1990 recordou o cenário econômico internacional da década de 1980: diminuição da oferta de crédito, a redução do preço dos produtos primários<sup>44</sup> e as altas taxas de juros<sup>45</sup>, bem como o quadro preocupante de endividamento dos países em desenvolvimento. Isso porque vários empréstimos destinaram-se apenas à rolagem da dívida e ao pagamento de juros. Ao final, no caso da América Latina, a obtenção de empréstimos excedia o total da amortização da dívida. Em outras regiões, como no Sul da Ásia e na África subsaariana, a dívida era administrável (BIRD, 1990: 15-16). Assim sendo, percebemos que a agência tinha um claro foco de atuação voltado para a gestão do endividamento público. Não de todas as dívidas soberanas, apenas as dos países periféricos.

---

<sup>42</sup> O EAE trouxe como inovação um instrumento coercitivo para o mutuário adimplir com os termos do pactuado, incidindo diretamente no âmbito das políticas públicas (Pereira, 2009: 159).

<sup>43</sup> O Fundo Monetário Internacional também teve papel de destaque na política de ajustamento.

<sup>44</sup> Produtos primários que são uma marca dos bens comercializados pela periferia capitalista.

<sup>45</sup> Taxas de juros altas praticadas pelos países centrais, em especial EUA e Inglaterra, por conseguinte, diante da confiança que os capitalistas possuem na ação desses Estados, o capital fluiu da periferia para o centro.

O Banco Mundial, em especial ao tratar das negociações do Plano Brady, mostrou ter conhecimento de quem devia (quais são os países da periferia devedores)<sup>46</sup>, quanto deviam, quanto podiam pagar, como podiam pagar e até se podiam fazê-lo. Talvez por isso, o relatório em questão trouxesse, de antemão, o endividamento público como questão central e estruturante do sistema internacional. A economia mundial é um todo complexo e todas as nações estão em profunda interação, porém, como argumentou Toussaint (2002: 103), as transferências líquidas de riquezas vão da periferia para o centro capitalista. Não o inverso, como de costume se sustenta.

Diante desse quadro, a proposta do BIRD foi no sentido de atenuar a carga da dívida e diminuir barreiras ao comércio mundial (com taxas cambiais estabilizadas). A partir do exemplo do México, que em janeiro de 1990 havia aderido ao Plano Brady, a crença era de que com a redução do serviço da dívida liberariam-se recursos para outros fins. Apesar dessa negociação, segundo previsões da própria instituição, o serviço da dívida permaneceria em 5% do PIB para a década de 1990 (BIRD, 1990: 21-22). Ficava nas entrelinhas que, ao aderir a esse plano, haveria uma restrição à emissão monetária. Ademais, não ponderou o Banco que o acordo, na verdade, tratou de uma securitização: emitiram-se novos títulos em substituição aos antigos. Por conseguinte, nos anos subsequentes o estoque da dívida aumentou (como acima já mencionamos) e o serviço da dívida perpetuou-se.

Avançando. Para o BIRD, pobreza era não atingir um padrão de vida mínimo. Não tem qualquer correlação com desigualdade social<sup>47</sup> (renda, riqueza e conhecimento). Assim, o fator principal para declarar quem era ou não pobre se dava através da renda, do consumo e dos gastos *per capita* familiares, ou seja, mínimo de nutrição e outras necessidades básicas. Àquela altura, o custo da ingestão girava em torno de US\$ 275 e US\$ 370 anuais (BIRD, 1990: 27-28). Importante destacar que a instituição até ponderava outras dimensões da pobreza, porém, o foco de sua narrativa era a transferência de renda atrelada a outros esquemas de segurança. Como bem argumenta Cammack (2002), o Banco Mundial não ataca a pobreza, ataca os pobres.

Necessário mencionar que o BIRD até fez menção, diante da afirmação de que boa parte dos pobres do mundo vivia da agricultura, e ponderou estímulos ao aumento da produtividade agrícola; todavia, distanciou-se desse ponto de vista e deu ênfase que a

---

<sup>46</sup> Por exemplo: “O Marrocos é o único país do Norte da África com dívida em condições comerciais suficientemente grande para merecer considerações no âmbito do Plano Brady...” (BIRD, 1990: 19).

<sup>47</sup> Apesar de reconhecer que o Brasil possui uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo (BIRD, 1990: 39, 49-50).

transferência de renda monetária seria a melhor medida para lidar com a pobreza (BIRD, 1990: 32-39). Estas políticas compensatórias somente podiam ser compreendidas à luz da maior integração da produção e das finanças mundiais, isso porque se fez, e faz, com que a sociedade seja refletida, planejada, organizada e gerida globalmente (Cox, 1983; 1991). Nesse sentido, pobreza, miséria e outras mazelas sociais não são questões que digam respeito apenas aos espaços nacionais, porém, da elite transnacional, que estabelece vínculos locais, que organiza a produção, a exploração de seres humanos, recursos e riquezas, e garante a acumulação, em perspectivas mundiais. Então, também têm que lidar com as consequências desse sistema.

Toda a assistência financeira e técnica do Banco era direcionada para a periferia capitalista, para os “países em desenvolvimento”. Então, somente aparecia na pauta político-intelectual ações para a África, o Sul e Leste asiático, a América Latina, o Oriente Médio e o Leste europeu. Portanto, ficaram de fora os EUA, o Japão, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e a Europa Ocidental. Como em 1990 o regime comunista estava começando a desmoronar, pouco se falou sobre a antiga URSS e de seus satélites.

Uma perspectiva teórica ficou muito bem marcada no relatório: a oposição aos que argumentavam que apenas o crescimento econômico seria suficiente para reduzir a pobreza. Assim sendo, a instituição não acreditava que apenas as regras de mercado seriam suficientes para dirimir as necessidades da vida, por tal perspectiva teórica, o Estado passou a ser ator importante. Sob esse paradigma e perspectiva teórica, mesmo não ocorrendo crescimento econômico os indicadores sociais poderiam ser melhorados. Como? Através das políticas compensatórias de transferência de renda para os pobres somada as estratégias básicas e esquemas de segurança.

Nesse sentido e a fim de justificar sua perspectiva teórica, deixou marcado que a política de “transferências” não significava luta de classes<sup>48</sup>, tratava-se, na verdade, de um “sistema de transferências bem direcionado e esquemas de segurança” (BIRD, 1990: 40-54). Assim, a política de “alívio da pobreza” resolveria, ao mesmo tempo, questões ligadas à economia política internacional e aos espaços nacionais. O que salta aos olhos, além da ausência

---

<sup>48</sup> O Banco não usou propriamente esta expressão. Para a instituição, havia confronto entre pobres e “não pobres” (BIRD, 1990, 43; 53-54). Em momento algum, se fez referência a grupos, famílias ou pessoas ricas, muito menos a classes sociais.

de universalidade das políticas sociais, era a ausência de reciprocidade social e/ou redistribuição<sup>49</sup>.

As páginas e capítulos do relatório passam e permanece um silêncio do BIRD quanto à questão do emprego. Por quê? Por qual motivo há um capítulo com o título de “Promoção de oportunidade econômicas para os pobres”, mas, não se falou na criação de empregos tampouco em economia de subsistência? O próprio relatório afirmou que várias das pessoas e famílias mais carentes eram pequenos agricultores e viviam no campo. Será mesmo que a produção para o mercado e a obtenção de renda para o consumo seriam a única solução? Ao que se verifica, o BIRD não enfrentou questões centrais que geravam pobreza, miséria, fome e morte no mundo. Um dos grandes fatores é a desigualdade de riqueza e de renda. O próprio Banco Mundial citou o Brasil como exemplo:

O Brasil tem promovido a agricultura e atingido rápido crescimento no setor. Mas o desempenho brasileiro na área do combate à pobreza é decepcionante. Um dos motivos é que certas tendências observadas no setor agrícola, especialmente nas áreas de taxaço e subsídios de crédito favorecem os grandes agricultores em prejuízo dos trabalhadores. Essas tendências interagem com a distribuição inicial de terra, altamente desigual, para reduzir as vantagens proporcionadas aos pobres pelo crescimento. O Brasil demonstra vividamente que promover a agricultura não é o bastante. As políticas adotadas no setor também fazem a diferença (BIRD, 1990: 61).

No tocante ao Brasil, fez-se um tópico próprio sobre a política agrícola brasileira, que esta favorecia os grandes agricultores, que a legislação do imposto de renda favorecia a agricultura face outros setores, que a própria indústria tinha favorecimentos tributários e que havia sonegação generalizada. Não esqueceu de ponderar os subsídios agrícolas, como, por exemplo, as taxas de juros distorcidas. Tudo em um sistema onde somente os ricos ganhavam e onde os pobres não tinham acesso ao crédito para comprar terras ou para serem pequenos agricultores (BIRD, 1990: 61). Apesar dessas constatações, não se recomendou enfrentar a desigualdade de renda e riqueza, mesmo que tais fenômenos sociais gerassem pobreza ou migração para grandes centros urbanos, onde já não existia infraestrutura habitacional, de serviços básicos e, principalmente, de emprego.

Mecanização do campo, moderna variedade de sementes, uso de tecnologia, pesquisa agrícola e infraestrutura no meio rural também eram formas de enfrentar a pobreza, segundo o Banco. Alguma forma de propiciar acesso à terra, bem como incentivo ao setor informal da

---

<sup>49</sup> Como ponderou Polanyi (2002: 57), todos os sistemas econômicos até o fim do feudalismo na Europa Ocidental foram organizados com base na reciprocidade e/ou distribuição. A “economia de mercado” foi o sistema político-econômico que rompeu com estes princípios de organização das sociedades.

economia, sem regulamentações trabalhistas e acesso ao crédito<sup>50</sup>, também eram maneiras para lidar com a penúria (BIRD, 1990: 64-77), ou seja, perpetuam-se fórmulas gerais que desconsideram as peculiaridades locais. Além do mais, a instituição tratou destas questões, mas sempre deu ênfase a política de transferência monetária de renda.

Quanto ao insumo que um país ou empresário toma como preponderante em sua economia, pertinente lembrarmos que se os países da periferia, em regra, dispõem de mão-de-obra abundante e barata para desenvolver a produção. Ao seguirem as recomendações do BIRD, poderão acabar degradando ainda mais os termos de relações de troca, haja vista que não poderão se valer de um insumo de que dispõem: mão-de-obra intensiva. Em contrapartida, terão que recorrer aos que possuem capital e/ou tecnologia para seus negócios, pagando juros pelo uso do dinheiro, ou direito de propriedade pelo uso das patentes<sup>51</sup>. Ademais, deve ser considerado que a proposta da instituição pode gerar mais desequilíbrios na balança de pagamentos, logo, mais endividamento.

Por estas e outras propostas, o Banco vai mostrando que fez a gestão, a sustentabilidade da dívida pública, não apenas ao fiscalizar as contas públicas e emitir suas prescrições de “melhor” alocação dos recursos públicos, como também ao fomentar o endividamento do Estado<sup>52</sup>. Tal prática não é nova na história da instituição. Na década de 1970, o BIRD incentivou e fomentou a contratação de grandes empréstimos para obras de infraestrutura nos países da periferia (Millet e Toussaint, 2006: 52). Dívidas contraídas com taxas de juros flutuantes, que no momento do acordo eram baixas, todavia, com a nova política de juros americanos a partir de 1979, os custos dos empréstimos subiram exponencialmente e a dívida tornou-se insustentável. A instituição silencia, porém, teve papel ativo na crise da dívida e nas consequências daí advindas. Além disso, diferentemente do que propagou o BIRD

---

<sup>50</sup> O Banco entendia que o crédito subsidiado não era o meio adequado, então propôs que credores informais (associações de popanças e crédito, fundos rotativos, banqueiros e agiotas itinerantes), que conhecem seus clientes e possuem melhores meios de recuperação de empréstimos, era uma boa forma de lidar com a pobreza, especialmente para manter o consumo em tempos difíceis (BIRD, 1990: 69-71).

<sup>51</sup> A narrativa de que o uso de tecnologia, em suas diversas áreas e segmentos, é vantajoso para um país deve ser examinada com extrema cautela, pois mascara quem são os reais detentores do capital necessário para mecanizar o campo ou que seja a indústria, bem como trata a questão do direito de propriedade – patentes e *royalties* – como se fossem universais. Não são.

<sup>52</sup> Como ponderaram Millet e Toussaint (2006: 52), “esses quatro atores (bancos privados, Estados do Norte, Banco Mundial e governos do Sul) estão na origem do crescimento exponencial da dívida externa dos PEDs: multiplicada por 12 entre 1968 e 1980, a dívida subiu de US\$ 50 bilhões para US\$ 600 bilhões”.

e o FMI, os motivos que desencadeiam crises, recessões e outros problemas sociais nem sempre são “internas”, mas, também “externas”<sup>53</sup>.

Prosseguindo. O RDM 1990, prescreveu que prestar serviços sociais aos pobres correspondia melhorar a saúde básica<sup>54</sup>, para que os pobres pudessem manter-se produtivos; aprimorar a educação, no necessário para formar a mão-de-obra trabalhadora<sup>55</sup> e voltadas as exigências do mercado de trabalho, e deveria se dar atenção à nutrição. Então, obter-se-ia melhora em índices de qualidade de vida, mortalidade infantil, água, saneamento, habitação e alimentação. O setor privado também poderia prestar esses serviços ou poderiam existir outras formas de financiamento, como, por exemplo, cobrança de taxas por usuário. O que não poderia ocorrer são gastos do governo com pacientes e estudantes das classes média e alta e com serviços de alta complexidade (BIRD, 1990: 78-94). Nesse sentido, equidade e eficiência somente ocorriam quando os gastos governamentais e os serviços eram focalizados nos pobres e no limite do necessário. Somente para os grupos de baixa renda, que o mercado não conseguia atingir.

Dentro de suas fórmulas universais para lidar com a pobreza no mundo, o BIRD sustentou que apenas o sistema de transferência de renda (primeiro grupo) não seria suficiente, assim, fariam-se necessários arranjos de “seguridade social” para idosos, enfermos e deficientes, bem como para momentos de dificuldades e calamidades (segundo grupo), por conseguinte deveria surgir alguma forma de “seguro de renda” (BIRD, 1990: 95). As propostas caminhavam distante do Estado de bem-estar social, de ideias de solidariedade<sup>56</sup> ou redistribuição. Ademais, não ficou claro se esse “seguro” ficaria a cargo do setor privado (seguradoras e fundos de pensão, por exemplo) ou a cargo do Estado.

Um parêntese deve ser feito. O Banco negligenciou as lutas históricas por democratização do Estado e por políticas universais e redistributivas. Na visão da instituição, o

---

<sup>53</sup> Utilizam-se as palavras entre aspas, pois a partir da perspectiva teórica que se utiliza no presente trabalho o “interno” e o “externo” estão dentro do mesmo esquema explicativo, especialmente porque a organização, exploração e acumulação da produção e das finanças se faz de forma transnacional.

<sup>54</sup> O Banco se posicionou contra a saúde universal e gratuita, vejamos: “A propalada meta de tratamento de saúde universal e gratuito geralmente é sinônimo de atendimento de má qualidade nas cidades e absoluta falta de atendimento para os pobres do campo” (BIRD, 1990: 82-83). O serviço de tratamento e curativos deveriam ser básicos e para um público específico: para os pobres. Outros grupos sociais que buscassem o serviço no mercado, via de regra mediante remuneração.

<sup>55</sup> O Banco Mundial entendia que gastos com educação superior eram despesas regressivas, ou seja, beneficiavam quem podia obtê-las no mercado, além de que seriam de baixo retorno social (BIRD, 1990: 83).

<sup>56</sup> Até o “sistema de rações”, para garantir alimentos básicos a preços razoáveis, foi ponderado com um “pesado ônus”, como “custo” (BIRD, 1990: 99).

surgimento da força de trabalho industrial fez “evoluir” os sistemas de seguridade social, e apenas nos países industrializados (BIRD, 1990: 106). Sabe-se que, luta de classes, movimentos sociais ou revoluções que derrubaram e/ou transformaram o Estado não ocorreram apenas no centro capitalista. Além do mais, circunscrever a conquista de direitos e formas de proteção social a um tempo passado ou distante é negligenciar o que já vinha ocorrendo em vários países na década de 1980, seja pela conquista (Brasil, através da Constituição de 1988, por exemplo) seja pela retirada da proteção (Colômbia e Chile, a título de ilustração). Por fim, se o que ocorreu foi “evolução”, devemos concordar com a crítica de que o que vem ocorrendo nas últimas décadas, retirada e/ou mitigação de direitos, é um verdadeiro “retrocesso”.

O discurso de autoridade intelectual para os países da periferia capitalista chegou ao ponto de ponderar que o Estado Social, desenvolvido nos países ricos da OCDE, foi não apenas exitoso, mas capazes de reduzir a pobreza, principalmente entre idosos (BIRD, 1990: 107). Por qual motivo não poderia ser reproduzido em outros lugares? Seria verdade que os entes políticos periféricos e as potências menores não teriam capacidade de ter uma base ampla de recursos para sustentar tal sistema? Se o orçamento público foi, e ainda é, capaz de angariar fundos para pagar juros e amortizações, o que impediria seguir o modelo dos países da OCDE?

Como mencionado no início deste tópico, a política de alívio da pobreza deveria estar em equilíbrio com a do ajuste fiscal. Apesar das inúmeras críticas à disciplina fiscal e às políticas de ajustamento estrutural e macroeconômico, e das estatísticas sociais lamentáveis da América Latina na década de 1980, o BIRD ainda difundia e insistia na política de ajustamento, mesmo que com riscos aos regimes democráticos. Vejamos:

Há quem afirme que os regimes autoritários são mais capazes de levar a cabo o ajuste, por não terem oposição (parlamentar) que exija compromisso e por disporem do luxo de horizontes de tempo mais amplos. Os governos do Chile, após 1973, da Coreia em começo da década de 1980 e de Gana, a partir de meados da década de 80, constituem exemplos disso (BIRD, 1990: 121).

Não mostrou a instituição repulsa a regimes autoritários, como ainda evocou ideias de Maquiavel, ao propor que os novos governantes deveriam implantar as reformas de forma rápida, para colher os “frutos” no futuro (BIRD, 1990: 121). Sem diálogo, sem deliberação com o parlamento ou por outras vias institucionais, e “por mais dolorosas que sejam”, o ajuste fiscal deveria prevalecer sobre outros interesses da coletividade. Ficou a nítida impressão de que regime democrático era um detalhe para o BIRD.

Recorde-se, ainda, que no início da década de 1990 vários países ainda não haviam aderido aos termos do Plano Brady, ou seja, mesmo com as enormes transferências líquidas de recursos da periferia para o centro capitalista, o Banco ainda propagava e defendia a “auteridade fiscal” como caminho a ser seguido. Na verdade, foi além ao propor a reorientação dos gastos públicos sem ponderar o montante que se desembolsava com juros e amortizações, bem como fez proposta em detrimento das camadas médias e pobres.

A gestão do endividamento público se perpetuou em outros capítulos do RDM 1990. O Banco analisou e ponderou, a todo instante, a relação da dívida com o PIB e/ou da dívida com os volumes da exportação<sup>57</sup>. Dissertou sobre os fatores externos que geravam consequências para os pobres, elencando três fatores: comércio mundial, a dívida internacional e a ajuda externa. No que toca ao comércio, a liberalização comercial traria ganhos no longo prazo; quanto à dívida, a carga da dívida estava onerando países de média e baixa renda<sup>58</sup>, por tal motivo seria feito alívio da dívida para países da África subsaariana e negociação para as demais nações. Entretanto, persistiu a narrativa de que nada solucionaria os problemas destes países caso não fossem feitas as reformas econômicas (BIRD, 1990: 128-134).

Optou o BIRD, pela sua perspectiva liberal, em separar o “interno” do “externo”, por consequência privilegiou o primeiro em detrimento do segundo, mesmo tendo apresentado valores, porcentagens e dados<sup>59</sup> acerca da transferência de juros e amortizações e sobre os baixos níveis de investimento e cotação das principais commodities que os entes políticos da periferia tradicionalmente comercializam. Ainda esqueceu das transferências a título de remessa de lucros, pagamento de royalties, dividendos, patentes, relação monetária ou fuga de capitais. Nessa visão seletiva dos fatos, entendia que

São de fundamental importância medidas fidedignas de estabilização macroeconômica. A estabilização é requisito para que os investidores voltem a ter confiança, para que retorne ao país o capital enviado para o exterior e para que se rompa o ciclo de crises econômicas que caracterizam muitos países da região [América Latina e Caribe] (BIRD, 1990: 149).

Chegando ao final do relatório, o BIRD enunciou “Perspectivas para os pobres” à luz da economia internacional para cada região do planeta. Resumiu que o relatório propunha uma

---

<sup>57</sup> Este critério, segundo o próprio Banco “...é um dos vários indicadores econômicos convencionais empregados para avaliar a **capacidade de servir a dívida** (BIRD, 1990: 264; grifos nossos).

<sup>58</sup> A questão do endividamento público é de tamanha importância na era moderna, seja para países periféricos ou centrais (ainda que por razões distintas), seja para os demais entes políticos. É estrutural. Nesse sentido, o Banco, tratando da África subsaariana e da situação destes países afirmou: “Reconheceu-se que esses países simplesmente não podiam crescer com dívida” (BIRD, 1990: 133).

<sup>59</sup> No tópico “Dívida e pobreza” (BIRD, 1990: 133-134).



estratégia dupla: primeiro, crescimento “eficiente”, uso de mão-de-obra intensiva, uso de “incentivos de mercado”, infraestrutura, inovações tecnológicas e instituições; segundo, serviços sociais básicos, saúde e educação, mais planejamento familiar. Ademais, “são também necessárias transferências” para os muito pobres e esquemas de segurança para grupos vulneráveis (BIRD, 1990: 145).

Com todas as escusas, mas essa espécie de “conclusão” era contraditória com o que se propôs ao longo de todo o RDM 1990. O Banco marcou expressamente que apenas esperar o crescimento econômico não seria um meio de lidar com a pobreza<sup>60</sup>. Posicionou-se de forma contrária a esta perspectiva teórica. Para tanto, propôs a transferência de renda monetária para os pobres e para outros grupos específicos e pontuais, bem como a prestação de serviço de saúde e educação no nível do básico, mais nutrição e, às vezes, mencionou habitação (apesar de pouco considerá-la). Todas estas recomendações foram feitas com o objetivo de compatibilizar o ajuste fiscal sem prejudicar ainda mais os pobres.

O cerne da argumentação foi a transferência de renda e a sua compatibilização com a política de disciplina fiscal. Pelas ideias do Banco, ainda que não ocorresse crescimento econômico podia-se enfrentar a pobreza extrema. Ademais, estava implícito, às vezes expresso, que por essa perspectiva teórica não se esperava que as forças de mercado fossem atender às necessidades dos pobres. Era justamente o oposto, os gastos governamentais seriam redirecionados para esse grupo da população, segundo “linhas de pobreza”, exatamente por não disporem de renda para consumo. Dessa maneira, a síntese final era incompatível com o que foi recomendado como forma de lidar com a pobreza no mundo.

Além do mais e conforme argumentado linhas acima, o Banco reconhecia que uma das principais causas da pobreza era a desigualdade, especialmente na América Latina. Vejamos:

Em todo o mundo em desenvolvimento, é na América Latina e no Caribe que se verificam os contrastes mais acentuados entre pobreza e renda nacional. As rendas per capita são em média cinco ou seis vezes superiores às do Sul da Ásia e da África subsaariana, mas cerca de um quinto [20%] da população ainda vive na pobreza, em virtude da **enorme desigualdade de renda na região**. Para que todos os pobres do continente vivessem pouco acima do nível da pobreza, bastaria 0,7% do PIB da região – o que equivale aproximadamente a 2% do imposto de renda do quinto mais rico da população (BIRD, 1990: 148-149; grifos nossos).

---

<sup>60</sup> Vejamos uma passagem: “Logo, cabe ao governo dar assistência às famílias e comunidades em épocas de insegurança, como lhe cabe garantir níveis mínimos de abastecimento àqueles que não têm condição de ganhar com o processo de crescimento” (BIRD, 1990: 96). Estava implícito que não seria e não se esperava que a “eficiência do mercado” atingisse esse segmento da população. Por esse motivo, a ação estatal seria fundamental.

O Banco Mundial foi capaz de medir o PIB e a renda *per capita*, confrontou a diferença entre a renda média da América Latina face outras regiões do mundo e chegou ao ponto de medir o percentual necessário para mitigar a pobreza (pelos critérios da instituição na época, renda monetária superior ou equivalente a 1 dólar por dia), inclusive, apontou quais seriam os meios e as classes que deveriam “perder” parte da renda e da riqueza. Apesar disso tudo, optou por colocar a sua proposta de transferência de renda monetária e arranjos de “seguridade social” como as melhores soluções para a pobreza.

Pelo que verificamos, o discurso do Banco Mundial para a periferia capitalista foi uma forma encontrada para aliviar os novos termos de relação de troca entre as nações, dos novos níveis de endividamento (Tavares e Melin, 1997: 75) e os custos da política americana de ajuda ao desenvolvimento, ganhando força com os efeitos da crise da dívida, das políticas de ajuste e da estagnação econômica, especialmente da América Latina no transcorrer dos anos 1980. Nesse contexto, a liderança político-intelectual buscou propagar a seguinte agenda política:

- Primeiro, negou que a eficiência do mercado atenderia todas as necessidades e grupos sociais, que a ação estatal fosse sempre prejudicial e que o crescimento econômico por si só seria uma forma de mitigar/acabar com a pobreza extrema;
- Segundo, as propostas eram uma forma de equalizar a política de disciplina fiscal, em especial do pagamento do serviço da dívida, com o alívio da pobreza. Por consequência, evitariam distúrbios sociais de maior vulto na periferia capitalista ou contra o sistema, bem como preveniriam conflitos por distribuição de renda e riqueza, no que toca aos espaços nacionais;
- Terceiro, as políticas compensatórias propostas apresentavam uma tripla estratégia: a) transferências de renda monetária para os indivíduos classificados abaixo da linha de pobreza; b) “arranjos de seguridade social” de amparo na terceira idade, deficiência e morte, assistência em caso de dificuldade e calamidades temporárias, através de alguma forma de seguro de renda; e, c) prestação de serviços sociais básicos de saúde, educação e nutrição para os pobres.

Nesse sentido, a agenda política do Banco trazia a pobreza fundamentalmente como questão monetária e era de natureza meramente compensatória, sem correlação com políticas universais. Com o passar dos anos, tornou-se o lema do Grupo Banco Mundial: “erradicar a pobreza extrema e gerar a prosperidade compartilhada”, e foi reproduzido como se também fosse o slogan de seus países clientes.

## 2.2 – RDM 1991 – O mercado como via para o desenvolvimento capitalista e os mandamentos do Consenso de Washington

No RDM 1991, com título de “O desafio do desenvolvimento”, o Banco Mundial propôs o desenvolvimento através do mercado e que o Estado atuasse em favor do mercado; em um processo de interação entre mercado e Estado. Para tanto, ponderava que:

Em geral, os mercados não são capazes, por si só, de garantir que as pessoas, especialmente os mais pobres, disponham adequadamente de educação, atendimento médico, nutrição e acesso ao planejamento familiar (...)

Uma das questões centrais do desenvolvimento – e o tema principal deste Relatório – é a interação de governos e mercados. **Não é uma questão de intervenção versus laissez-faire** – dicotomia popular, porém falsa (BIRD, 1991: iii e 1; grifos nossos).

Assim sendo, a agenda do desenvolvimento seria fruto desse relacionamento entre Estado e mercado; então, o governo deveria executar as seguintes tarefas: a) aliviar a pobreza através das políticas compensatórias; b) criar um “clima favorável” para as empresas, manter a concorrência e fornecer infraestrutura e instituições; c) integrar a economia nacional à global, mediante intercâmbio de bens, serviços, capital, mão-de-obra, tecnologias e ideias; e, d) possuir base macroeconomia estável (BIRD, 1991: iii). Pelo que se pode verificar, as premissas do “Consenso de Washington”<sup>61</sup> estavam sendo propagadas pelo Banco Mundial, haja vista que a reorientação dos gastos públicos para as áreas de alto retorno econômico, as diversas formas de liberalização e desregulamentação, bem como o país adotar câmbio competitivo, estavam presentes no discurso da instituição.

O BIRD estava negando que o mercado fosse o padrão de excelência econômica e que a intervenção do Estado fosse prejudicial<sup>62</sup>. Ao mesmo tempo, ficava marcado que a atuação do Estado em moldes keynesiano, principalmente para manter a demanda efetiva e fazer investimentos em obras públicas, não era mais o caminho a ser seguido para o desenvolvimento. Também não deveria o Estado apoiar o projeto político de substituição de importação, muito menos o governo adotar políticas desenvolvimentistas. Não seriam estas as novas funções do ente público. A proposta deste relatório era no sentido de que a intervenção estatal ocorresse de maneira favorável e subsidiária ao mercado (BIRD, 1991: 6), especialmente para executar as funções acima elencadas.

---

<sup>61</sup> Adiante poderemos tratar dessas diretrizes políticas para a América Latina.

<sup>62</sup> Vejamos mais uma passagem onde essa perspectiva está clara: “Quando os mercados fracassam e os governos intervêm cautelosa e judiciosamente, ocorre um progresso adicional” (BIRD, 1991: 2).

Antes de prosseguir, é necessário pontuar os dez mandamentos político-econômicos previstos no “Consenso de Washington”, que, segundo Williamson, “quase todos” em Washington consideravam necessário empreender na América Latina, naquele final da década de 1980. Consistiam as regras em dez recomendações: 1) disciplina fiscal, consistente em manejo do orçamento para manter a estabilidade econômica, com foco em elevado superávit primário; 2) reorientação dos gastos públicos, para áreas de alto retorno econômico<sup>63</sup>; 3) liberalização comercial, com redução acentuada de tarifas de importação, a fim de acelerar a integração à economia mundial; 4) abertura para o capital estrangeiro, assim deveria se abolir barreiras ao fluxo de capitais e ao investimento externo direto (IED), por conseguinte empresas estrangeiras e nacionais deveriam competir em pé de igualdade; 5) privatização em massa das empresas estatais; 6) desregulamentação da economia, ou seja, abolir o controle de preços, as tarifas de importação, a legislação trabalhista e outros insumos que onerem o capital privado; 7) taxa de câmbio, unificada e fixada em um patamar para estimular as exportações; 8) taxa de juros, a ser determinada pelo mercado; 9) reforma tributária, com aumento da base de tributos e corte de impostos marginais e, 10) os direitos de propriedade devem ser assegurados (Williamson, 1992; 2003a; 2003b).

O consenso se deu entre as instituições que articulavam as diretrizes político-econômicas e as veiculavam na região, como o FMI, o BID, o Banco Mundial, e também o Tesouro Americano e o FED (Williamson, 2003a, 2003b). Por outro lado, havia a necessidade de construir coalizões internas nos países latino-americanos capazes de levar adiante ditos mandamentos.

As recomendações do Banco estavam dando ressonância a este conjunto de ações político-econômicas. Toda a narrativa de ajustamento fiscal e política monetária restritiva são um bom exemplo, tal como as recomendações feitas para maior integração na economia mundial, macroeconomia estável, prudente e aceitável, privatização e reforma financeira (BIRD, 1991: 9-10). Mais uma vez chama a atenção, que, passados nove anos, a questão da crise da dívida permanecesse no centro da atenção dos problemas econômicos internacionais<sup>64</sup>.

Se, no RDM 1990, o BIRD pouco abordou as funções propriamente do Estado – mencionava apenas gastos públicos e ações governamentais, agora atribuía ao Estado certas

---

<sup>63</sup> Ao longo do exposto na primeira parte deste capítulo, esse item da cartilha se tornou o foco de atuação do Banco Mundial, pois passou a fiscalizar o orçamento público e definir suas prioridades.

<sup>64</sup> “Muitos países em desenvolvimento continuam vergados pela carga da dívida externa. Há necessidade de mais progresso na extensão do alívio da dívida à países de média e de baixa renda” (BIRD, 1991: 12).

atividades de maneira taxativa, especialmente para cumprir o primeiro mandamento, o da disciplina fiscal. Para tanto, ainda deveria seguir a política macroeconômica prudente, assegurar a redução de déficits públicos e controlar a inflação. O desenvolvimento, então, ocorreria dentro das regras de mercado (BIRD, 1991: 13), exceto para a camada mais pobre da população, pois:

De modo geral, não se pode esperar que os mercados dos países em desenvolvimento ofereçam à população – especialmente as camadas mais pobres – os níveis adequados de educação (especialmente educação primária), saúde, nutrição e serviços de planejamento familiar (BIRD, 1991: 6).

A partir de casos particulares, como o do Japão, e mesmo diante da diferença da renda *per capita* entre nações e regiões do mundo, argumentava o BIRD ser possível, através da industrialização, que as nações encontrassem progresso e crescimento econômico, tal como os países desenvolvidos conseguiram - em sintonia com a ideia de progresso e de etapas do desenvolvimento<sup>65</sup>. Em seguida, sustentava que um dos pilares do desenvolvimento era a tecnologia (BIRD, 1991: 16). Nesta e em outras passagens, a instituição tratava a tecnologia como se fosse um bem universal, gratuito e ao acesso de todos. Salvo exceções, não o é.

Para colocarmos os fatos em seus devidos lugares, é necessário recordarmos que, ao final da segunda guerra mundial os EUA detinham 66% da produção industrial mundial (Pett, 2004) supremacia comercial, industrial e de reservas internacionais (Teixeira, 2012: 179). Por todos estes e outros fatores (como tecnologia e conhecimento de ponta, especialmente em decorrência das inovações da guerra), os EUA se tornaram o centro do sistema capitalista.

Então, no pós-guerra, os EUA passaram a reorganizar a produção industrial em escala mundial. Assim, era seu interesse e de suas elites apoiar o processo de substituição de importações – o que antes era produzido no estrangeiro, passou a ser produzido em alguns países da periferia. Dessa maneira, muito do que ocorreu na periferia capitalista decorreu desse modo de produção mundial dominante (Cox, 1983, 1991), que nasceu fora das fronteiras territoriais, se “nacionalizou” e, depois, retornou ao lugar de origem, através das diversas formas de transferência de riquezas.

Como já observado, o aumento da mobilidade internacional do capital, bens e serviços na década de 1970, o desenvolvimento dos mercados financeiros<sup>66</sup> e o progresso das

---

<sup>65</sup> Em determinado momento, o Banco Mundial afirmou: “Não existe cura mágica para o atraso econômico” (BIRD, 1991: 56). Para a instituição, com base em evidência quantitativa, isso se media pela renda e pelo consumo.

<sup>66</sup> O próprio Banco Mundial assim avaliou: “E a participação na economia global aumenta as restrições aos atos arbitrários do Estado, reduz sua capacidade de tributar o capital e submete as políticas monetárias e fiscais a um escrutínio mais rigoroso pelo mercado financeiro” (BIRD, 1997a: 12).

telecomunicações e tecnologia da informação forçaram a liberalização financeira e a produção transnacional, por conseguinte a ruptura das antigas normas (Cox, 1983, 1991; Eichengreen, 2007; Gonçalves, 2003a). O modo de produção também se alterou, passou a ser transnacional, inclusive com boa parte do comércio internacional ocorrendo intrafirmas<sup>67</sup> (Toussaint, 2002: 58; Gonçalves, 2005: 48), razão pela qual várias regiões e países apenas intermediaram ou finalizaram a cadeia produtiva industrial. Em um passado recente, houve aumento da produção industrial na China e no Sul e Leste Asiático, e redução em outros espaços nacionais.

Nesse contexto, a tecnologia envolve ativos intangíveis e conhecimento, protegido pelo direito de propriedade intelectual, industrial e do *know-how* (que envolve técnicas gerenciais, organizacionais ou mercadológicas). O pagamento de tecnologia refere-se às compras de tecnologia no exterior<sup>68</sup>. Os dados mostram, por exemplo, como é completamente desproporcional os valores que os EUA recebem a título de *royalties* e licenciamento em face de países periféricos, como Brasil e Argentina, por exemplo (Gonçalves, 2005: 18; 145; 253-254). Em verdade, o que se tem é o acesso aos direitos de propriedade dos países da periferia às tecnologias originadas no centro capitalista e/ou em outras nações desenvolvidas<sup>69</sup> (Toussaint, 2002: 151) para produzirem em seus espaços. Esse fator estrutural da economia política internacional mostra a importância de se investir em ensino superior de ponta e na pesquisa científica<sup>70</sup>.

Assim sendo, ao transferir a produção de seu espaço nacional para os espaços dominados, os americanos e outras nações desenvolvidas não deixaram de ter sua participação nesse processo produtivo, seja através da remessa de lucro, dividendos, juros, seja através do

---

<sup>67</sup> O Banco Mundial dá um exemplo do modo de produção global dominante: “Um exemplo é a Airbus, que fabrica partes de aviões e os monta na Alemanha, Grã-Bretanha, França e Espanha bem como em outros países. Enormes partes de aeronaves são carregadas em navios e aviões, pois os lugares se especializam em fabricar diferentes partes e produzi-las em escala” (BIRD, 2009b: x). E, apresenta dados: “...desde 1960, a participação do comércio intraindústria no total mundial dobrou de 27% para 54%. Tendo percentuais altos na América do Norte, na Europa Ocidental e no Leste Asiático” (BIRD, 2009b: 19).

<sup>68</sup> “Quando confrontamos dados de exportação e importação, verificamos que os Estados Unidos têm déficits elevados em frete marítimo, comunicação e seguros. Por outro lado, os superávits americanos são significativos em turismo, educação, construção, **finanças**, computadores e informática, **royalties e licenciamento**, serviços profissionais e culturais” (Gonçalves, 2005: 226; grifos nossos).

<sup>69</sup> Importante ponderarmos que Toussaint (2002: 139; 151) coloca as patentes, *royalties* e outras formas de direito de propriedade intelectual como mecanismos de transferência de riquezas do produto social dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos.

<sup>70</sup> Propostas para reduzir as despesas com em ensino superior e pesquisa científica podem afetar diretamente a obtenção de direitos de propriedades sobre os mais variados produtos, serviços ou medicamentos. Ao que se tem notícia, os países centrais não reduzem seus gastos com pesquisa de ponta, muito pelo contrário.

pagamento de *royalties*, patentes e outras formas de direito de propriedade<sup>71</sup>. Portanto, o caminho a ser seguido para o desenvolvimento envolve o uso da tecnologia dos países centrais e o respeito ao décimo mandamento.

O outro pilar do desenvolvimento é a integração global. Comércio evita guerras, traz prosperidade e gera crescimento econômico; nesse sentido, ponderou o Banco, que a Rodada do Uruguai era fundamental. Ao mesmo tempo, a questão do endividamento e dos efeitos da crise dos anos 1980 continuavam na ordem do dia. O aumento do estoque da dívida da periferia chegou a valores elevadíssimos, gerando declínio nos fluxos internacionais de investimento (os EUA tornaram-se importadores líquidos de capital), déficits na balança de pagamento, redução do preço dos produtos primários e recessão no centro capitalista (BIRD, 1991: 21-23). Por esse ponto de vista, era necessário liberalizar o comércio, as finanças, o investimento externo direito e desregularizar as barreiras comerciais. Daí a importância do receituário do consenso de Washington.

Para a década de 1990, o Banco previu um mundo de incertezas quanto ao uso da tecnologia, na área de energia (preço do petróleo) e para o meio ambiente, além de altas taxas de juros nos países industrializados; por conseguinte, baixos e lentos fluxos de capital das nações desenvolvidas para as em desenvolvimento. Assim sendo, quem não adotasse as “reformas” ficaria ainda mais atrasado (BIRD, 1991: 29-35). O caminho para o desenvolvimento dependeria de “fatores internos”, mesmo que várias das crises de grandes proporções no último século não tivessem se originado nos países periféricos e/ou os elementos estruturais que condicionam o crescimento econômico e o próprio desenvolvimento não estivessem sob controle das nações dependentes.

Antes analisarmos os caminhos e as medidas da agenda política do Banco Mundial, e levando-se em consideração que as recomendações sempre são feitas apenas para as nações em desenvolvimento – jamais para os países desenvolvidos, fica marcado que o discurso do banco Mundial não somente carrega o tom de superioridade e de assimetria como também de dominação econômica e sócio-cultural, além de desqualificar outros caminhos. Somente parece haver uma via a ser seguida (Escobar, 1998: 23).

Na visão da instituição, desenvolvimento econômico envolve aumento do padrão de vida, consumo material, saúde, educação, proteção ambiental, maior igualdade de

---

<sup>71</sup> Não é por outro motivo que o décimo mandamento do consenso de Washington preceitua que os direitos de propriedade devem estar assegurados.

oportunidades e liberdade política e individual. Que em um tempo passado (até começo da década de 1980), o paradigma<sup>72</sup> era transformar sociedades agrárias em industriais. O foco era na substituição de importações<sup>73</sup>, logo, protecionismo às importações e ações estatais eram políticas não apenas aceitas como até incentivadas (BIRD, 1991: 39), pois estavam em sintonia com os interesses das empresas multinacionais.

O RDM 1991 marcou, em diversos momentos, que o desenvolvimento se fundamentava no fluxo de tecnologia estrangeira e na orientação da sua produção para o mercado mundial, haja vista que “a abertura e a concorrência estão associados ao aumento da produtividade”. Ponderou que o investimento em educação e políticas internas tinham maior peso do que as taxas internacionais de juros e os fluxos de capital (BIRD, 1991: 49-53).

O peso para o “sucesso econômico”, assim, estava nos fatores “internos” ao invés dos “externos”. Tal discurso era conflitante com toda a argumentação do próprio Banco Mundial de que durante a década de 1980 havia ocorrido um declínio dos fluxos financeiros para a periferia, alto endividamento, recessão e receio dos credores em investir e/ou emprestar, bem como que as perspectivas para o desenvolvimento dependiam do comércio mundial, das políticas adotadas pelos países industrializados e dos mercados internacionais (BIRD, 1991: 22-25). Então, o crescimento econômico, o progresso e o desenvolvimento da periferia capitalista estão, fundamentalmente, vinculados à ação político-econômica do centro, especialmente quando há ou não uma maior transferência líquida de recursos.

Segundo a instituição, desenvolvimento não seria apenas constituído de aspectos econômicos. Liberdade política, de imprensa livre e de debate público aberto, liberdades individuais, de expressão, de organização e de protesto, tal como liberdade de ir e vir, de escolha da religião e de direitos pessoais também seriam fundamentais (BIRD, 1991: 57), todos, em sua grande maioria, valores e princípios ligados ao Ocidente e aos Estados Unidos.

Desnutrição crônica e infantil, melhora da saúde, da educação e investimento em tecnologia eram assuntos presentes em toda a narrativa. Diferentemente era a preocupação com

---

<sup>72</sup> A partir das ideias de Prebisch (1959), que se materializaram na CEPAL, a substituição de importações permitiria o crescimento da indústria interna, conservar capital, reduzir a dependência externa e fortalecer a economia nacional. Era aceito que o Estado planejasse e dirigisse o processo de desenvolvimento (BIRD, 1991, 39-40).

<sup>73</sup> O Banco (1991: 39) até ponderou que ele próprio e outras agências estimularam este processo, até o início da década de 1980. Mas, se posicionou no sentido de que “de modo geral, as políticas de substituição de importações produzem resultados decepcionantes. As indústrias incipientes que recebem proteção raramente crescem...” (BIRD, 1991: 49). Contraditório com a argumentação de que vários países, inclusive o Brasil, tiveram altas taxas de crescimento, com o modelo de substituição de importações.



a população, com sua taxa de fecundidade, mortalidade e pobreza. Propôs, assim, uma agenda do desenvolvimento humano, centrada no planejamento familiar e na narrativa do custo econômico em ter ou não filhos<sup>74</sup> (BIRD, 1991: 60-68). Desconsiderou-se que o ente político local possa estimular o aumento da natalidade para ocupar um extenso território, para defesa militar, para o bem coletivo da sociedade ou mesmo a liberdade do casal em ter ou não filhos e sua quantidade. O próprio Banco tinha ciência do desejo distinto de mulheres africanas:

Mas os fatos também demonstram que as mulheres africanas, em média, desejam ter famílias maiores – de seis a nove filhos – do que as mulheres de outras regiões. Isso sugere que nem mesmo um aumento de informações e serviços de planejamento familiar venham a fazer grande diferença (BIRD, 1991: 69).

Aqui, o Banco Mundial mostrava a face de uma de suas funções, a gestão compartilhada do corpo social, não apenas por meio de suas políticas compensatórias, mas também por centrar sua atuação em atividades típicas do ente político local, como, por exemplo, o controle populacional e as condições mínimas de existência da população. Não se desconsidera que a população mundial vem aumentando de forma significativa nas últimas décadas, porém, o respeito à liberdade individual e à autodeterminação deveria ser considerado, até mesmo porque a instituição dá ressonância a esses valores.

O BIRD possui conhecimento do número de habitantes (porcentagem que vivem nas zonas rurais e urbanas), o que fazem, o que comem e o que e onde produzem. Detém números sobre a mortalidade infantil, quais regiões do mundo são mais miseráveis em comparação a outras, condições de água (acesso e sua qualidade), saneamento, educação, saúde e tantas outras, em suma, possui dados, conhece, reflete e projeta políticas públicas que afetam quase todas as dimensões da existência humana. Isto ocorre porque a maior integração produtiva e financeira global fez, e faz, com que a sociedade seja refletida, organizada e gerida em perspectivas mundiais.

O que um país deve produzir? Como deve alimentar sua população? Quais são as necessidades de seu povo? Há acordo, por exemplo, em um continente ou região, sobre o que cada ente político pode produzir ou só existe competição? O Banco Mundial respondia:

---

<sup>74</sup> “O planejamento familiar pode também ter efeitos adicionais sobre a sobrevivência dos filhos, melhorando a saúde materna ou **aumentando os recursos disponíveis** para cada um dos filhos” (BIRD, 1991: 69; grifos nossos). Como de costume e em consonância com os valores do liberalismo, parece que toda a vida humana está centrada no dinheiro e na maximização de vantagens. A instituição deveria refletir melhor sobre valores e culturas de outras sociedades, já que mostra apenas conhecimento estatístico das mesmas. Nem tudo durante a existência se resume a obtenção de renda e consumo de bens materiais, como a mesma defende e propaga.

A produção africana de alimentos terá de crescer a uma taxa de pelo menos 4% ao ano de 1990 até 2020 a fim de atender às crescentes necessidades de sua população da região. Em 1988, o Banco Mundial lançou a “Iniciativa Africana de Serviços Agrícolas”, para ajudar a melhorar o desempenho da agricultura, através do desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias, e a estimular o melhor uso da tecnologia já existente – adaptada às condições agrícolas locais (BIRD, 1991: 85).

O Estado de direito e o sistema de Estados, expandido a partir do modelo europeu, já delimita algumas funções e normas de organização do ente político, sua soberania e monopólio da força. No que toca à autonomia política, os fins da política pública não são absolutos, decorrem de relações de poder, internas e externas, e de seu entrelaçamento (Vilas, 2007). Aos entes políticos capazes de refletir e projetar seus rumos, a autonomia estará preservada. Aos demais, como a citação acima sinaliza, ocorrerá a gestão compartilhada do corpo social, missão esta que o Banco Mundial não executa de forma isolada, mas em parceria com outras agências do desenvolvimento mundial acerca das políticas públicas fundamentais que tratam da reprodução social.

Em sintonia com o RDM sobre a pobreza, o RDM 1991 delimitava quem eram os vulneráveis sujeitos da ação governamental: os desempregados, os inválidos, os idosos e as mulheres (muitas vezes), ou seja, os privados do emprego, bem como os pobres. Não descartou garantia alimentar através de subsídios e distribuição de alimentos e complementação alimentar, desde que as medidas fossem bem direcionadas. Criticou os gastos com educação superior (seriam regressivos, ou seja, beneficiariam os de renda elevada) e os com serviços de saúde universal, seriam dispendiosos. Assim, a ação deveria se restringir à educação e à saúde básica, preventiva e curativa. Não estava excluído o pagamento de taxas ao setor público, nem alguma forma de complementação pelo setor privado (BIRD, 1991: 73-74).

A vinculação ideológica do Banco Mundial ao liberalismo ficou cristalina no quarto capítulo. As forças competitivas de mercado deveriam determinar os preços e salários (jamais o Estado) e os governos deveriam servir às empresas, fossem elas grandes ou pequenas, nunca suplantá-las. Por esse ponto de vista, o Estado deveria se restringir a garantir o direito de propriedade, a estrutura legal e contratual e a infraestrutura apropriada<sup>75</sup> (BIRD, 1991: 79).

---

<sup>75</sup> Ter acesso à informação e ao mercado, opções tecnológicas adequadas, acesso ao crédito, insumos e meios para escoar os produtos. No caso da agricultura, estradas e irrigação, pesquisa extensão - intercâmbio entre nacional e internacional - e condições seguras para a terra (BIRD, 1991: 81-83). No caso das fábricas, a infraestrutura adequada engloba estradas, portos, água/saneamento e fornecimento de eletricidade (BIRD, 1991: 88; 97).

Vale recordar que o Estado “mínimo” deve (ou deveria) se pautar por estas funções, quais sejam: preservar o direito de propriedade, os contratos e propiciar segurança jurídica; assim, poderíamos tratar estes princípios como um “kit-liberal”. A estas funções, ainda, pode-se acrescentar a proteção às liberdades e às garantias dos indivíduos e das empresas, bem como o serviço da dívida. Nesse mundo, o cidadão – pela perspectiva do liberalismo, um “consumidor” – seria mera consequência do sistema produtivo, seu bem-estar poderia vir da concorrência entre indivíduos, da maximização das vantagens e das forças do mercado. Vejamos uma passagem onde essa perspectiva ficou clara:

Os programas governamentais de seguro de safras e estabilização de preços não têm conseguido reduzir muito os riscos ou atingir os pobres, além de resultarem dispendiosos. O governo pode reduzir melhor os riscos enfrentados pelos agricultores permitindo o funcionamento das forças de mercado e facilitando o surgimento de programas privados, tanto internos quanto externos, como melhor acesso a mercados futuros internacionais de mercadorias (BIRD, 1991: 88).

Neste exemplo, sai a proteção do Estado ao agricultor e ingressa a concorrência mercantil, vendendo seus serviços financeiros. Então, o agricultor vende a sua produção por X para o “mercado de futuros”, este depois a revende por X+. Ou seja, mais um negócio capitalista, mais uma fonte de rendimentos. Neste ponto, pela perspectiva da presente pesquisa, ingressa mais uma função desempenhada pelo Banco Mundial: a de catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista. Pelo desempenho dessas e das outras atividades, a instituição se tornou muito complexa, muito mais do que uma simples corporação financeira.

Sustentava, ainda, que deveriam existir estrutura legal e institucional, como também proteção contra o trabalho infantil, controle sobre o total de horas trabalhadas, saúde e segurança do trabalho. Posicionou-se contra a regulamentação de salários, inclusive do salário mínimo e da indexação salarial, e da segurança do emprego, pois gerariam desemprego e aumento do custo da força de trabalho ou até uma espécie de fuga para uso intensivo de capital na indústria (BIRD, 1991: 89-90). O mercado é o início, o fim e o meio.

Dando ressonância ao quarto, sexto e sétimo<sup>76</sup> mandamentos do consenso de Washington, o BIRD (1991:100), mais uma vez, recomendou a integração na economia mundial. Para tanto, deveriam os países em desenvolvimento realizar a abertura<sup>77</sup> para bens, capitais, pessoas e conhecimento, desde que com proteção aos direitos de propriedade

---

<sup>76</sup> Que propagam a liberalização financeira, comercial e do investimento externo direto.

<sup>77</sup> “Neste capítulo, abertura significa acesso não somente a mercadorias, mas também a serviços, tecnologia, investimento estrangeiro e fluxos de capital” (BIRD, 1991: 113).

intelectual. O tempo todo, o desenvolvimento pregado pela instituição marcava o uso da tecnologia. Por consequência, longamente dissertava sobre a proteção de patentes, da propriedade intelectual e da tecnologia. Tudo em respeito ao décimo preceito, como pontuado acima. Nenhum comentário foi feito pela instituição sobre as formas de protecionismos e subsídios que os países ricos, os desenvolvidos, propiciam aos seus espaços nacionais. A abertura comercial, financeira, produtiva e a quase que total desregulamentação da produção e das finanças são diretrizes que apenas a periferia deveria seguir.

A estabilização macroeconômica era uma questão que preocupava o Banco em 1991. O ritmo e a sequência das medidas eram uma questão difícil, mas o crescimento econômico decorreria desta, tal como de boas medidas fiscais e monetárias. Além disso, a macroeconomia estável e prudente tornaria mais fácil atrair a “poupança externa”<sup>78</sup> (BIRD, 1991: 124). Todavia, o fator orgânico que continuou a impedir o desenvolvimento era a questão da dívida<sup>79</sup>:

A dívida externa, porém, continuará a obstar o crescimento em muitos países. Um **pesado ônus de serviço da dívida consome recursos que, de outra forma, poderiam ser utilizados para investimento interno** e contribui para desincentivar o investimento (...) A redução da dívida e do serviço da dívida, juntamente com as necessárias mudanças de política econômica, pode abrir caminho para a reforma, melhorar a credibilidade do programa junto aos investidores privados e contribuir para o ajustamento fiscal (BIRD, 1991: 124-125; grifos nossos).

Na linha do sétimo mandamento e continuando a dar ressonância ao Consenso de Washington, a política cambial deveria ser “competitiva”, de forma a respaldar o setor exportador e ao mesmo tempo evitar maiores déficits no balanço de pagamentos (BIRD, 1991: 128). Nesse ponto, e ainda tratando da questão do endividamento, era contraditório a instituição quase sempre imputar os problemas a fatores “internos” e, ao mesmo tempo, afirmar que a redução ou interrupção do crédito externo geraria redução no crescimento. Vejamos:

Os credores do México recusaram-se a rolar a dívida a curto prazo e o país suspendeu o pagamento dos juros. Nos quatro anos seguintes, houve alta inflação e um declínio de 10% na renda *per capita*. A Turquia perdeu acesso ao financiamento externo em 1977. Nos três anos seguintes, o PIB estagnou, o investimento e o consumo diminuíram, o desemprego aumentou rapidamente e a inflação chegou a 100%. Na depressão do Chile de 1982, o PIB sofreu uma queda de 14% (BIRD, 1991: 128).

---

<sup>78</sup> Na visão de Bresser-Pereira (2003), essa foi a estratégia de subdesenvolvimento, dos anos 1990, que gerou alto endividamento do Estado e do país, baixa taxa de crescimento e altos níveis de desemprego. Ao final, no ano de 2002, houve nova crise de balanço de pagamentos. Em resumo, desenvolveu-se com alto endividamento.

<sup>79</sup> Na linha do que se argumentou no primeiro tópico, o próprio Banco colocou a crise da dívida em patamar para abalar a econômica mundial, tal como também ocorreu com os dois choques dos preços do petróleo (BIRD, 1991: 127). O endividamento, público e privado, é uma questão central na economia política internacional. Não é recente no sistema capitalista e serve como instrumento de dominação.

Em outra passagem, o Banco (1991: 139-140) afirmou que a recessão mundial de 1980-83 e o aumento das taxas de juros internacionais mostravam como os eventos macroeconômicos nos países industrializados poderiam exercer grande efeito sobre os países em desenvolvimento. É verdade que o Banco até deu importância aos fatores externos. Entretanto, a narrativa, de maneira geral, imputava os problemas econômicos a fatores internos, geralmente a políticas “equivocadas” do Estado ou mesmo ao próprio Estado e ao seu excessivo “tamanho”.

Dessa forma, acaba por ocorrer uma dualidade explicativa do BIRD ao sustentar que as estagnações e crises econômicas decorrem de problemas “internos”, ao mesmo tempo em que o crescimento e a prosperidade - que somente se dão através da “reforma”, da “abertura” e do “investimento externo” - resultariam de fatores “externos”. Vale recordar que alguns entes políticos latino-americanos fizeram o conjunto de reformas preconizadas pelas agências multilaterais, então por qual motivo, mesmo seguindo as prescrições, se depararam como crises econômicas, baixo crescimento econômico ou aumento nos níveis de desemprego?

A agenda política do Banco, ora de forma aberta ora de forma velada, sustentava, reforçava e reproduzia determinadas vias de desenvolvimento capitalista, especialmente ao dar ressonância as diretrizes do ajustamento estrutural e do próprio ajuste fiscal, programas também apoiados pelo FMI. Resta averiguar, com maior rigor, se os desequilíbrios possuíam realmente correlação com as despesas governamentais (com as receitas e gastos do Estado) ou se tratavam-se dos desequilíbrios estruturais nos termos de relações de troca entre as nações.

Quais parcelas do orçamento público ficariam comprometidas e quem seriam os mais afetados com as políticas de ajuste fiscal? O Banco respondeu: a consolidação fiscal geralmente acarreta cortes de programas do governo e aumento temporário do desemprego. Grupos diferentes são afetados de maneira diferente pelos cortes fiscais (BIRD, 1991: 131). Os “cortes de programas do governo”, na verdade, trazem implícito a redução no investimento, nas despesas com burocracia estatal e nas despesas sociais (educação e saúde universais e de qualidade, cultura, alimentação, etc.), em detrimento dos gastos com juros e amortizações.

“Reconsiderando o Estado” foi o título do sétimo capítulo. Na visão do BIRD (1991: 145), a agenda da reforma consistia: i) em menos intervenção do Estado em certas áreas e mais em outras; ii) o Estado necessitaria permitir o mercado atuar nos setores onde poderia atuar; e, iii) o Estado precisaria atuar onde o mercado não poderia atuar. O caminho do desenvolvimento exigiria que se seguissem as leis de mercado e que o Estado atuasse em favor do mercado. Em

decorrência desse modelo, o Estado, por exemplo, deixaria de atuar para incentivar o aumento dos níveis da demanda e do emprego, não poderia mais operar como empresário, nem poderia fazer política “social”, em uma acepção universal.

Nesse sentido, o Estado não poderia subsidiar preço de serviços públicos de água, eletricidade, telecomunicação e transportes, também não poderia dar incentivos fiscais e crédito subsidiado, tampouco supervalorizar a moeda, pois geraria “gastos tributários” (perda de arrecadação). As funções do Estado, além do “kit-liberal”, seriam: garantir a lei e a ordem, provisão de bens públicos, investir em capital humano, propiciar infraestrutura física e proteger o meio ambiente (BIRD, 1991: 147-148). Na visão do Banco, primeiramente vem as leis do mercado: nada deve interferir na fixação do “preço”, mesmo que eventualmente a população não possa adquirir mercadorias e serviços essenciais para sua existência. Segundo, o Estado atua para que os mercados floresçam e para garantir os interesses dos empresários. Assim, o ser humano – o “consumidor” – é consequência do sistema.

Ao final, o Banco ainda repercutia o mandamento que determinava a privatização dos bens públicos, haja vista que assim se reduziria a dívida externa e os déficits públicos, e aumentaria os investimentos. Gonçalves (2005: 214-219) ponderou que, em um balanço dos prós e contras das privatizações, a conclusão, considerando a experiência brasileira, era a de que a maioria expressiva dos argumentos favoráveis à privatização não se sustentou. Isto porque a privatização aumentou a vulnerabilidade externa do Brasil, gerou desnacionalização e apresentou efeitos negativos no balanço de pagamentos. Por consequência, mais um fator para desequilibrar os termos de relações de troca e desencadear endividamento público.

Dessa maneira, o discurso ecoado pelo Banco Mundial, no início dos anos 1990, começava e terminava sustentando que a humanidade deveria voltar todas as suas ações e atenções para o mercado<sup>80</sup>. Esta “entidade” solucionaria, quase que de forma automática, quase todas as necessidades e problemas sociais. Pudemos ainda verificar como a instituição zelou e fez a gestão do endividamento público (a crise da dívida, suas consequências e as negociações do acordo percorreram todo o RDM), por conseguinte dava ressonância, a todo tempo, aos mandamentos do Consenso de Washington, especialmente à disciplina fiscal. Além do mais, as funções de ator político-intelectual, catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista e gestão compartilhada do corpo social se fizeram presentes no relatório.

---

<sup>80</sup> “Ambos os países [China e URSS] necessitam urgentemente de reformas radicais, voltadas para o mercado” (BIRD, 1991:78).

Além do mais, permeando toda a narrativa havia a ideia de atraso. Como argumentou Agnew (1998), ocorre a conversão do tempo em espaço. Essa tese está presente quando se sustenta que existem “estágios do desenvolvimento”, o primitivo *versus* o avançado, o arcaico *versus* o moderno ou nações em desenvolvimento *versus* nações desenvolvidas/industrializadas. São percepções e imposições que colocam os países da Europa Ocidental e os EUA como modelos a serem reproduzidos. É fruto de um discurso de séculos, que os coloca na condição de refletir e falar pelos outros, de um ponto de vista de superioridade e com autoridade inquestionável, como ainda é prática discursiva que cria no subordinado a condição de inferioridade (Escobar, 1998).

### **2.3 – RDM 1997 – O “Estado efetivo”: as funções que o Estado deve desempenhar para complementar e servir ao mercado**

À luz das críticas ao neoliberalismo e seus efeitos nocivos (pauperização, violência, baixo crescimento ou estagnação econômica, crises financeiras cada vez mais agudas), a instituição mostrou uma das faces que mais se destacam: a de ator político-intelectual, isto porque criou o arquétipo de Estado, o “Estado efetivo”.

O RDM de 1997 dedicou-se à “reforma do Estado”, afirmando “o que o Estado deve fazer, como deve fazê-lo e como fazê-lo melhor num mundo que se está transformando rapidamente” (BIRD, 1997a: 1). Em consonância com o que vinha pregando, especialmente nos RDMs 1990 e 1991, criticou a ampla variedade de atividades e serviços que o ente estatal desempenhava e prescreveu que os mercados privados deveriam prestar essas atividades de interesse coletivo (BIRD, 1991: 63).

O relatório afirmava que estes questionamentos estavam sendo feitos por diversos países, que as “economias em transição” (Leste Europeu e ex-URSS) se viram forçadas a adotar a economia de mercado e apresentava o que seria a derrota da intervenção governamental na economia (BIRD, 1997a: III). Entretanto, o novo Estado, na visão da instituição, estava distante de ser o “mínimo”:

Longe de sustentar um enfoque minimalista do Estado, esses exemplos demonstram que o desenvolvimento requer um Estado efetivo, que desempenhe papel catalisador e facilitador, incentivando e complementando as atividades das empresas privadas e dos indivíduos (BIRD, 1997a: III).

Lendo o RDM 1997 de imediato surge uma indagação: qual enfoque teórico é utilizado como referência pela instituição para formular seu modelo ideal de Estado? Poderíamos afirmar que está atrelado a alguma ideologia? Surgiu algum acréscimo de função a ser desempenhado pelo Estado? Nesta parte do trabalho, discutiremos esse arquétipo ideal proposto pelo BIRD, a fim de que, ao analisarmos a pauta político-econômica proposta para o Brasil, possamos confrontá-la com este modelo.

O relatório pregava a necessidade de reforma do Estado em todo o mundo. Dissertou sobre as medidas necessárias para o ajuste, tratou da remoção de empecilhos para a mudança e do fortalecimento institucional. Sua crítica focava em três alvos fundamentais: o “Estado previdenciário”, o ente político atuando na economia (como, por exemplo, fomentando o mercado de trabalho, intervindo no desenvolvimento ou atuando na oferta e na demanda) e, ainda, contra políticas de nacionalismo econômico (BIRD, 1997a: 1-2). Assim, deixando de executar essas funções e passando a adotar as políticas compensatórias de alívio da pobreza e poucas outras ações (BIRD, 1990) se alcançaria o “Estado efetivo”, isso tudo sempre marcado pela presença do mercado na organização das necessidades coletivas mundiais, salvo para os pobres da periferia.

A proposta é de aliança, de complementariedade entre o mercado e o Estado. Por essa perspectiva teórica, o Estado é essencial para o desenvolvimento das forças de mercado, porém, não como agente econômico, mas apenas como provedor de bens, serviços, normas e instituições, a fim de que o mercado prospere. Como um “parceiro, catalisador e facilitador” (BIRD, 1997a: 1). Logo, diferentemente do que muitos apregoam, o Estado “é essencial para o desenvolvimento econômico e social”. Verifica-se, portanto, que a proposta do Banco Mundial é distante do falso embate entre mercado e Estado; ao contrário, aqui há uma “parceria”, uma “aliança” entre estes entes, com preponderância do primeiro.

Tem-se como premissa que todo Estado de direito deve garantir as liberdades, o direito de propriedade, a segurança jurídica, o serviço da dívida e a garantia aos contratos<sup>81</sup>. Por meio do RDM 1997, o Banco Mundial afirmava, então, quais seriam as funções legítimas do Estado: fornecer alguns bens coletivos essenciais<sup>82</sup> (serviços básicos de saúde e educação), propiciar

---

<sup>81</sup> O que linhas acima foi tratado como uma espécie de “kit-liberal”. Essa alcunha fica muito nítida quando se observa a preocupação do Banco Mundial com o estabelecimento do “direito de propriedade” na URSS e no Leste europeu, por exemplo.

<sup>82</sup> Neste ponto o uso de “bens coletivo essencial”, por parte do Banco, busca distinguir as novas funções do “Estado efetivo” face os serviços públicos e/ou conjunto de direitos sociais, amparados pelo Estado de bem-estar social.



infraestrutura, proteger os vulneráveis e o meio ambiente, bem como adotar políticas macroeconômicas “estáveis” e “prudentes” (BIRD, 1997a: 4). O Estado “efetivo” não deveria mais arcar sozinho com a assistência e a previdência sociais, por isso o Banco propôs:

FAZENDO FACE A INSEGURANÇA NA FAMÍLIA...[o Estado] **pode** oferecer um seguro contra pobreza na velhice **mediante o pagamento de pensões**, contra as doenças devastadoras mediante seguro-saúde e contra a perda de emprego mediante o seguro-desemprego. Mas a ideia de que o Estado **deve arcar sozinho** com esse **ônus** está mudando. Mesmo nos países industrializados, o Estado previdenciário está sendo reformado (BIRD, 1997a: 6; grifos nossos).

Os grifos realçam que não seria mais uma obrigação do Estado fornecer um sistema de proteção social, tanto que o Banco Mundial usou o verbo “pode”. Ademais, para usufruir das diversas formas de “seguro”, o segurado teria que contribuir. É cristalina a mensagem do RDM de que seguro social representa um “ônus”, um encargo, um peso para a sociedade, não mais um “direito” vinculado a uma ideia de proteção social ou cidadania. Ademais, esse modelo de Estado encontra fundamento no agente econômico maximizador, que age a todo tempo pela competição e é egoísta. O tipo ideal de ser humano presente na obra de Adam Smith (2017 [1776]: 35-36) e que também fundamenta o discurso do Banco.

O Banco apresentou dados de como as despesas do governo cresceram nos países em desenvolvimento e nos da OCDE; nos primeiros, os gastos subiram de 15% do PIB em 1960 para cerca de 30% em 1990, já na OCDE de cerca de 10% antes da Primeira Guerra Mundial para 50% em 1995, com manifesto<sup>83</sup> indicador de que a causa deste processo tenha sido o “Estado previdenciário” (BIRD, 1997a: 2). Outra crítica dizia respeito às despesas com educação pública superior, que, para o Banco, não seria uma função do Estado. Vejamos:

A influência política dos elementos mais ricos da sociedade às vezes leva o governo a gastar muito mais com estudantes abastados e de classe média que frequentam universidades do que no ensino básico para a maioria e em bolsas de estudo para os que tem menos recursos (BIRD, 1997a: 4).

Outra ideia marcante era a de que Estado e mercado (de bens e serviços, de trabalho, de capital e de terra, estão sujeitos à “lei” da oferta e procura) seriam complementares, e o Banco delimitou como tal a “aliança” poderia ser estabelecida. Assim, sinalizava-se que o modelo proposto tinha sim uma matriz teórica e ideológica. Não se tratava de uma questão meramente técnica como sugeria o relatório.

---

Além do mais, alinha-se as políticas compensatórias pregadas no RDM 1990, que, agora, passam a integrar um conjunto de funções do “Estado efetivo”.

<sup>83</sup> O Banco se vale da expressão “Estado previdenciário”, em conotação negativa.

Afirmava o Banco que o Estado havia “crescido demais”, portanto, tinha de ser reduzido, não apenas na retirada de direitos sociais, mas também onde o ente político agia como promotor da atividade econômica. Qual a solução? Privatização em massa de empresas públicas e de serviços de interesse coletivo<sup>84</sup>, tudo conforme o oitavo mandamento do Consenso de Washington. Esse processo acabaria com a “sangria” de recursos (empresas públicas deficitárias) e com a “corrupção”. O relatório ainda dava destaque a mudanças nas políticas macroeconômicas, só que neste ponto entendia que não existiria grandes obstáculos, pois estas poderiam ser empreendidas “de maneira rápida, em geral mediante decretos, por um pequeno grupo de tecnocratas competentes” (BIRD, 1997a: 13). Com efeito, estas eram as ideias e propostas gerais para a transformação do ente político em um “Estado efetivo”, propondo-se através desta assistência técnica, que os organismos internacionais pudessem ajudar a sustentar e dirigir as reformas político-econômicas.

O primeiro capítulo foi um histórico sobre “a evolução do papel do Estado”, já colocando o ponto de vista da instituição: o Estado cresceu demais, passou a tomar conta de um número cada vez maior de atividades da vida humana, logo, esta crítica dava ênfase à quantidade, ao invés da qualidade das funções desempenhadas. Passava brevemente pelo Estado ateniense, pela formação dos Estados nacionais e pelos impérios chinês e da Índia Mughal. Formas de comunidades políticas que teriam impedido, por muito tempo, o aparecimento nessas regiões de economias modernas baseadas no mercado (BIRD, 1997a: 20) até chegar na síntese proposta por Adam Smith, em “A Riqueza das Nações”, do Estado minimalista. Vejamos:

Segundo essa opinião, o Estado deveria limitar-se a certas funções básicas – proporcionar bens públicos como a defesa, garantir a segurança das pessoas e da propriedade, educar os cidadãos e impor o cumprimento dos contratos – considerados essências para o florescimento do mercado (BIRD, 1997a: 21).

Narrando a história dos Estados, o relatório mencionou o surgimento do Estado social na Alemanha (“Bismark introduziu o primeiro sistema nacional de seguro social”), passou pela depressão dos anos 1930 e o *New Deal*, com suas políticas de pleno emprego, de regulação do mercado e para compensação de suas eventuais falhas; sinalizando a partir deste momento nova expansão nas funções do Estado. Finalizou esta parte do relatório com uma crítica a esta expansão das funções, ao comparar o tamanho do Estado sueco ao dos Estados Unidos: segundo o Banco, o ente europeu teria o dobro do americano (BIRD, 1997a: 21-22). Mais uma vez, o

---

<sup>84</sup> Quanto a estes, a transferência para iniciativa privada por meio de concessão de serviços públicos poderia ser um instrumento legal adequado.

Banco se voltou contra o Estado atuando no desenvolvimento do espaço nacional e no bem-estar social.

Nos países em desenvolvimento, o Banco destacava que existia uma “forte crença” no papel do Estado, o que teria gerado um “novo credo”: um ente político focado em políticas sociais, orientado pelo nacionalismo econômico e com uma gestão keynesiana da demanda. Para o Banco, este modelo – e este conjunto de funções - teria se esgotado ao final da década de 1970 (BIRD, 1997a: 23). Realmente se “esgotou”? Neste ponto é necessário observar que o RDM desconsiderou por completo a quebra unilateral, por parte dos EUA, dos Acordos de Bretton Woods, os efeitos das crises do petróleo e do choque dos juros em 1979, bem como a própria crise do endividamento, eventos estes que afetaram todos os demais países do mundo, em especial a periferia. Assim sendo, permanece um questionamento se este modelo de desenvolvimento realmente se “esgotou” ou se, sem “consenso”, pretende-se estabelecer um novo ideário para as nações subalternas.

O RDM 1997 apresentou um arcabouço para repensar o Estado. Primeiro, admitiu que não existia equilíbrio de mercado, logo, ocorria “falhas de mercado”; por consequência, o bem-estar geral não seria alcançado em decorrência simplesmente das buscas individuais. Ao menos não na periferia capitalista. Segundo, não seria através de políticas keynesianas que se alcançaria a melhor vida para todos. Neste momento, passou-se a ajustar o papel do Estado, surgindo funções mínimas e intermediárias. Como funções mínimas, o Estado efetivo deveria propiciar “defesa, lei e ordem, direitos de propriedade, saúde pública e gestão macroeconômica” e, como funções intermediárias, “regulamentação de monopólios, dos serviços públicos e de política antitruste, mais a regulamentação financeira e seguro e proteção ao consumidor” (BIRD, 1997a: 27-28). Por esta postura ativa, o Estado deveria funcionar como uma espécie de policial da concorrência capitalista, desenhando-se, portanto, mais uma função para o modelo de Estado proposto.

Aos poucos, estruturou-se o papel que o Estado efetivo deveria realizar, que é muito distinto de um Estado mínimo. Além do mais, que algumas novas funções deveriam ser incorporadas. Neste sentido, de um passado não tão distante no qual o Estado desempenhava poucas atividades e funções, o Banco avaliava que esta instituição se expandiu em demasia e que deveria ser ajustado, o que significava “abrir mão de certos papéis, inclusive alguns que beneficiam grupos poderosos” (BIRD, 1997a: 29).

Apresentada as ideias iniciais de reforma e o novo papel do Estado, no segundo capítulo o RDM tratou da “nova ênfase na efetividade do Estado”. Novamente, o centro da atenção era o desenvolvimento baseado no mercado, ou seja, a “ênfase” era fundamentada no que o Estado deveria ou não fazer para o mercado florescer. Nesse sentido, o Estado ainda deveria fazer as seguintes funções: a) estabelecer regras que permitam o funcionamento do mercado e garantir que essas regras sejam aplicadas, b) manter a estabilidade macroeconômica prudente e estável (BIRD, 1997a: 32-33). Muito provavelmente a parte do documento que melhor sintetize as funções do “Estado efetivo” seja esta:

- Proporcionando um ambiente macroeconômico e microeconômico com o conjunto apropriado de incentivos para uma atividade econômica eficiente;
- Proporcionando a infraestrutura institucional – direitos de propriedade, paz, lei e ordem, regras – capaz de incentivar o investimento eficiente a longo prazo – e;
- Assegurando a provisão de serviços básicos de educação e saúde e a infraestrutura física necessária para a atividade econômica, e protegendo o meio ambiente natural (BIRD, 1997a: 32-33).

O mercado prosperaria com o auxílio do Estado, fazendo com que se cumpram com regras sobre direito de propriedade, contratos, com o ente político garantindo a segurança jurídica, liberdade e ausência de restrições para os investidores. É necessário ter previsibilidade e confiança de que pactos serão respeitados. Vamos percebendo que o “Estado efetivo” está distante de ter sua ação voltada para o cidadão: a boa vida seria uma consequência do florescimento do mercado.

Necessário pontuar, ainda, que, apesar de argumentar e reforçar que a corrupção é uma causa de ineficiência do ente político, o BIRD tratou este fato dentro de um plano de normalidade, isto porque se apresentou relato de um empresário dissertando que estaria dentro do risco do negócio<sup>85</sup> a corrupção, esta somente seria anormal se não houve previsibilidade de que mesmo pago o valor ajustado o negócio não fosse para frente (BIRD, 1997a: 35). Dessa forma, apesar de publicamente defender a política anticorrupção, ao menos nessa parte do RDM 1997 ficou a impressão de que a corrupção não seria um problema.

As funções que o Estado efetivo deveria desempenhar foram sendo apresentadas ao longo do relatório. Então, na visão do Banco, a estabilidade macroeconômica era papel do

---

<sup>85</sup> Neste ponto, o relatório fez a transcrição de um relato sem fonte. Vejamos: “Há dois tipos de corrupção. A primeira é aquela em que o agente paga o preço combinado e consegue o que quer. A segunda é aquela em que o agente paga o preço combinado e depois vai para casa e passa a noite acordado, sem saber se vai conseguir o que queria ou se alguém vai fazer chantagem” (BIRD, 1997a: 35). Ou seja, propaga uma espécie de “Agenda anticorrupção”, porém a admitiu dentro de um plano de “normalidade”.

Estado. Não era qualquer uma. O Estado deveria evitar inflação elevada, deveria adotar taxa de câmbio estável e “competitivo”, limitar distorções de preços e manter forte disciplina fiscal<sup>86</sup> e monetária<sup>87</sup>. Estes eram os requisitos que a estabilidade econômica necessitaria (BIRD, 1997a: 49). Continuou ponderando que

O controle macroeconômico é universalmente considerado como função do governo central. (...) As relações fiscais intergovernamentais afetam a macroeconomia principalmente em três aspectos: a distribuição e partilha das bases impositivas e da despesa, o ajuste das decisões fiscais e de despesas e os níveis de endividamento subnacional (BIRD, 1997a: 131).

O relatório ainda ressaltou que o banco central deveria ser “independente” e que o judiciário deveria ser “justo” e “previsível”. Devia-se investir no capital humano (educação básica, com foco na alfabetização universal, acesso à água potável e controle de doenças infecciosas) e na infraestrutura para se reduzir os custos de transporte (BIRD, 1997a: 55). Desta maneira, de forma velada, surgiu a crítica ao modelo da social-democracia, que se fundamenta na proteção social e na universalização de serviços a serem prestados pelo Estado. Vejamos:

Somente no século XX os governos, primeiro na Europa e depois em outras regiões, tornaram-se importantes provedores de serviços, chegando em casos extremos a excluir o setor privado...[havia] a suposição comum no pós-guerra de que a infraestrutura e os serviços sociais são um domínio exclusivo dos monopólios públicos (BIRD, 1997a: 56).

Antes de prosseguirmos, recordemos que, no RDM 1991, a instituição não afastou o modelo escandinavo de desenvolvimento. Segundo o BIRD (1991: 41), o “Estado beneficente”<sup>88</sup> foi capaz de conciliar a propriedade privada e a concorrência de mercado com a ação governamental. O Estado atua para gerar distribuição de renda igualitária, oferecer segurança em caso de incapacidade e compensar insuficiência de mercado. Dessa forma, fica a impressão de que as funções e atividades que o Banco propõe para os Estados periféricos são distintas das feitas para os países centrais.

A crítica ao modelo social-democrata não era destituída de intenções. Ao mesmo tempo em que o Banco Mundial – através de sua assistência técnica - redefinia o papel do

---

<sup>86</sup> O RDM apresentou um Quadro com a evolução dos déficits fiscais e da inflação em âmbito internacional (BIRD, 1997a: 50).

<sup>87</sup> “Um banco central independente e que funcione bem pode reduzir efetivamente a ameaça de expansão monetária (...) Muitos países em busca de credibilidade para sua política monetária escolheram o modelo de banco central independente” (BIRD, 1997a: 54).

<sup>88</sup> Salvo engano, este tratamento – “Estado beneficente” – já é uma crítica às funções que o Estado desempenha na Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia. Entretanto, este modelo não foi rechaçado para estes países. Apenas para a periferia capitalista, para as nações em desenvolvimento.

Estado, a instituição abria um leque de atividades para o mercado privado, por isso, como já assinalado acima, acabava por atuar como uma catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista. Assim sendo, seguro ou plano de saúde e previdência privada, apenas para ficarmos nestes dois exemplos, somente ganhariam espaço para captar clientes quando o Estado deixasse de prestar estes serviços ou o fizesse de maneira ineficiente. Através dessa reconfiguração do Estado, a atividade deixaria de ser pública e passaria a ser privada. Deixaria de estar atrelada à proteção social e passaria a estar centrada na capacidade de pagamento dos indivíduos.

Tal perspectiva têm entre seus precursores Adam Smith, que argumentou não existir benevolência, reciprocidade e assistência entre os seres humanos (Smith, 2017 [1776]: 35-36). O relatório encarnou essa visão de mundo ao sustentar, por exemplo, que “**alguns cidadãos serão deixados para trás** e outros sofrerão temporariamente” (BIRD, 1997a: 58; grifos nossos). Mostrou o RDM estar vinculado à tradição liberal do ser individualista, competidor, egoísta e maximizador de vantagens.

Enfraquecida a tese do “Estado beneficente” e na linha dos RDMs 1990 e 1991, o social deveria se restringir aos grupos vulneráveis e aos excluídos do mercado. Assim, os grupos vulneráveis deveriam ser protegidos através de seguro social, programas de pensões e seguro-desemprego, em face da idade, ciclo de negócios e outras circunstâncias<sup>89</sup>. Já a assistência social buscava ajudar os mais pobres da sociedade, os que não pudessem se sustentar sozinhos (BIRD, 1997a: 58). Em nenhum momento, a instituição admitiu ou tomou como uma função do Estado a criação de empregos ou a redistribuição de renda e riqueza. A título de ilustração, poderia recomendar políticas de pleno emprego<sup>90</sup>, redistribuição de renda e riqueza ou renda mínima (diferente dos programas de alívio da pobreza). Nenhuma destas ações foi considerada.

Além do que já foi argumentado, o Estado deveria: a) liberalizar o comércio e os investimentos; b) evitar distorções nos preços (entre mercado interno e mundial); c) atrair influxos de capital estrangeiro; d) manter uma economia aberta; e) evitar o imposto inflacionário para compor receitas insuficiente; f) ter transparência no processo orçamentário;

---

<sup>89</sup> Em face da “idade” o Banco queria mostrar como os Estados deveriam tratar as aposentadorias, em face do “ciclo de negócios” o fator desemprego, que a instituição tem conhecimento que estão atrelados a oscilação da oferta e procura do mercado, bem como “outras circunstâncias” trata de questões atreladas a doença, incapacidade para o trabalho, etc.

<sup>90</sup> O próprio relatório ponderou que nos Estados da URSS e da Europa Central e Oriental não havia seguro-desemprego, isso porque o sistema se baseava em pleno emprego, garantido pelo Estado (BIRD, 1997a: 60).

g) garantir infraestrutura mínima e segurança; isto tudo somado ao “estabelecimento de vínculos mais fortes com os agentes externos – por exemplo, mediante programas de estabilização com o FMI” (BIRD, 1997a: 63). Dentre estas funções a serem desempenhadas pelo Estado, desconsiderou-se algumas atividades que, ao longo do tempo, foram incorporadas ao Estado de bem-estar social. O documento desconsiderou este modelo de Estado.

Muito provavelmente a parte do RDM 1997 que deixava de forma mais cristalina o programa político do Banco Mundial foi o quarto capítulo, intitulado “promoção dos mercados: liberalização, regulamentação e política industrial”. Isso porque o Estado desenvolvimentista foi desconsiderado, tal como políticas keynesianas contra-cíclicas. Em decorrência deste ponto de vista, o cerne deste capítulo foi o “enxugamento do Estado” (BIRD, 1997a: 64-65), através, principalmente, das políticas de privatização, concessão e desregulamentação, bem como dos programas de liberalização.

Dessa maneira, evidencia-se que o relatório tomava como centro da atenção do Estado o mercado, não o cidadão<sup>91</sup>. Não dá para dizer que inexista preocupação com o ser humano, porém a vida e os meios necessários para um homem ou mulher existirem são questões secundárias, por conseguinte a melhoria da vida ocorrerá se os mercados florescerem<sup>92</sup>. Em suma, primeiro o mercado, depois o ser humano.

O RDM 1997 ainda trazia a abordagem clássica de formação e reforço da burocracia (com rechaço a modelos focados no clientelismo, no paternalismo político e no favorecimento pessoal) e da meritocracia para o setor público, mas com o reforço da atividade estatal via setor privado, através das ONGs e da terceirização<sup>93</sup>. Ainda, exaltava critérios de desempenho, resultado, eficiência, equidade e descentralização da execução dos serviços, isto tudo porque o Estado deixando de ser uma fonte direta de serviços deveria ser sócio e facilitador, regulando mercados e fazendo cumprir contratos (BIRD, 1997a: 84-103).

---

<sup>91</sup> Este ponto de vista ficou claro quando afirmou: “em quase todas as sociedades, as necessidades e preferências dos ricos e poderosos estão bem refletidas nas metas das políticas e prioridades oficiais” (BIRD, 1997a: 116), depois, concluiu: “esses e outros grupos menos ouvidos [pobres e marginalizados] tendem a ser mal servidos pelas políticas e serviços públicos, inclusive aqueles que mais deveriam beneficiá-los (BIRD, 1997a: 116). O discurso da instituição era o de que o “povo” era meio e fim do desenvolvimento. Não o início e sua razão principal.

<sup>92</sup> Necessário recordar que no RDM 1990, o Banco adotou posicionamento contrário aos que esperam que o crescimento econômico seja a solução para a pobreza. A partir dessa constatação, propôs suas políticas compensatórias de alívio da pobreza. Logo, com ou sem crescimento econômico, é uma função do Estado adotar as políticas compensatórias para os vulneráveis.

<sup>93</sup> Isso sinaliza que o “Estado efetivo”, proposto pelo Banco, não tivesse que diretamente prestar serviços de saúde ou educação básica. A atividade poderia (sempre que possível) ser prestada pelo setor privado, ONGs, etc.

O Banco Mundial abordava também sobre o “controle da ação arbitrária e da corrupção do Estado”. No plano interno, atos ilegais devem ser contidos através da “independência do judiciário e separação dos poderes”, não apenas para tomar as decisões necessárias como ter estrutura material para cumpri-las. Para ser efetivo o poder judiciário deveria ter credibilidade e suas decisões deveriam ser percebidas como justas (BIRD, 1997a: 104). Já o controle da ilegalidade, no âmbito externo poderia ser feito através de dois caminhos. O primeiro seria o seguinte:

MECANISMOS EXTERNOS (...) Uma opção consiste em utilizar a **adjudicação extraterritorial** em apoio ao sistema judiciário interno. A confiança do sistema judiciário da Jamaica é fortalecida pelo fato de este ter o Conselho privado do Reino Unido com o seu tribunal de apelação de última instância. Devido às fraquezas do sistema judiciário das Filipinas, muitas empresas nacionais e estrangeiras optam pela adjudicação extraterritorial dos seus contratos (BIRD, 1997a: 103; grifos nossos).

O segundo caminho se daria por meio de acordos multilaterais na área do comércio, via atuação da OMC, e nas demais áreas através das instituições financeiras multilaterais, sempre dentro do marco da cooperação internacional para o desenvolvimento e respeitando a soberania de cada país em aceitar ou não as regras. Assim sendo, o BIRD advertia que um desafio para o “Estado efetivo” seria o de combinar flexibilidade e rigidez. Todavia, deveria existir credibilidade e um eficiente sistema de direitos de propriedade (BIRD, 1997a: 107).

Ressaltou o relatório que em um sistema internacional sem um ente com o monopólio exclusivo da força<sup>94</sup>, deveriam as nações buscar a cooperação internacional para evitar guerras ou práticas protecionistas comerciais e financeiras (frequentes no início do século XX). Para isso deveria ocorrer “**cessão de parte da autonomia nacional**, mas nem sempre. Em muitas áreas, a coordenação da política macroeconômica é uma delas, é inevitável a existência de incertezas quanto ao tipo de ação a empreender” (BIRD, 1997a: 139; grifos nossos). Entretanto, o documento deixava expresso que “na ausência de uma autoridade mundial com jurisdição e poder coercitivo universal, caberia aos próprios Estados a observância de acordos e tratados internacionais” (BIRD, 1997a: 140).

Essa passagem específica sobre o controle macroeconômico<sup>95</sup> e a que tratou da “adjudicação territorial”, nos remeteu aos questionamentos sobre a edificação de um sistema pós-Westfaliano (Gill, 2007). Até então as políticas monetária, fiscal e cambial de um Estado

---

<sup>94</sup> Alguns tratam como a anarquia do sistema internacional, apesar de ninguém negar que exista um *hegemon* e as inúmeras instituições internacionais a regular a dinâmica entre os Estados, entre pessoas, capital e empresas.

<sup>95</sup> Também presente em outros pontos do relatório (BIRD, 1997a: 49; 131).



estavam abarcadas pela autonomia política, dentro de um sistema de Estados. Nesse sentido e diante do que propôs o Banco Mundial, poderíamos pensar em colocar um novo princípio a ser protegido pelo Estado de direito, qual seja: o da macroeconomia prudente e aceitável<sup>96</sup>. Então, ocorreria sim uma redução da autonomia política para tratar das questões macroeconômicas.

Seguindo adiante. Para os que desejassem aderir ao sistema multilateral recomendavam-se políticas fiscais prudentes, disciplina fiscal, regimes monetários e cambiais aceitáveis, sistema bancário “consistente” e controle inflacionário, pois estas práticas levariam ao crescimento econômico (BIRD, 1997a: 143; 148). Apesar de não reconhecer a paternidade, o RDM afirmou que os “empréstimos de ajuste estrutural em apoio a reforma de políticas têm tido mais êxito nos casos em que é forte a propriedade local do programa de reforma” (BIRD, 1997a: 149).

O RDM 1997 também tratou do desenho e da sequência tática das reformas para iniciá-las e sustentá-las. Recomendou que deveria existir alguma maneira de compensar os prejudicados e que deveria se formar acordos em torno das reformas. Aqui, apareceram recomendações conflitantes, pois apesar de propor a formação de consenso, propôs, o Banco, que algumas mudanças poderiam ser feitas através de decreto executivo, por meio de alguns líderes em postos estratégicos do Estado (BIRD, 1997a: 160) em verdadeiro insulamento das autoridades políticas e das questões político-econômicas fundamentais. Portanto, sem deliberação parlamentar e social. Além do mais, diante da resistência social às medidas neoliberais, era importante construir a percepção de que as reformas fossem percebidas como se tivessem decorrido da vontade popular, como se fruto de consenso de um conjunto amplo da população (Pereira, 2009: 271, 2015b: 8-9).

Nesse mesmo sentido, no que toca à liberalização da economia, o RDM de 1997 não mostrou muita preocupação<sup>97</sup>, haja vista que com alguns burocratas em cargos importantes do governo estas medidas poderiam ser implementadas. O maior adversário para as reformas era o “Estado previdenciário”, isso porque, segundo o Banco “o conflito de interesse entre gerações” era a causa maior do problema, já que os jovens não querem “sustentar” os mais velhos. De alguma forma, argumentou-se que para os novos seria mais vantajoso contribuir

---

<sup>96</sup> Em determinado período da economia política internacional, o mercado estabeleceria o que é “aceitável” e “prudente” como política cambial, fiscal e monetária. Então, cada ente político deveria segui-la. Assim, se protegeria esses bens, tal como ocorre com o direito de propriedade, por exemplo.

<sup>97</sup> Pode-se dizer que sequer é valorado como um obstáculo.

para planos de seguro privado do que para sistemas de previdência públicos (BIRD, 1997a: 153-157), portanto, para o Banco, o conflito seria entre as gerações.

As concepções gerais e contrárias ao Estado desenvolvimentista e/ou prestador de atividade de interesse coletivo se fizeram mais uma vez presentes ao sustentar que “os serviços públicos são mal administrados por monopólios estatais”; a partir disto, as reformas de privatização eram seu segundo objetivo. Ao dar como exemplo um plebiscito no Uruguai contra o processo de privatização em 1989, o RDM 1997 sustentou:

O fato de poderem existir conflitos de opinião entre diferentes grupos sobre o papel do Estado – por exemplo, em muitos países que antes dependiam inteiramente de serviços públicos estatais, muito grupos ainda resistem a privatização por motivos ideológicos (BIRD, 1997a: 155).

Depreende-se que, para o Banco, a liberalização, a transformação de sistemas de previdência em fundos de seguro privado e a privatização dos serviços e empresas públicas não teriam cunho ideológico. Ideologia seria um “problema” dos outros, ideologia seria o que os outros fazem e recomendam. Mais uma vez, o discurso da instituição pretendia se apresentar como isento, neutro e fundamentado em preceitos estritamente “técnicos”.

Em seguida, o Banco Mundial enfatizou que os sistemas políticos e eleitorais poderiam facilitar ou prejudicar a implementação das reformas e, neste discurso, chegou ao “Estado predador”, produtor de estagnação econômica. “O Estado predador” concentrar-se-ia na extorsão de vantagens econômicas do corpo cívico por parte dos que estão no poder (BIRD, 1997a: 157). Desta maneira, o embate posto foi entre o “Estado efetivo” (consorte dos mercados) e o “Estado predador” (protetor da economia nacional).

Por que e como os países reformam? Segundo o Banco, a primeira resposta era por ameaça externa. Assim, o documento recordava os casos do Império Otomano e do Japão, quando estes entes políticos se viram afrontados pelas potências ocidentais no século XIX. Entretanto, a invasão do território ou sua fragmentação não seriam as únicas formas disto ocorrer, já que outras maneiras de advertência existiam. Após refrescar a memória, o Banco recomendava que “a institucionalização de boas regras de comportamento para os órgãos do governo” é um bom caminho a ser seguido (BIRD, 1997a: 158-160). O discurso de autoridade da instituição não apenas fez as recomendações como mostrou as consequências para os transgressores.

O relatório ainda apresentou a “agenda da reforma”. Contudo, a impressão que se tem é a de que o arquétipo a ser seguido já foi posto nos capítulos anteriores. Nessa última parte,

novamente reforçou o respeito à lei, à autoridade e à estabilidade macroeconômica; destacou o tempo que se demandaria para que “os judiciários convençam as empresas e os cidadãos de que as suas decisões são imparciais”. Todas essas reformas conduziriam a implementação do “Estado efetivo”, que, essencialmente, ajusta-se às suas capacidades e faz o essencial (BIRD, 1997a: 167-168). O modelo proposto está distante do enfoque minimalista de Estado. Vejamos:

Ajustar à capacidade não consiste simplesmente em reduzir o papel do Estado. Trata-se não simplesmente do que fazer, mas também como fazê-lo: como administrar o setor financeiro, como regulamentar a atividade econômica, como proteger o meio ambiente – decisões que dependem criticamente da capacidade institucional do Estado (BIRD, 1997a: 167).

Nesse sentido, o “Estado efetivo” deveria executar as seguintes funções: a) atuar para controlar e manter as regras da concorrência capitalista; b) proteger o meio ambiente; c) zelar pela macroeconomia estável, aceitável e prudente; d) estabelecer “uma estrutura para a gestão das transações econômicas” (BIRD, 1997: 168); e) propiciar infraestrutura; f) fornecer bens coletivos essenciais, e, g) proteger a camada carente da população.

Ao final, a assistência técnica prosseguiu para situações de “colapso do Estado”, que, salvo melhor juízo, estão atrelados à ausência de um dos elementos constitutivos do Estado: o monopólio do uso legítimo da força. Descrevem-se casos de países africanos, do Haiti e do Camboja, como exemplos de fragmentação do Estado, de guerra civil e total ausência do monopólio do uso legítimo da força por sociedades dentro de um território (BIRD, 1997a: 167). Desta maneira, não se está a tratar de reforma das funções que um Estado deve desempenhar, mas sim da constituição e construção de um Estado.

Ultrapassada esta parte, o RDM 1997 retornou para as atividades a serem desempenhadas pelo Estado, abordando cada região do planeta. Para o Banco Mundial, China e Vietnã (“economias em transição”) estavam redefinindo o papel do Estado e, apesar da “manutenção de grandes setores públicos”, adotavam reformas para o mercado; estruturas para competição, transparência e maior grau de responsabilização deveriam existir, assim como necessitariam ser criados mecanismos de seguro social e de saúde (em oposição a planos de previdência e saúde pública). A pauta de reformas para a Ásia meridional era a de desregulamentar e liberalizar sua economia (BIRD, 1997a: 172-173). Observa-se que o Banco tolerava que a China e o Vietnã ainda tivessem setores públicos grandes, todavia, para outras regiões, a privatização de empresas e atividades públicas não era admitida, como, por exemplo, para a América Latina. Para esta região, a prescrição era de privatização dos bens públicos.

Já no caso dos países da Europa Central e Oriental, de maneira geral, a agenda de reformas se voltava para a reorientação da função do Estado: de um passado não tão distante onde o foco era o desenvolvimento humano para o fomento ao mercado e ao desenvolvimento capitalista. O Oriente Médio foi lembrado – somente neste momento do RDM – pelo envolvimento e interferência do Estado na atividade econômica, ausência de servidores qualificados e corrupção (BIRD, 1997a: 174).

No que toca à América Latina e ao Caribe, o papel do “Estado efetivo” tinha como justificativa e propósito evitar a crise fiscal e de endividamento da década de 1980, e do próprio processo de globalização econômica. Estes dois eventos dariam ensejo, na visão do Banco, à liberalização das economias, privatização ou terceirização de atividades públicas, dando-se destaque à “falência de sistemas estatais de aposentadoria e pensão”, bem como a deficiências e corrupção dos sistemas judiciários (BIRD, 1997a: 175).

Diante do que foi exposto, o modelo de Estado proposto pelo Banco Mundial não era o minimalista. Isso não quer dizer que tenha negado a visão de mundo liberal, muito pelo contrário. A instituição mantinha como funções do Estado a proteção do direito de propriedade e do serviço da dívida, segurança jurídica, contratos e liberdades individuais e das corporações. Acrescentou e deu ênfase, como funções, a fiscalização das regras de concorrência capitalista, a adoção de políticas macroeconômicas estáveis e prudentes, dispor de infraestrutura e de estrutura para a gestão das transações econômicas, proteger o meio ambiente e fornecer bens coletivos essenciais, além de proteger – através de políticas compensatórias - os vulneráveis.

Ademais, ficou marcado na narrativa da instituição que o Estado não poderia atuar como regulador da atividade econômica, não poderia realizar políticas de controle de preço, fomento de emprego ou estímulo da demanda, não poderia seguir os moldes desenvolvimentistas, nem poderia ter seu fundamento no Estado Social. O “Estado efetivo” deveria complementar o mercado. Portanto, as demais necessidades e problemas dos seres humanos deveriam ser obtidos, mediante a devida remuneração, no mercado.

Assim sendo, as demais funções, atividades e grupos que porventura, ao longo do século XX, tenham passado a adquirir bens, serviço e tenham até obtido direito (mesmo que com proteção constitucional) através do ente político, ficaram de fora do abrigo e das funções do arquétipo de “Estado efetivo”.

## CAPÍTULO III

### A AGENDA POLÍTICO-INTELLECTUAL PARA O BRASIL

O serviço da dívida continuou [em referência ao decênio 1990-2000] a ser, sem margem de dúvidas, o maior pesadelo das finanças públicas da região, e contribuiu para persistentes e graves problemas nos balanços de pagamentos, apesar de se terem registrado importantes entradas de investimento estrangeiros diretos, acompanhados por fluxos instáveis de capitais de portfólio (Marichal, 2016: 204).

Ao longo dos capítulos anteriores discutiu-se a agenda política do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, com destaque para as questões que afetaram a América Latina nas décadas de 1980-1990. Deu-se ênfase à maneira pela qual a instituição compreendia os temas fundamentais que afetavam a existência, o desenvolvimento através do mercado e como deveria ser executado, o alívio da pobreza e quais funções deveriam ou não ser desempenhadas por seu arquétipo de “Estado efetivo”.

Dando ressonância aos preceitos do Consenso de Washington e à pauta política construída ao longo dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, o Banco elaborou as Estratégias de Assistência ao País (EAPs)<sup>98</sup>. Neste caminho, pretende-se mapear, analisar e compreender a agenda política prescrita pelo Banco Mundial para o Brasil entre os anos de 1995 e 2002.

Também será possível observar como a sua ação, principalmente através da assistência técnica (mas também através da relação de projetos do BIRD no Brasil no transcorrer da década de 1990), se materializa e acaba por desempenhar, principalmente, as funções de liderança político-intelectual em matéria de desenvolvimento capitalista, gestor do endividamento público e compartilhada do corpo social, mediante um conjunto relevante de políticas públicas.

Como verificaremos, as diretrizes e a própria construção da narrativa do “ajuste fiscal” se fizeram presentes em todo discurso da instituição, com o propósito, ora velado ora aberto, de resguardar recursos para o pagamento dos juros e da amortização da dívida pública, que o próprio Banco classificou como “intocável”, bem como resguardar os recursos dos credores.

---

<sup>98</sup> Serão abordadas ainda algumas assistências técnicas específicas.

### **3.1 – Consolidação da dívida, liberalização e privatização dos bens e serviços públicos como caminho para o ajuste fiscal**

No contexto do Plano Brady, da crise mexicana de 1994, da implementação do Plano Real e do início do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Banco Mundial, através do relatório n.º 14569-BR, de 06 de junho de 1995, apresentou a sua agenda política para o país.

O Banco reconheceu, de antemão, que os empréstimos seriam modestos face ao que o Brasil necessitava, mas que o aconselhamento político deveria ser o elemento proeminente da relação com o país. Então, a ação seria voltada para as políticas de redução da pobreza, das reformas estruturais e em estados selecionados<sup>99</sup>, tudo para manter o crescimento sustentável, a gestão macroeconômica e a baixa inflação. Isso porque a instituição considerava-se um parceiro do desenvolvimento do Brasil (BIRD, 1995a: 1).

Na visão da instituição, o Plano Real exigia uma postura fiscal rigorosa (especialmente diante da recente crise mexicana de 1994), política monetária restritiva e manutenção do déficit em conta corrente dentro dos limites, sob pena de risco de fugas de capitais e crise cambial. Pela perspectiva da instituição “o déficit em conta corrente dentro dos limites”<sup>100</sup> era uma política viável para o país (BIRD, 1995a: 2).

É necessária uma pausa antes de prosseguirmos. O padrão de desenvolvimento da América Latina no pós-guerra foi marcado pela exportação de recursos naturais, industrialização (protegida da concorrência externa e orientada ao mercado interno), expansão e diversificação do mercado interno e crescimento sustentado do gasto público. Ao final da década de 1970, em especial após a crise da dívida de 1982, surgiu um novo tempo. A região, em síntese, passou a adotar normas de liberalização do comércio, das finanças e do investimento externo direto, reformas orientadas ao mercado (com menor regulação e participação do Estado) e movida pela máxima da austeridade fiscal (Portela Filho, 1994; Altimir, 1997: 3; 8), persistindo a “vocação” da região para exportar matérias-primas e alimentos como motor da atividade econômica.

O sistema mundial, de longa data, envolve troca de bens, serviços e capitais entre as nações, destacando-se as relações comerciais, produtivas, tecnológica e monetário-financeira.

---

<sup>99</sup> Propondo também assessoramento aos estados da federação (BIRD, 1995a: 1).

<sup>100</sup> “O saldo em conta corrente é projetado [para o ano de 1995] para estar próximo de US\$ 15 bilhões ou o equivalente a 2-1/4 por cento do PIB” (BIRD, 1995a: 4; tradução nossa).

Nesse contexto, os países em desenvolvimento possuem maior ou menor desequilíbrio do balanço de pagamentos, por conseguinte, têm maior ou menor vulnerabilidade externa (Gonçalves, 2005: 17-19). Com as novas prescrições de liberalização ao comércio e às finanças, as nações da região se viram sem proteção às indústrias instaladas em seus territórios<sup>101</sup>, então passaram a estar sujeitas há um aumento da importação de bens, serviços e capitais. No caso do Brasil, poucos anos depois da implementação desta política econômica, no ano de 1996, Paulo Nogueira Batista Jr. lançava a seguinte advertência:

A deterioração da balança comercial brasileira ocorreu com uma velocidade fulminante e talvez tenha surpreendido até mesmo os mais ardorosos defensores do valor estratégico dos déficits externos. Já a partir de novembro de 1994, a balança comercial começou a registrar déficits vultuosos. (...) Assim, a economia brasileira, que ainda lutava para desvencilhar-se das consequências de uma longa crise de endividamento era levada a engajar-se, de forma intensa, em **nova etapa de acumulação de passivos externos, endividando-se** num ritmo comparável ao que levava ao estrangulamento cambial do início da década passada (Batista Jr., 1996: 22; grifos nossos).

Nesse contexto e como argumentado acima, a década de 1980 ficou marcada pela imensa transferência de recursos líquida em favor dos credores. Assim sendo, o Plano Brady<sup>102</sup>, lançado pelo secretário do Tesouro americano no ano de 1989, tratou da renegociação das dívidas com os bancos comerciais estrangeiros, ocorrendo redução do principal e/ou juros em substituição por títulos com taxas de juros flutuantes por fixas. O Brasil, no ano de 1994, era um dos únicos países da região que ainda não haviam aderido ao acordo<sup>103</sup>; em síntese, houve diminuição da dívida (ainda que pequena), mas esta não significou redução do nível do endividamento (Batista Jr. e Rangel, 1994; Gonçalves e Pomar, 2000). Na verdade, ocorreu a securitização da dívida. O Banco Mundial deu a seguinte explicação para o acordo:

Quanto à dívida comercial, nos termos do Plano Brady, os credores oficiais propuseram apoiar a redução da dívida e do serviço da dívida para os países que adotarem programas de ajustamento e medidas destinadas a estimular o investimento externo direto e a repatriação de capital. As reduções ocorreram mediante recompra das dívidas – **troca da dívida antiga por títulos novos**, ao valor nominal e à taxa de juros reduzida, ou por títulos descontados, parcialmente garantidos (BIRD, 1991: 143; grifos nossos).

Nesse contexto e fazendo uma análise do período de 1990-2002 da economia brasileira, Bresser-Pereira (2003) sustentou que o período ficou marcado por uma “estratégia

---

<sup>101</sup> Sejam estas formadas em seus espaços nacionais e/ou transnacionais.

<sup>102</sup> O acordo foi nominado com o nome do secretário do Tesouro americano, Nicholas Brady.

<sup>103</sup> “O fato de Argentina e Brasil não terem fechado acordo sobre a dívida fez aumentar o ceticismo quanto à possibilidade de êxito de seus esforços de estabilização” (BIRD, 1991: 144).

de subdesenvolvimento” com “poupança externa”, ou seja, endividando-se<sup>104</sup>. A causa do desastre econômico gerou altas dívidas para o Estado, baixa taxa de crescimento, altos níveis de desemprego e, no ano de 2002, nova crise no balanço de pagamentos. Nesse sentido, o modelo recomendado pelo Banco Mundial para o Brasil gerou, em pouco tempo, enorme déficit em transações correntes<sup>105</sup> e aumento do endividamento. Vejamos:

Entre 1994 e 1995, o déficit das transações correntes (soma do déficit comercial com o déficit de serviços) entre o Brasil e o mundo decuplicou, indo de 1,7 bilhão de dólares para 17,9 bilhões de dólares. O déficit acumulado, entre 1995 e 1999, na balança de transações correntes alcançou 134,7 bilhões de dólares! O crescimento do passivo externo total do país foi acompanhado pelo crescimento da dívida pública interna, que no final de 1999 somava 516 bilhões de reais. A previsão é que, apenas no ano de 2000, o governo federal deverá pagar 69 bilhões de reais aos detentores da dívida interna pública (Gonçalves e Pomar, 2000: 20).

Os déficits em conta corrente – em muito decorrentes da liberalização comercial – fizeram o Brasil encontrar outros caminhos para equalizar a balança de pagamentos. O caminho, em grande medida, foi através do endividamento. No período de 1995-98, no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o estoque da dívida cresceu 99 bilhões de dólares, apesar de ter desembolsado 128 bilhões de dólares em juros e amortizações (Gonçalves e Pomar, 2000: 21-22). Por isso, uma das funções desempenhadas pelo Banco era a gestão do endividamento público, não apenas fazendo acompanhamento da capacidade de pagamento e recomendações políticas que garantissem os recursos dos credores, como também fomentando políticas públicas que levavam à contratação de mais dívida.

Em conjunto com esta política de manutenção do “déficit em conta corrente dentro dos limites”, o Banco recomendava a reforma da seguridade social, a revisão das receitas fiscais e a abertura econômica à participação estrangeira. Exaltando a implementação do Plano Real, a instituição recomendou que o seu pleno êxito ocorreria com o apoio fiscal e um superávit primário da ordem de 4,5%, tal como a queda da inflação e a aceleração do crescimento. Para o ano de 1995, o governo deveria continuar o combate à inflação, observar as políticas fiscais e limitar o aumento da demanda interna, bem como a política monetária deveria permanecer firme e os aumentos salariais deveriam ser limitados (BIRD, 1995a: 3-4).

---

<sup>104</sup> Na visão do autor, este modelo seria o segundo consenso de Washington, pois se no primeiro exigia-se o ajuste fiscal mais a abertura econômica, no segundo, que se estabeleceu no início dos anos de 1990, a estes pressupostos se somou o alto endividamento (Bresser-Pereira, 2003).

<sup>105</sup> “Como resultado da política econômica adotada por Collor e Fernando Henrique, de “abertura comercial e financeira”, o Brasil acumulou, entre 1991 e 1999, um déficit de 132 bilhões de dólares em suas relações com o mundo” (Gonçalves e Pomar, 2000: 19).



Na linha dos mandamentos do Consenso de Washington, o BIRD exaltou o ajustamento estrutural do setor público na direção da liberalização do comércio, da privatização e na desregulamentação, isto desde 1990<sup>106</sup>. Isso não foi tudo. O Estado deveria reduzir sua participação em vários setores da economia, encorajar a competição e reduzir a regulação em atividades econômicas, portanto, existia uma agenda inacabada nas áreas de telecomunicações, geração e distribuição de energia, exploração e distribuição de gás, água e setor de transporte, bem como deveria ocorrer a concessão de rodovias e portos (BIRD, 1995a: 5). O Banco Mundial sustentava que com a liberalização as empresas nacionais seriam mais eficientes e competitivas<sup>107</sup>. Entretanto, diferentemente destas previsões, ocorreu um intenso processo de desnacionalização<sup>108</sup>, com crescente parcela do aparelho produtivo nacional sendo entregue ao controle estrangeiro (Gonçalves, 1999: 75). Com estas e outras recomendações político-econômicas, materializou-se não apenas a liderança política-intelectual da instituição como também sua função de catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista.

O BIRD mencionou ainda a estagnação econômica da década de 1980 e o gasto ineficiente com educação pública (desembolsava-se cerca de 4% do PIB em educação e mesmo assim os resultados eram ruins, como também devido à alocação dos recursos no ensino superior<sup>109</sup>); destacou a abertura do país ao comércio internacional, à tecnologia e ao capital externo como vantajosos para o Brasil. Então, colocou o seguinte objetivo central: “As autoridades brasileiras e o Banco concordam que o objetivo central da política no médio prazo é o combate à pobreza e à desigualdade” (BIRD, 1995a: 7).

“Combate à pobreza”, lema do RDM 1990, tornou-se também o objetivo do Brasil? A luta contra a pobreza é mais importante, por exemplo, do que gerar empregos ou bem-estar da população, erradicar/diminuir os altos índices de criminalidade ou, quem sabe, maximizar o crescimento econômico? O discurso da instituição apresentava-se como filantrópico e universal, mas, como sustentamos acima, a política de “alívio da pobreza” tinha,

---

<sup>106</sup> Importante pontuar que diferentemente de outros países da América Latina que aderiram, total e/ou parcialmente, aos mandamentos do Consenso de Washington na década de 1980, na visão do Banco, o Brasil somente iniciou o ajustamento estrutural no início da década de 1990.

<sup>107</sup> Não tendo sequer valorado se as condições de competitividade dos países desenvolvidos e em desenvolvimento eram ou não igualitárias.

<sup>108</sup> “A desnacionalização da economia brasileira vai do controle dos setores de produção de painéis à extração de titânio, da produção de aço a bancos, da navegação de cabotagem às telecomunicações, de supermercado à aviação, de chocolates a satélites, do transporte a eletricidade. Praticamente nenhum setor produtivo tem escapado ao avanço das empresas estrangeiras sobre a economia brasileira” (Gonçalves, 1999: 76).

<sup>109</sup> O gasto público é insuficiente no ensino primário - uma média de US\$ 250 por estudante ao ano - enquanto o gasto é excessivo no ensino superior (BIRD, 1995a: 9).

fundamentalmente, a intenção de evitar o caos social, a insegurança contra o sistema político-econômico mundial e a luta de classes nos espaços nacionais. Ademais, acabava por mitigar a autonomia nacional em matéria de definição das estratégias e rumos das políticas públicas, razão pela qual afirma-se que a instituição realiza a gestão compartilhada do corpo social.

A agenda de reforma estrutural, centrada na privatização e na desregulamentação, especificava as companhias a serem vendidas (a grande mineradora Vale do Rio Doce, as companhias de energia elétrica do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, por exemplo), como reforçava a privatização nas áreas de mineração, petróleo e geração de eletricidade, se necessário mediante alterações constitucionais. A reforma do sistema de seguridade social, para equilibrar as finanças públicas (a fim de evitar problemas fiscais) e permitir o sistema complementar privado, bem como a extinção da rigidez das normas sobre o mercado de trabalho, também estavam na pauta da instituição (BIRD, 1995a: 8).

No que toca aos estados da federação, avaliou o Banco que os mesmos apresentavam alto endividamento<sup>110</sup>, prestavam vários serviços públicos e tinham alto gasto com salários, e, o que era pior para a agência, não focavam sua ação no alívio da pobreza<sup>111</sup>; diante desse quadro, deveriam privatizar seus bancos<sup>112</sup>, empresas de distribuição de energia e outros setores, inclusive transferir aos municípios a responsabilidade sobre a educação primária, tudo como meio para melhorar as finanças. A pasta de reformas ainda previa investimento em formação de capital humano, infraestrutura (transporte, água, saneamento, etc.) e meio ambiente (BIRD, 1995a: 8). O apoio aos estados se daria através da privatização dos bancos estaduais, vejamos:

Primeiro, um empréstimo de privatização do banco estatal está sendo preparado para apoiar o programa de privatização do banco estatal (...) O empréstimo recente para a Argentina servirá de modelo para esta operação (BIRD, 1995a: 15).

O ajustamento do setor financeiro brasileiro e estadual, ocorridos na segunda metade da década de 1990, teve a participação estratégica do BIRD. Como argumentou Silva (2007), a privatização dos bancos estaduais, em especial a do BESC (Banco do Estado de Santa

---

<sup>110</sup> O endividamento dos estados brasileiros atingiu proporções de crise. Os estados brasileiros (e alguns grandes municípios) têm uma dívida pendente de US \$ 100 bilhões e estão inadimplentes com cerca de um terço disso (...) o volume total da dívida está aumentando em US \$ 9,5 bilhões ao ano, mesmo sem novos empréstimos (BIRD, 1995a: pagina 5 do 9 Anexo I).

<sup>111</sup> Verifica-se, mais uma vez, que a instituição pretendia fazer o seu lema – combate à pobreza - uma normativa mundial, inclusive para os entes subnacionais. Como já argumentado, a liderança intelectual do Banco pretendia redesenhar as funções e os objetivos do Estado, por isso toma o que os entes políticos façam de maneira distinta como equivocadas.

<sup>112</sup> “...os bancos estaduais devem ser privatizados com sucesso, a principal fonte de gastos quase-fiscais desapareceria” (BIRD, 1995a: 12).

Catarina), seguiu as orientações das organizações internacionais, estando estas ações atreladas ao ajuste fiscal e a um conjunto de ações neoliberais. Por conseguinte, desencadeou o enfraquecimento do sistema financeiro nacional e a manutenção do poderio americano, via dólar, e da preponderância da esfera financeira do capitalismo. Ainda que com outra conotação, o Banco Mundial mostrou que sua assistência técnica era importante dentro do processo de privatização, vejamos:

O Banco também está assessorando o governo na privatização e necessidades regulatórias de telecomunicações, transporte rodoviário e ferroviário, energia elétrica e gás, com base no trabalho que realizamos nessas áreas. Um *Empréstimo de Assistência Técnica* está sendo desenvolvido para incluir apoio à reforma regulatória (BIRD, 1995a: 20).

Destaca-se que as privatizações dos bancos estaduais ocorreram com condicionalidades para aprovação do ajuste fiscal e limitação de receitas – superávit primário (RLR) - e, mesmo diante disto tudo, persistiu o alto pagamento com juros e amortizações, bem como a própria dívida. Todas essas medidas geraram o enfraquecimento do sistema financeiro nacional e fizeram com que o país não mais tivesse uma das fontes próprias de recursos para financiar seus projetos (Silva, 2007), por consequência, podemos suscitar que o país tenha ficado mais vulnerável e dependente das finanças internacionais ou mesmo que ocorreu um maior controle da base monetária, da qual os bancos também têm participação.

A segunda estratégia para os estados seria a reforma do setor de saúde, que, na visão da instituição, deveria introduzir novos mecanismos de financiamento privado. Nesse ponto, o BIRD previa um empréstimo de assistência técnica para auxiliar o país a regulamentar o serviço público após a privatização. Ademais, enfatizava que deveria ocorrer descentralização operacional das responsabilidades para os outros entes federativos (BIRD, 1995a: 15-18). A Constituição de 1988 ainda estava em seus primeiros anos – e com ela todo o movimento do SUS, Sistema Único de Saúde - e já era objeto de desconstrução por parte do Banco Mundial.

Não apenas através do financiamento do setor de saúde, em detrimento de sua gratuidade, como também entendia o Banco que o serviço deveria ser voltado apenas para os grupos carentes e vulneráveis (BIRD, 1995a: 18), quando na verdade o sistema foi concebido para atender toda a população. Tal posicionamento estava em sintonia com o seu programa de reconstrução das políticas governamentais, materializado nos RDMs de 1990 e 1991, e com a constatação de que a faixa mais carente da população não pode e/ou têm dificuldade de obtê-los no mercado, logo, dependem da rede de clínicas e hospitais do setor público.

No que toca à infraestrutura, o BIRD recomendava a devolução de responsabilidades básicas de infraestrutura para municípios e estados, maior participação do setor privado na prestação de serviços, criação de um marco regulatório apropriado para encorajar o setor privado a investir e fortalecimento das instituições. Além do mais, mostrava preocupação com a concessão de ferrovias e rodovias (BIRD, 1995a: 19), em uma nítida reconfiguração de pactos e acordos estabelecidos na Constituição de 1988, redesenhando a atribuição de cada ente federativo, como, por exemplo, ao propor o fortalecimento do município como “chave” para melhoraria dos serviços ou a execução de serviços públicos apenas para os pobres.

A Estratégia de Assistência ao País de 1995 mostrava como a instituição possuía amplo conhecimento do Brasil, dos brasileiros, de sua organização institucional e de suas necessidades (ainda que o Banco pretendesse dar prioridades que não fossem as estabelecidas na constituição). Verdade seja dita, de longa data o BIRD desenvolve ações de gestão compartilhada do corpo social. Em 1979, por exemplo, o Banco celebrou com o país dois empréstimos na área de “desenvolvimento urbano” para construção de infraestrutura nas cidades, depois foram mais acordos similares para cidades pequenas, regiões metropolitanas ou mesmo para comunidades de baixa e média renda da região metropolitana de Salvador. O Banco Mundial em 1983 propiciou a

Melhoria da infraestrutura física (projetos de pavimentação, calçamento, iluminação, habitação, educação, saúde, etc.) em pequenos núcleos urbanos do Estado do Paraná, a fim de evitar o inchamento dos grandes centros (Projeto 2343-0, 1983) (Gonzalez et al., 1991: 173).

Ou seja, os entes estatais brasileiros não eram capazes de zelar pela “pavimentação, calçamento e iluminação” dos cidadãos que estavam em seus territórios, necessitando de assistência ou mesmo de recursos para desempenhar atividades que são correntes, frutos do dia a dia, inerentes à administração da vida da coletividade. A gestão compartilhada da sociedade brasileira com instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial, vai se tornando cristalina e mostra mais uma face da dimensão política da instituição.

No sítio eletrônico do BIRD encontramos a relação de projetos firmados entre a instituição e o Brasil ao longo de setenta anos. No transcorrer da década analisada nesta pesquisa (1990), há uma relação de 73 projetos, alguns deles mencionados pelo Banco nas Estratégias de Assistência ao País, tal como o FUNDESCOLA, o Empréstimo de Assistência Técnica para o Banco Central, empréstimos para privatização e rodovias federais e vários para o alívio da pobreza. Vejamos:

Tabela 1 – Projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil (1990-95)

<b>Título do projeto</b>	<b>Identidade do Projeto</b>	<b>Montante do compromisso (milhões de dólares)</b>	<b>Situação</b>	<b>Data da aprovação</b>
Highways Management and Rehabilitation Project	P006444	\$ 310,00	Encerrado	13/02/1990
ITAPARICA SUPPLEM	P006504	\$ 100,00	Encerrado	20/02/1990
Northeast Irrigation Project	P006453	\$ 210,00	Encerrado	20/02/1990
National Environmental Project	P006446	\$ 117,00	Encerrado	27/02/1990
Electricity Transmission and Conservation Project	P006404	\$ 385,00	Encerrado	14/06/1990
Private Sector Finance Project	P006511	\$ 300,00	Encerrado	29/11/1990
Science Research and Training Project	P006483	\$ 150,00	Encerrado	29/11/1990
Hydrocarbon Transport and Processing Project	P006492	\$ 260,00	Encerrado	26/06/1991
Innovations in Basic Education Project	P006364	\$ 245,00	Encerrado	26/06/1991
Water Sector Modernization Project	P006368	\$ 250,00	Encerrado	10/03/1992
Rondônia Natural Resources Management Project	P006454	\$ 167,00	Encerrado	17/03/1992
São Paulo Metropolitan Transport Decentralization Project	P006379	\$ 126,00	Encerrado	31/03/1992
National Industrial Pollution Control Project	P006495	\$ 50,00	Encerrado	28/05/1992
Mato Grosso Natural Resources Project	P006505	\$ 205,00	Encerrado	18/06/1992
WATER QUALITY AND POLLUTION CONTROL PROJECT	P006541	\$ 245,00	Encerrado	02/07/1992
Santa Catarina State Highway Management Project	P006378	\$ 88,00	Encerrado	22/12/1992
Minas Gerais Water Quality and Pollution Control	P006540	\$ 145,00	Encerrado	05/01/1993
Northeast Basic Education Project (02)	P006427	\$ 212,00	Encerrado	13/05/1993
RIO DE JANEIRO METROPOLITAN TRANSPORT DECENTRALIZATION PROJECT	P006547	\$ 128,50	Encerrado	29/06/1993
Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure Project	P006524	\$ 150,00	Encerrado	20/07/1993
AIDS and STD Control Project	P006546	\$ 160,00	Encerrado	09/11/1993
Northeast Basic Education Project (03)	P006452	\$ 206,60	Encerrado	23/11/1993
Second State Highway Management Project (Piauí, Tocantins, Maranhão)	P006555	\$ 220,00	Encerrado	15/03/1994
Basic Education Quality Improvement Project	P006543	\$ 150,00	Encerrado	17/05/1994
BR-PARANA BASIC EDUCATION QUALITY	P006558	\$ 96,00	Encerrado	28/06/1994
Espirito Santo Water and Coastal Pollution Management Project	P006522	\$ 154,00	Encerrado	28/06/1994
Ceará Urban Development & Water Resource	P006436	\$ 140,00	Encerrado	06/09/1994
Rural Poverty Alleviation - Bahia	P035717	\$ 105,00	Encerrado	29/06/1995
Rural Poverty Alleviation - Sergipe	P038885	\$ 36,00	Encerrado	29/06/1995
Rural Poverty Alleviation - Ceará	P038884	\$ 70,00	Encerrado	29/06/1995
Recife Metropolitan Transport Decentralization Project	P038882	\$ 102,00	Encerrado	29/06/1995
Belo Horizonte Metropolitan Transport Decentralization Project	P006564	\$ 99,00	Encerrado	29/06/1995
Environmental Conservation & Rehabilitation (CVRD) Project	P006512	\$ 50,00	Encerrado	11/07/1995

Fonte: Banco Mundial (www.worldbank.com). Consulta feita em 29/06/2019.

Nestes seis anos os montantes empenhados totalizaram 5.432 milhões de dólares (aproximadamente 905 milhões de dólares por ano), foram 33 projetos, sendo 17 ligados à área de gestão, 6 em infraestrutura, 1 para o setor privado e outros 8 para área social (com destaque para a educação). A relação de projetos para a década de 1990 ainda não terminou. Vejamos:

Tabela 2 – Projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil (1996-99)

Título do projeto	Identidade do Projeto	Montante do compromisso (milhões de dolares)	Situação	Data da aprovação
Federal Railways Restructuring and Privatization Project	P040028	\$ 350,00	Encerrado	20/06/1996
Health Sector Reform Project - REFORSUS	P006554	\$ 300,00	Encerrado	20/06/1996
Paraná Rural Poverty Alleviation & Natural Resources Management Project	P037828	\$ 175,00	Encerrado	27/06/1996
Rural Poverty Alleviation - Pernambuco	P042566	\$ 39,00	Encerrado	12/12/1996
Rural Poverty Alleviation - Piauí	P043871	\$ 30,00	Encerrado	12/12/1996
Rural Poverty Alleviation - Rio Grande do Norte	P038896	\$ 24,00	Encerrado	12/12/1996
Rio Grande do Sul State Reform Project	P039196	\$ 125,00	Encerrado	04/03/1997
Bahia Municipal Infrastructure & Management Project-PRODUR	P006562	\$ 100,00	Encerrado	04/03/1997
Natural Resources Management & Rural Poverty Alleviation - Rio Grande do Sul	P043868	\$ 100,00	Encerrado	22/04/1997
Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project	P006475	\$ 90,00	Encerrado	22/04/1997
Rio Grande do Sul State Highway Management Project	P034578	\$ 70,00	Encerrado	15/05/1997
Agricultural Technology Development Project	P043873	\$ 60,00	Encerrado	22/05/1997
Mato Grosso State Privatization Project	P048870	\$ 45,00	Encerrado	12/06/1997
Ceará Water Pilot Project	P046052	\$ 9,60	Encerrado	12/06/1997
Federal Highway Rehabilitation and Decentralization Project	P006532	\$ 300,00	Encerrado	12/06/1997
Rio de Janeiro State Reform Privatization Project	P039197	\$ 250,00	Encerrado	17/07/1997
Bahia Water Resources Management Project	P035728	\$ 51,00	Encerrado	11/09/1997
3rd Land Management Project - São Paulo	P006474	\$ 55,00	Encerrado	28/10/1997
CENTRAL BANK TECHNICAL ASSISTANCE LOAN I	P048357	\$ 20,00	Encerrado	18/11/1997
Rural Poverty Alleviation - Paraíba	P042565	\$ 60,00	Encerrado	20/11/1997
Rural Poverty Alleviation - Maranhão	P051701	\$ 80,00	Encerrado	20/11/1997
Science and Technology Reform Support Project	P038947	\$ 155,00	Encerrado	18/12/1997
Gás Sector Development Project - Bolivia-Brazil Gas Pipeline	P006549	\$ 130,00	Encerrado	18/12/1997
Rio de Janeiro Mass Transit Project	P043421	\$ 186,00	Encerrado	05/03/1998
Water Sector Modernization Project (02)	P043420	\$ 150,00	Encerrado	05/03/1998
School Improvement Project FUNDESCOLA (01)	P050762	\$ 62,50	Encerrado	02/04/1998
Federal Water Resources Management Project	P038895	\$ 198,00	Encerrado	02/04/1998
São Paulo Integrated Urban Transport Project (Barra Funda-Roosevelt Link/Integração Centro)	P006559	\$ 45,00	Encerrado	07/04/1998
State Reform Project - Minas Gerais	P040033	\$ 170,00	Encerrado	28/04/1998
State Pension Systems Reform Technical Assistance Project	P057910	\$ 5,00	Encerrado	30/06/1998
Emergency Fire Prevention & Control Project	P058129	\$ 15,00	Encerrado	10/09/1998
BR: AIDS & STD Control II	P054120	\$ 165,00	Encerrado	15/09/1998
Disease Surveillance and Control Project (VIGISUS)	P043874	\$ 100,00	Encerrado	17/09/1998
Social Protection Special Sector Adjustment Loan Project	P063351	\$ 252,50	Encerrado	07/01/1999
Social Security Special Sector Adjustment Loan Project	P063340	\$ 757,60	Encerrado	07/01/1999
Animal & Plant Health Protection Project	P055388	\$ 44,00	Encerrado	27/05/1999
Second School Improvement Project	P050763	\$ 202,00	Encerrado	08/06/1999
Salvador Urban Transport Project	P048869	\$ 150,00	Encerrado	17/06/1999
ENERGY EFFICIENCY (ELETROBRAS)	P039200	\$ 43,40	Encerrado	05/10/1999
2nd National Environmental Project	P035741	\$ 15,00	Encerrado	09/12/1999

Fonte: Banco Mundial (www.worldbank.com). Consulta feita em 29/06/2019.

Podemos perceber projetos em diversas temáticas, áreas e entes políticos: reforma do Estado (dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro), assistência técnica para reforma do sistema de pensão (com custo de cinco milhões de dólares. Quantia módica face ao orçamento estatal), para privatização, alívio da pobreza, desenvolvimento do gasoduto Brasil-Bolívia, para o PRODUR na Bahia, transmissão de eletricidade, rodovias, transporte urbano e outros. Apenas pela leitura das ementas, percebe-se que a abrangência dos empréstimos e que estes atingem diversos entes subnacionais.

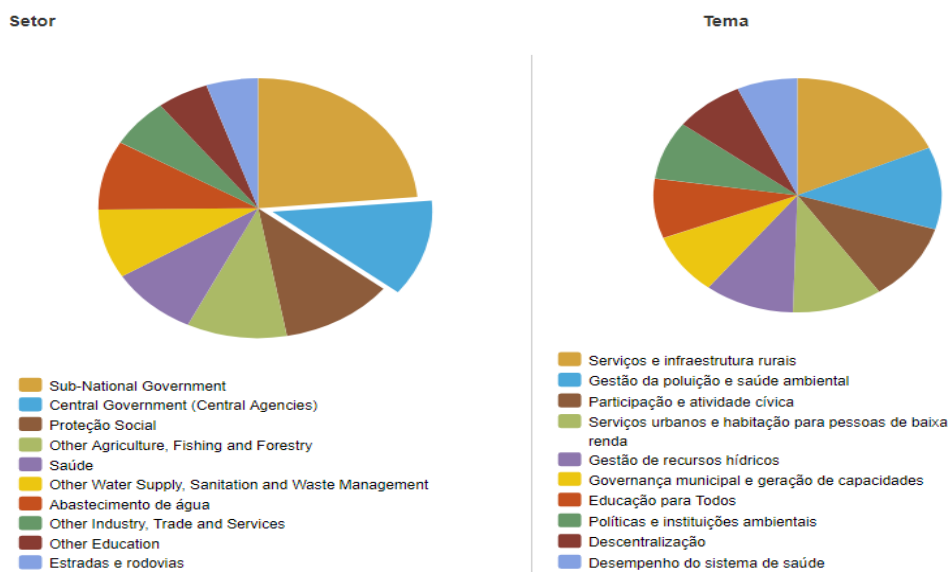
Nestes quatro anos, 1996-99, foram 40 empréstimos, com desembolso total de 5.179 milhões de dólares (média de 1.295 milhões por ano), sendo 17 empréstimos para área de gestão, 6 para área de infraestrutura e 13 para área social (saúde, educação e alívio da pobreza), e mais 2 projetos tratados nominalmente apenas como de “assistência técnica” (do Banco Central e da Reforma do Sistema de Pensão) e 2 empréstimos de ajustamento do setor especial (seguridade e proteção social).

O interessante dessa relação está em seu *modus operandi*, haja vista que a instituição não se faz presente nem aparece para o corpo social que, de alguma forma, auxilia a governar. Como bem argumentou Ribeiro Filho (2006), por agir de forma velada, não visível, trata-se de uma espécie de “sujeito oculto”. Isto porque, ao analisar o projeto do PRODUR, o autor verificou que cerca de 50% dos municípios do estado da Bahia haviam sido afetados pelo mesmo, por programas de ajuste institucional e desenvolvimento urbano. Nesse sentido, suscita-se que um único projeto pode ter uma grande amplitude, haja vista que o empréstimo pode estar sendo celebrado com um ente político da federação e ser expandido para os demais, como neste caso onde o projeto foi firmado com o estado e expandido para os municípios.

Nesse caso específico, o projeto promoveu uma grande reforma na administração pública, sob o signo da “modernização”, inserindo ou reforçando na vida pública nacional a noção de gestão voltada para o mercado, para o lucro, por consequência contribuindo para redefinir o papel das cidades, sem participação democrática alguma (Ribeiro Filho, 2006).

O rol de temas e setores dos empréstimos do Banco Mundial para a sociedade brasileira (de 1949 até 2019) são diversos, vejamos:

Gráfico 1 – Temática e setores dos empréstimos do Banco Mundial para o Brasil



Fonte: Banco Mundial ([www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)). Consulta feita em 29/06/2019.

Assim sendo, não há como negar que o Banco teve, e têm, papel importante – ainda que de forma velada – na sociedade brasileira. A atuação, de longa data, sinaliza ir além de ações de liderança, empréstimos e assistência político-intelectual, para, como já abordado linhas acima, realizar a gestão compartilhada da sociedade, por meio de uma quantidade significativa de políticas públicas.

Prosseguindo. Segundo o BIRD (1995a: 23), a adoção do Plano Real, a implementação das reformas estruturais e da abertura econômica teriam melhorado a qualidade do crédito, tal como o acordo sobre a dívida e sua redução alcançados em 1994 (estando o serviço da dívida para com o Banco Mundial dentro dos limites), pois teriam reduzido as vulnerabilidades externas da economia. O tema é controverso. Segundo Batista Jr. (1996: 7), no início da década de 1990 houve ampliação da liquidez internacional e redução das taxas de juros nas operações em dólares. Na mesma linha de argumentação, Gonçalves (2005: 182) argumentou que houve um crescimento do ingresso do IED após 1995 em decorrência de fatores exógenos e endógenos, já que no ano de 1993 ocorrera um crescimento da economia mundial, inaugurando-se um novo ciclo de expansão do IED, logo, os fatores que mobilizaram o ingresso do investimento e capital seriam muito mais amplos do que reduzir a “prosperidade” econômica ao plano Brady ou mesmo ao Plano Real e às privatizações.

O relatório ponderou o papel da CFI (Corporação Financeira Internacional) e da AMGI (Agência Multilateral de Garantias de Investimentos), dando destaque para as 144 operações



aprovadas desde 1957 para a maioria dos grupos industriais brasileiros, para o agronegócio, para o setor de papel, celulose e manufatura em geral e para outras instituições. O foco da atuação da CFI foi e continuaria sendo o setor privado, mediante a viabilização de acesso ao mercado de capitais, inclusive mobilizando fundos para os maiores bancos brasileiros, bem como propiciar suporte no processo pós-privatização. A AMGI, por sua vez, continuaria viabilizando contratos de garantia (BIRD, 1995a: 23-24).

O Banco Mundial ainda abriu espaço para expor suas relações com o FMI (Fundo Monetário Internacional) e com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). No que toca ao Fundo, argumentou que havia cooperação no monitoramento dos indicadores macroeconômicos e que a forte performance econômica era uma pré-condição para rápida distribuição de empréstimos (BIRD, 1995a: 24). Quanto ao BID, entendia que deveria existir complementariedade dos empréstimos do BID face ao do BIRD e cofinanciamento em outras áreas. Mencionou que 80% dos empréstimos estavam nos municípios e estados e buscariam financiar a descentralização de atividades nos setores de saúde e transporte (BIRD, 1995a: 25).

Verifica-se, que de forma implícita, que o relatório em questão marcou as regras do “novo tempo” para a América Latina, inclusive para o Brasil: liberalização do comércio, dos serviços e das finanças e desregulamentação da economia. Reorientação da produção voltada para a exportação de bens primários; deterioração maior dos termos de troca e aumento do endividamento público, cuja contraface necessária seria o aperfeiçoamento do ajuste fiscal e o “enxugamento do Estado”, especialmente através das privatizações. Todos estes mandamentos estavam em sintonia com o Consenso de Washington.

Assim sendo, a agenda político-econômica do Banco trazia como pontos centrais a estabilização, o ajustamento fiscal, a consolidação da dívida, a manutenção do Plano Real (manutenção da baixa inflação e da política monetária restritiva), superávit primário e déficits em transações correntes mantidos sob controle. A fim de cumprir as metas do ajuste fiscal, o BIRD recomendou as reformas da seguridade social<sup>113</sup> e da legislação trabalhista, bem como a revisão das despesas públicas e a abertura da economia à participação estrangeira.

Na linha do oitavo mandamento, a privatização ampla dos bens, recursos e ativos públicos deveria ocorrer. Nesse ponto, a pauta do BIRD especificou as áreas: petróleo,

---

<sup>113</sup> Observa-se que não se mencionou a ausência de recursos para pagamento da seguridade social ou mesmo que a mesma estaria próxima de seu “fim” e/ou próxima de “quebrar”. O argumento foi no sentido de existir mecanismos privados de financiamento.

mineração, telecomunicações, geração e distribuição de energia, exploração de gás, água e transporte, além da concessão de portos, ferrovias e rodovias. Os entes subnacionais deveriam privatizar seus bancos estaduais, empresas de energia elétrica e outros serviços. Assim, o Estado deveria ser “enxugado”. Tudo na linha do RDM 1991, de acordo com o qual o mercado deveria liderar o desenvolvimento.

Destacou-se, ainda, que como ator político-intelectual e cogestor do corpo social, o Banco prescreveu medidas que, de uma forma ou de outra, pretendiam reconfigurar o pacto federativo (atribuições constitucionais de cada ente da federação), por exemplo, quando expôs que os estados deveriam transferir serviços para os municípios; ou mesmo reconfigurar o próprio Estado brasileiro, por exemplo, quando recomendou o direcionamento das ações apenas para os pobres ou quando fez proposta que visava desconstruir a saúde universal do SUS.

O Brasil é um país com inúmeros pobres, marginalizados e carentes de recursos materiais, e alguns governos que estiveram no comando do executivo podem até ter se alinhado ao objetivo do Banco Mundial de “luta contra a pobreza”; porém, os princípios e objetivos constitucionais do Estado são muito mais amplos do que a meta estabelecida pela instituição, até mesmo porque têm outros fundamentos.

### **3.2 – Políticas compensatórias para a pobreza extrema como forma de compatibilizar a disciplina fiscal e o espaço nacional mais aberto ao mercado**

Passados apenas dois anos da elaboração da última estratégia (relatório n.º 14569- BR de 1995), num contexto de aumento da pobreza, da violência e da criminalidade urbana<sup>114</sup>, o BIRD elaborou uma nova Estratégia de Assistência ao País (relatório n.º 16582-BR, de 12 de junho de 1997), o qual, em síntese, recomendava políticas de alívio da pobreza sem comprometer as políticas de estabilização macroeconômica, ajuste fiscal e liberalização.

O relatório propôs, primeiramente, estruturar os fundamentos da estabilização fiscal, além de medidas para incentivar o desenvolvimento do setor privado e do meio ambiente sustentável; segundo, recomendou ações de intervenções diretas de alívio da pobreza extrema. O déficit em conta corrente e o déficit fiscal, para o Banco, seriam facilmente financiáveis e

---

<sup>114</sup> A elevação da pobreza urbana é evidente, com uma ampliação do setor informal e altos níveis de violência urbana e crime (BIRD, 1997b: 6).

poderiam ser manejados com pequenas correções (BIRD, 1997b: 29). Assim, tal como anteriormente observado, políticas governamentais que geravam a perpetuação do endividamento do Estado eram toleradas e vistas dentro de um plano de “normalidade”.

Em curto espaço de tempo, o BIRD atestava que o relatório se distinguiu do anterior por três motivos: primeiro, a integração das estratégias do BIRD com as da CFI; segundo, a estratégia de expansão da educação primária universal até o ano de 2007; por fim, que a estrutura de assistência do Banco permitiria maior flexibilidade diante da previsão básica. As recomendações da EAP de 1995, centradas no processo de estabilização através da reforma macroeconômica e dos setores estruturais, no crescimento econômico liderado pelo setor privado e nas políticas de alívio da pobreza persistiriam, mas agora deveriam focar na longa duração (BIRD, 1997b: 1).

Argumentava o Banco Mundial que o ambiente internacional estava favorável no período 1994-97 (baixo preço do petróleo e das taxas de juros, que reduz o fardo do serviço da dívida externa, e ambiente aberto ao mercado); nesse sentido, sustentava que a globalização dos mercados financeiros estava auxiliando o Brasil a acessar o investimento e as finanças internacionais, especialmente diante do programa de privatização em curso e sua abertura ao investimento externo (BIRD, 1997b: 1).

Interessante observar que no relatório de 1995 o Banco exaltava o acordo de renegociação da dívida externa como um fator primordial para a prosperidade econômica do Brasil (desconsiderando outros indicadores econômicos). No presente relatório, ponderou que o preço do petróleo estava em baixa, o ambiente externo favorável e taxa de juros estava baixa, ou seja, todos eram fatores que auxiliavam o ambiente econômico internacional.

Considerando todos estes fatores, Nogueira Jr (1994; 1996: 7), criticou o momento e os termos pelos quais o país aderiu ao plano Brady, porque no início da década de 1990 havia ampla liquidez internacional e redução das taxas de juros nas operações em dólares. Na mesma linha de argumentação, Gonçalves (2005: 182) expôs como houve um crescimento do ingresso do IED após 1995 em decorrência de fatores exógenos e endógenos, já que no ano de 1993 ocorreu um crescimento da economia mundial, inaugurando-se um novo ciclo de expansão do IED, que em 1994 era de US\$ 256 bilhões de dólares e em 2000 já era de US\$ 1.393 bilhões. Assim sendo, os fatores que mobilizaram o ingresso do investimento e capital eram muito mais amplos do que reduzir a “prosperidade” econômica à aderência aos termos do plano Brady ou mesmo ao Plano Real e à estabilização econômica.

Novamente o Banco Mundial exaltava o Plano Real, centrado na desindexação da economia, na âncora cambial e nas políticas de crédito e monetária restritivas. A instituição considerava que este era uma fonte de progresso econômico e social, e estava propiciando crescimento do PIB, redução da inflação, fortalecimento do balanço de pagamentos e redução reativa e absoluta da pobreza, além de promover a estabilização sem gerar desemprego, como estava acontecendo em outros países da América Latina. Ponderava também que o déficit em conta corrente estava sendo financiado através do IED (BIRD, 1997b: 2). Assim sendo, de um silêncio sobre as condições do déficit na balança de pagamentos e a forma como estava sendo financiado, neste momento o Banco observou a relação no curto prazo (entrada de IED) desconsiderando o longo prazo na equalização dos termos de troca.<sup>115</sup>

Ademais, na linha dos mandamentos do Consenso de Washington elogiava o processo de privatização<sup>116</sup> (e o tão propalado “enxugamento do Estado”) e o fim dos monopólios, inclusive mediante mudanças constitucionais nas áreas de telecomunicações e petróleo, e entendia que a liberalização do comércio estava sendo preservada pelo governo. No que toca ao ajustamento fiscal, este estava em dificuldade face ao anteriormente previsto, isto porque os entes subnacionais tinham altas dívidas, as taxas de juros (altas) necessárias para o processo de estabilização e o salário dos funcionários públicos geraram um déficit de 0,5% do PIB em 1994 para 4,8% do PIB em 1995<sup>117</sup>; estes fatores e o próprio Plano Real acarretaram um acentuado aumento da dívida pública face ao PIB, de 23,3% em 1994 para 34,5% em 1996 (BIRD, 1997b: 2).

Em síntese e face ao argumentado ao longo deste trabalho, o Banco executava a gestão do endividamento público, seja ao não criticar a perpetuação do endividamento do Estado seja ao continuar propagando, em sua agenda, políticas econômicas que mantinham e/ou agravavam o quadro macroeconômico, em especial o desequilíbrio estrutural nos termos de troca.

---

<sup>115</sup> No RDM de 1991, por exemplo, o Banco ponderou a influência do choque de juros sobre a balança de pagamentos, vejamos: “O fácil acesso ao financiamento externo sustentou esse aumento de gastos, mas a captação excessiva de empréstimos criou mais tarde uma crise de balanço de pagamentos. (...) Países como a Colômbia registraram *booms* internos mais modestos, mas não sofreram crises de dívida por terem tomado empréstimo externos com maior moderação ou taxas de juros baixas” (BIRD, 1991: 128). Portanto, estava dentro do conhecimento da instituição as medidas que geram ou não desequilíbrios na balança de pagamento, endividamento e até crises.

<sup>116</sup> No total 55 companhias têm sido privatizadas no nível federal e estadual desde 1991 (BIRD, 1997b: 4).

<sup>117</sup> Salvo engano, as considerações sobre déficit, ou mesmo crédito, deveriam ser feitas face a arrecadação do Estado – o orçamento, haja vista que são estes recursos que contam para pagamento das despesas (inclusive para pagamento de juros e amortização). Ao ser considerado o percentual sobre o PIB – que engloba os recursos do setor privado, na verdade, está-se atenuando, disfarçando o tamanho do déficit. Assim, o débito era muito maior do que o Banco Mundial estava mencionando.

Retornando ao tema do alto endividamento e da crise da dívida, podemos constatar que o próprio Banco os tomava como elementos estruturantes do sistema internacional. Vejamos:

A reciclagem dos excedentes dos exportadores de petróleo gerou grandes fluxos internacionais de capital (...) O volume dos empréstimos bancários internacionais aumentou em quase 800% durante a década [1970], atingindo cerca de US\$ 800 bilhões de dólares (...) A dívida externa desses países cresceu de US\$ 63 bilhões em 1970 para US\$ 562 bilhões em 1980 (BIRD, 1991: 20-21)

Se é verdade que a instituição se preocupava com as condições do endividamento, é fato também que o Banco emudecia sobre a sua participação, direta ou indireta, para que tal processo ocorresse, desconsiderando quais instituições financeiras fizeram a reciclagem dos petrodólares como posteriormente se beneficiaram com a imensa transferência de recursos<sup>118</sup>. Nesse sentido, vale recordar que o Banco Mundial elaborou seu RDM de 1979 e neste não houve qualquer previsão ou recomendação quanto aos níveis de endividamento público ou possibilidade de inadimplência. No RDM de 1983, por sua vez, mesmo como a moratória do México, o máximo que se considerou foi um problema de liquidez, mesmo posicionamento para o caso do Brasil (George e Sabelli, 1996: 107). Marichal (2016: 184), expandiu essa crítica do Banco Mundial para o BID e para o FMI, já que ambas instituições carregam o peso da responsabilidade por não terem emitido sinais de alerta acerca do alto endividamento ocorrido entre 1970 e 1981. A forma de atuar se repetia: o Estado se endividava e não se fazia qualquer crítica ou, quando era feita, não tinha o mesmo tom e intensidade que, por exemplo, era feita para o governo privatizar ou liberalizar sua economia.

Recorde-se que antes ou depois da crise da dívida nem o Banco ou o Fundo emitiram alerta sobre os termos do endividamento. Mantiveram-se calados durante todo este processo. Nenhum posicionamento para controlar gastos, para reduzir os níveis da dívida, nada neste sentido foi emanado, dito ou recomendado sobre o alto endividamento<sup>119</sup> (Marichal, 2016: 184). A mesma postura sinaliza ter ocorrido no transcorrer da década de 1990, haja vista que a instituição ponderou que o déficit em conta corrente estava sendo equalizado por IED, mas, não

---

<sup>118</sup> Por exemplo, o Citicorp, o Citibank, o Bank of America e o Chase Manhattan (Marichal, 2016: 179-180), mais o Manufactures Hanover, o J. P. Morgan, o Chemical Bankers Trust e Continental Illinois (Batista Jr., 1987: 253).

<sup>119</sup> Na época o BIRD nada mencionou. Posteriormente, o fez no RDM de 1991, vejamos: “Depois de 1979-80, quando as taxas de juros se tornaram mais voláteis, vários países latino-americanos com alta parcela da dívida a taxas flutuantes sofreram forte aumento em seus pagamentos do serviço da dívida. Os resultantes problemas de balanço de pagamentos foram agravados ainda mais pelos efeitos da recessão mundial e pela redução da disponibilidade de financiamento externo” (BIRD, 1991: 140). Depois de passada a tormenta e executada a imensa transferência de recursos em favor dos credores, tal observação é questionável.

mensurou os possíveis malefícios desta política no longo prazo (ou mesmo uma possível interrupção/redução no fluxo de capitais). Além do mais, mesmo com acentuado crescimento da dívida pública em curto espaço de tempo, não fez qualquer repreensão em contrário<sup>120</sup>. Por essas ações, argumenta-se que uma das funções do Banco é a gestão do endividamento público.

A reforma da seguridade social e administrativa, centrada em estabelecer um teto para o pagamento dos vencimentos e na possibilidade de remoção do funcionário público em caso de excesso de pessoal, também estavam na agenda política da instituição. O oitavo mandamento continuou a ser exaltado em decorrência das reformas constitucionais para participação do setor privado nas áreas de eletricidade (processo natural em toda a América Latina, segundo o BIRD), gás, petróleo e telecomunicações, tal como a privatização de serviços públicos e dos bancos públicos que em breve seriam vendidos (dando como exemplo o BANERJ, CREDIREAL e o BANESPA) (BIRD, 1997b: 4). No que diz respeito ao BANERJ, também não foi ajuizado pela instituição que grande parte do passivo do banco seria assumido pela população do Rio de Janeiro, logo, gerando nova fonte de endividamento e de pagamento de juros e amortização.

Por meio do RDM 1991, o Banco deu notoriedade a duas regras do sistema político-econômico internacional: que o processo de substituição de importações não seria mais apoiado e que a transformação de sociedades agrárias em industrial era um paradigma do passado. Na presente Estratégia de Assistência para o Brasil, de 1997, o BIRD atestava: “com estabilização e **o novo, ambiente mais aberto ao comércio**, competitividade e produtividade tornaram-se cada vez mais elementos importantes do DSP<sup>121</sup> para sucesso do Brasil” (BIRD, 1997b: 5; grifos nossos). Assim sendo, não tendo as nações da periferia capitalista mais o incentivo à proteção das indústrias instaladas em seus espaços nacionais, deveriam liberalizar e desregulamentar suas economias e, para alcançar o “sucesso”, precisariam pautar sua atividade econômica pela competitividade e produtividade.

Resta averiguar se essas indústrias, nacionais ou transnacionais, seriam ou não capazes de competir e de ser mais eficientes face as indústrias de outras nações (que não necessariamente estavam instaladas no centro capitalista)<sup>122</sup>, contra os diversos insumos – custo

---

<sup>120</sup> Vejamos um outro exemplo: “A estrutura da dívida do Sul da Ásia se assemelha à da África subsaariana, mas **o elevado coeficiente de serviço da dívida/exportações** da região tornou-se **administrável** graças a um crescimento relativamente vigoroso e à prudência na obtenção de empréstimos (BIRD, 1990: 16; grifos nossos). Transparece, a instituição, que a dívida é necessária ao Estado e que esta deve ser “administrável”.

<sup>121</sup> Desenvolvimento do Setor Privado.

<sup>122</sup> Necessário sempre pontuar que o capital, o investimento, o conhecimento, patentes, know-how e outros fatores essenciais do processo produtivo desencadeiam mecanismos de transferência de recursos (remessa de lucros e

da matéria-prima, mão-de-obra, capital, etc. – que afetam e estabelecem o preço final da mercadoria/serviço ou contra os subsídios e proteção que as grandes potências concedem ao seu setor produtivo. Na verdade, esses novos mandamentos fazem refletir sobre a real estrutura e articulação do sistema capitalista, crítica presente, de longa data, na obra de Marx e Engels:

Por todo o globo terrestre, a burguesia busca satisfazer a necessidade de escoamento cada vez mais amplo para seus produtos. Ela precisa implantar e se expandir por toda a parte, estabelecer vínculos onde quer que seja. Graças a sua exploração do mercado mundial, ela conformou de modo cosmopolita a produção e o consumo de todos os países.

A burguesia abole cada vez mais a fragmentação dos meios de produção, da propriedade e das populações. Ela aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou em poucas mãos a propriedade. A consequência inevitável disso foi a centralização política (Marx e Engels, 2012 [1848]: 47; 49).

Isso leva a analisar a estruturação e articulação do aparelho produtivo não apenas nos limites dos espaços nacionais. Por isso, a forma de visualizar a realidade, adotada na presente pesquisa, parte do modo de produção globalmente dominante, em especial dos interesses americanos, para os espaços nacionais; segundo, não faz distinção entre “interno” e “externo”, considerando que todas as dinâmicas decorrem do centro capitalista e de seus consortes, através das elites políticas que aderem, em maior ou menor grau, ao sistema; terceiro, as distinções interdisciplinares que levam a segregação dos campos dos saberes em social, político e econômico, devem ser desconsiderados uma vez que são forças sociais. (Cox, 1983; 1991).

O que temos são espaços econômicos transnacionais que comandam a produção, as finanças, o comércio, o conhecimento e os mercados, desencadeando a exploração de riquezas, da renda e de seres humanos, e gerando acumulação. Assim sendo, a organização do espaço produtivo surge a partir dos interesses e estratégias do sistema capitalista (de seus custos de mão-de-obra, da terra, da tributação, dos produtos e da moeda, e da maior melhor fonte de propiciar acumulação). Se há dispersão da produção pelo planeta, em especial as empresas transnacionais, e concentração de capital, isso se dá sob essa ótica. Se o “the new” busca ambiente de negócios mais aberto ao comércio e as finanças mundiais, a razão é a mesma.

Ademais, se ser “competitivo” e “produtivo” levará ou não os países em desenvolvimento ao “sucesso” é um processo ainda em construção. A realidade vem mostrando

---

dividendos, pagamentos de royalties, etc.), tal como o pagamento de juros e amortização da dívida pública. Portanto, o aparelho produtivo não necessita estar instalado no centro capitalista. E, diferentemente do que sustenta o BIRD, a tecnologia não se apresenta como um bem universal e tecnicamente “neutro”, sendo produto de relações sociais.

o inverso. Mostra como o centro capitalista e as grandes potências não mudaram de mãos, ainda que uma nação em específico – a China - tenha apresentado, nos últimos anos, elevadas taxas de crescimento do PIB e do volume da atividade econômica em si. No caso brasileiro, como acima já apontado, o processo de liberalização, desregulamentação e privatização dos recursos e bens públicos, iniciado na década de 1990, desencadeou a “desnacionalização” do aparato produtivo (Gonçalves, 1999).

Na visão do BIRD, o alto nível de pobreza urbana era evidente, tal como os altos níveis de crime e violência urbana, ademais, o país apresentava alto índice de desigualdade regional. O baixo nível da educação era determinante para os níveis de pobreza. Diante desse quadro, o país deveria promover ações em setores chaves, educação e saúde, e grupos de pobreza, assim sendo, executaria o alívio da pobreza (BIRD, 1997b: 6). Desta maneira, a proposta do Banco era fazer do seu objetivo também o do Brasil. Ademais, não pensou em recomendar o alívio e/ou outros termos do serviço da dívida<sup>123</sup> e da própria dívida, muito menos ponderou que a causa da pobreza pudesse ser decorrente da alta concentração de renda<sup>124</sup> e riqueza.

Dentro da agenda do desenvolvimento, o Banco pregava a redução contínua do déficit público como meio para reduzir as taxas de juros e valorizar a moeda e para ter acesso às finanças internacionais, bem como manteve o posicionamento de que o déficit em conta corrente deveria ser mantido em níveis administráveis. A reforma do setor público deveria buscar o desempenho fiscal, para tanto deveria ser reduzida as despesas e a massa salarial, o fim da aposentadoria com 100% do último vencimento, redução da acumulação de benefícios, introdução de idade mínima para aposentadoria e reforma fiscal. Ademais, deveria ocorrer a modernização do Estado (destacando o seu papel de mero regulador), privatização de serviços e atividades de interesse do setor privado<sup>125</sup>, redefinição e redistribuição de funções entre o ente nacional e subnacional, bem como necessitaria ocorrer a descentralização dos serviços estatais

---

<sup>123</sup> O RDM 1991 afirmou que: “A **redução da dívida e do serviço da dívida**, juntamente com as necessárias mudanças de política econômica, pode abrir caminho para a reforma, melhorar a credibilidade do programa junto aos investidores privados e contribuir para o ajustamento fiscal” (BIRD, 1991: 124-125; grifos nossos).

<sup>124</sup> O BIRD assim considerou: Além disso, o crescimento do PIB per capita no Brasil tem sido menos eficaz do que em outros países para reduzir a pobreza. Estima-se que um por cento do crescimento do PIB per capita reduza a taxa de pobreza no Brasil em apenas cerca de 0,7%, em comparação com os 2% típicos para os países em desenvolvimento. A principal razão para essa baixa elasticidade é a **alta desigualdade de renda**, o que implica que uma pequena parte de qualquer renda incremental se acumula nos pobres (BIRD, 2000: 6; grifos nossos).

<sup>125</sup> O relatório de 1997, tal como na Estratégia de Assistência ao País de 1995, centrava a transferência – concessão e/ou privatização - dos seguintes setores para iniciativa privada: energia, gás, saúde, rodovias, ferrovias, transporte urbano e água e saneamento (BIRD, 1997b: 9-10).



(BIRD, 1997b: 8-9). Neste ponto, o Banco também criticou as atribuições e autonomias dos entes subnacionais brasileiros no RDM 1997. Vejamos:

A descentralização também aumentou o déficit fiscal, na medida em que os grandes estados se valeram do aumento de sua autonomia política para extrair recursos federais: em meados da década de 90, cerca de um terço do crescente déficit federal era atribuído à dívida subnacional. O caso Brasil mostra que a descentralização política e fiscal não garante a melhoria da eficiência do setor público e pode ameaçar a estabilidade macroeconômica. (...) o governo deve exigir orçamentos rígidos nas suas relações fiscais e financeiras com os governos subnacionais (BIRD, 1997a: 133).

Ao que parece, a instituição almejava reconstruir o pacto federativo acordado em 1988. Nesse sentido e como meio para alcançar a educação primária universal até o ano de 2007, o BIRD (1997b: 10) recomendava que deveriam existir receitas mínimas para a educação, que os valores precisariam ser entregues diretamente para as escolas (aumentando a autonomia da escola, porém reduzindo o poder de estados e municípios) e que deveria ser feito investimento em pessoal e material didático. A política proposta para a educação estava em sintonia com a proposta do BIRD, construída nos RDMs de 1990 e 1997, de que o Estado deveria ter estratégias básicas para os vulneráveis, já que as camadas mais baixas da população não conseguiam obter esses serviços no mercado.

Dentro dos objetivos gerais deste relatório, o BIRD abordou o tema da gestão ambiental, tratou do “protocolo verde” e do “ICMS verde”, propôs melhoria na coordenação entre as áreas de governo, maior descentralização entre os estados e o nível local e deu destaque ao trabalho das ONGs e do setor privado para a proteção do meio ambiente. Tratou ainda da poluição urbana e da proteção da Amazônia e da mata atlântica (BIRD, 1997b: 11).

No que diz respeito ao cenário macroeconômico, o país deveria sustentar a estabilização e fortalecer os fundamentos do durável e sustentável crescimento, para tanto a meta era alcançar o superávit primário. Novamente, observou as reformas administrativas, da seguridade social e pensionistas públicos e a reforma tributária como essenciais para o Brasil alcançar tais objetivos. Destacou que estas reformas poderiam contribuir para o país melhorar o balanço primário (BIRD, 1997b: 12). Se, anteriormente, o Banco não deu o devido valor ao déficit no balanço de pagamento, neste momento o fez. Vejamos:

Espera-se que a conta corrente aumente de 3,2% do PIB em 1996 para 4,2% em 1999. Isso se deve a uma combinação de fatores. Uma baixa taxa de crescimento das exportações e um crescimento mais forte das importações, à medida que a liberalização das importações se aprofunda, resulta em um déficit comercial crescente (BIRD, 1997b: 12).

A visão da instituição era de que o Brasil poderia financiar seu débito em conta corrente através do investimento internacional sem voltar a adotar políticas protecionistas (BIRD, 1997b: 12) ao comércio, ao investimento externo direto e as finanças internacionais, portanto, sem negar os mandamentos do consenso de Washington. Além do IED, o Banco esqueceu de mencionar o endividamento público como forma de equalizar o déficit. Com efeito, o Banco propôs um padrão de desenvolvimento, basicamente, centrado no capital internacional e no endividamento (ainda que não tenha assumido este fato)<sup>126</sup>. Ainda dentro da questão macroeconômica e olhando as despesas, no RDM 1997 o Banco fez a seguinte crítica:

Instabilidade macroeconômica. Os governos podem perder o controle da política macroeconômica se a indisciplina fiscal local e regional forçar o governo central a vir frequentemente em seu socorro, como ocorreu no Brasil (BIRD, 1997a: 12).

O risco para a estratégia macroeconômica vinha justamente do déficit fiscal e do déficit em conta corrente<sup>127</sup>, com aumento da vulnerabilidade externa e choques domésticos. Os choques externos poderiam resultar na redução do investimento para as nações em desenvolvimento, como também da fraqueza do setor financeiro dos espaços nacionais, do alto endividamento doméstico e do crescente estoque da dívida privada do Brasil. Os choques domésticos poderiam decorrer dos déficits fiscais, redução de “confiança” e fuga de capitais (BIRD, 1997b: 13). Essas “estratégias” do Banco Mundial estão em consonância com o objetivo geral do RDM 1990 de equalizar a disciplina fiscal (primeiro mandamento do consenso de Washington) com o alívio da pobreza.

A Estratégia de Assistência de 1997, tal como prevista na anterior de 1995, destinava-se a dar suporte às seguintes metas: a) consolidar as reformas estruturais para estabilização e crescimento econômico; b) alívio da pobreza e programas de saúde, educação e setores urbanos e rurais; c) promoção e financiamento da infraestrutura; d) gestão do ambiente e recursos naturais; e, e) fortalecimento dos projetos em curso (BIRD, 1997b: 14). Neste ponto, além da função de ator político-intelectual, a instituição acabava se alinhando e reconhecendo (ainda que não com estas palavras) que uma de suas funções era a de catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento. Vejamos:

---

<sup>126</sup> Esta agenda política do BIRD se alinha à crítica feita por Bresser-Pereira (2003) de que a década de 1990 ficou marcada pelo subdesenvolvimento com ajuste fiscal, liberalização e abertura comercial somado a “poupança externa”, ou seja, com alto endividamento público.

<sup>127</sup> Somente no transcórre desta Estratégia de Assistência ao País o Banco começou a ponderar o déficit em conta corrente como um risco para o país.

Conforme observado na última EAP, o valor agregado do Grupo Banco Mundial ao esforço de desenvolvimento do Brasil é muito mais impulsionado pelas contribuições, **um catalisador de reformas e investimentos prioritários** em áreas em que o banco pode cobrir sua experiência global e inovação, e **menos por contribuições financeiras diretas** para esta economia grande e dinâmica (BIRD, 1997b: 14; grifos nossos).

O Banco Mundial é muito mais do que um ator financeiro. Como o próprio reconhece, exerce um conjunto de funções enquanto agência mundial do desenvolvimento, onde, ao menos em tempos recentes, o financiamento não é o elemento primordial, mas, a sua atuação como ator político-intelectual e catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista<sup>128</sup> mostrou proeminência; ainda atuou na gestão compartilhada do corpo social e do endividamento público.

Segundo o Banco (1997b: 14-16), a instituição e o governo tiveram sua relação fortalecida. Suas ações buscaram o ajustamento estrutural, reforma do Estado e expansão da infraestrutura, especialmente para o programa de privatizações<sup>129</sup>, e que novos projetos seriam realizados. Também mencionou um empréstimo de reforma do setor de saúde para melhoria de sua gestão, de uma nova assistência para a pobreza rural e de empréstimos de assistência que buscariam melhorar a performance fiscal, inclusive como meio dos entes subnacionais suportarem suas reformas fiscal e da dívida.

Realmente os estados da federação brasileira estavam em processo de renegociação de suas dívidas. Neste mesmo ano de 1997, no dia 11 de setembro, foi aprovada legislação que tinha como objeto a consolidação da dívida dos estados e do distrito federal com a União, dentro do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados. Dentre outros temas, tratava do superávit primário, da privatização e despesas com funcionalismo público. Previa, inclusive, que “a União poderá securitizar as obrigações assumidas ou emitir títulos do Tesouro Nacional (...) com vistas à obtenção dos recursos necessários à execução do disposto nesta lei” (lei n.º 9.496/97). Pode-se verificar que não apenas a União estava alinhada ao mandamento da disciplina fiscal, como também fez com que os entes subnacionais passassem a operar sob essa normativa do ajuste fiscal. Resta saber se, de fato, houve uma assistência técnica específica do Banco Mundial para o governo brasileiro e/ou para os estados da federação com tal propósito.

---

<sup>128</sup> Em outra passagem do presente relatório, o Banco deu destaque ao seu papel como catalisador do desenvolvimento privado e social (BIRD, 1997b: 17).

<sup>129</sup> O empréstimo para financiamento da Reestruturação de Ferrovias, entre outros, pagamentos de indenização e treinamento para o pessoal que está saindo das ferrovias federais em apoio às concessões do sistema ferroviário para operadores privados no Brasil (BIRD, 1997b: 14).

Na introdução do presente relatório, o Banco argumentou que um marco distintivo seria a apresentação da primeira estratégia em conjunto do BIRD e da CFI. Todavia, no transcorrer do documento somente foi exposto o ponto de vista do Banco. Isto foi reforçado quando se estipulou os critérios de atuação da CFI para maximizar o desenvolvimento em infraestrutura, desenvolvimento do mercado doméstico de capital e desenvolvimento regional. Já para o BIRD suas ações seriam centralizadas na implementação e desenvolvimento da reforma estrutural, na melhoria fiscal, na redução da pobreza e nos empréstimos que tivessem impacto no nível estadual (BIRD, 1997b: 16-17). Tal como argumentado antes, o BIRD não deixou de ter como função o financiamento a projetos e a bancos de desenvolvimento. No presente relatório, o Banco mencionou seu trabalho com o BNDES para financiar a infraestrutura do setor privado. Entendeu que o Brasil se movia para implantação de políticas favoráveis ao mercado (BIRD, 1997b: 18).

Na linha dos pressupostos dos RDMs 1990 e 1997, o BIRD insistia que seu grande objetivo permanecia sendo o alívio da pobreza. Nesse sentido, apoiaria o Brasil para alcançar tal fim, desde que o país realocasse os gastos públicos para beneficiar os mais pobres. Juntamente deveriam ser adotadas medidas para a educação básica universal e para a saúde<sup>130</sup>. No que toca à pobreza rural brasileira, o Banco teria o papel de apoiar projetos de água, infraestrutura em cidades pequenas e outros investimentos para reduzir a pobreza. Ademais, estava prevista uma nova assistência para a chamada “Reforma Agrária Assistida pelo Mercado” (RAAM) (BIRD, 1997b: 19-20).

Na verdade, o Banco idealizou o programa (RAAM) e começou a implementá-lo no Brasil em 1994<sup>131</sup>, por meio do projeto Célula da Terra, como programa de crédito fundiário para compra da propriedade rural, ou seja, uma maneira distinta da desapropriação pelo Estado. A lógica era outra. Os proprietários eram pagos em dinheiro, a preço de mercado<sup>132</sup>, e a propriedade era dada em garantia para pagamento da dívida. Por esta perspectiva, a terra foi tratada como mais uma mercadoria. Tal iniciativa consistia em uma medida compensatória para aliviar a pauperização da vida rural, em muito decorrente das medidas macroeconômicas do

---

<sup>130</sup> Segundo o BIRD, os serviços do SUS sofriam de baixa qualidade, impacto desigual, má alocação de recursos e “perigo” de financiamento (BIRD, 1997b: 19).

<sup>131</sup> Observa-se que apenas 6 (seis) anos depois do pacto constitucional entrava em execução um programa não concebido pelos constituintes. Este projeto consta na relação de projetos de folhas 76.

<sup>132</sup> Não através de títulos da dívida pública, como previsto no pacto de 1988.

Plano Real, como também em resposta a uma eclosão de saques no Nordeste, que repercutiram mal sobre os governos federais e estaduais (Pereira, 2012).

Diferentemente do discurso do governo, a “reforma agrária assistida pelo mercado” se tornou o programa central para a reforma agrária no Brasil no período 1997 à 2002, sendo certo que esta medida não foi objeto de nenhum controle social, não houve pesquisa para traçar o perfil socioeconômico dos vendedores<sup>133</sup>, além do mais os principais interessados não participaram autônoma e soberanamente do processo de escolha dos imóveis, bem como houve elevação do preço da terra (Pereira, 2012).

Recorde-se que em 1988 ocorreu um pacto social de como seria feita a reforma agrária no Brasil, porém, passados alguns anos, o Banco desconsiderou esses princípios e fez a sua proposta de “reforma agrária”. A Constituição previu um capítulo específico sobre a política fundiária e a reforma agrária, em oito artigos e vários incisos. Em síntese, a União seria a responsável pela desapropriação, mediante pagamento através de títulos da dívida pública agrária, com terras devolutas da própria União destinadas ao programa, bem como a concessão de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos aos beneficiários da reforma agrária (CF/1988, artigo 189). Assim, a agenda política da instituição, tendo como princípio a generalização das relações capitalistas, delineava políticas públicas de tal amplitude que podiam, inclusive, ir em sentido contrário às normas constitucionais.

No que toca à pobreza urbana, esta seria enfrentada mediante projetos de transporte público, saneamento básico e fornecimento de água, urbanização de favelas e infraestrutura (BIRD, 1997b: 20). Esse conjunto de recomendações e ações do BIRD evidenciavam como buscou-se abranger atividades básicas para a vida em sociedade, as quais tipicamente são desenvolvidas por entes políticos ao longo da história, como, por exemplo, ações para distribuição de água e saneamento, acesso à terra e alimentação. A gestão compartilhada do corpo social, por meio de um conjunto significativo de políticas públicas, alcançou tamanha amplitude que reformou o próprio Estado<sup>134</sup> (com abrangência para os entes subnacionais).

---

<sup>133</sup> A bem da verdade, “o PCT [Projeto Célula da Terra] efetivamente premiou os proprietários que por meio dele venderam imóveis abandonados, subutilizados ou falidos” (Pereira, 2012).

<sup>134</sup> Reforma do setor público. Recentemente, o Banco aprovou um empréstimo para reforma do estado (ERE) para o Rio Grande do Sul e EREs para o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso serão apresentados à Diretoria em breve (...) Muitas iniciativas de reforma interessantes também estão em andamento no nível municipal, e o Banco gostaria de explorar maneiras de ajudar e aprender com esses esforços (BIRD, 1997b: 21).

O Plano Real novamente foi elogiado, pois, segundo o Banco, deu impulso renovado para o setor privado investir. Assim, o papel da instituição consistia em dar assistência técnica para o desenvolvimento do mercado de capitais, o fortalecimento do setor bancário e a mobilização da “popança externa”, tal como acesso ao capital, infraestrutura e regulação de mercado. Além do mais, o BIRD iria financiar assistência técnica para atualizar a supervisão e execução da capacidade do Banco Central e em outras temáticas do desenvolvimento (BIRD, 1997b: 21-23).

Deve ser mencionado ainda que a instituição estabelecia um determinado montante para investimento em um ano fiscal, mas desembolsava valor inferior. Para o Banco, tal fato tinha como motivo a ineficiência do governo em realizar as reformas, por isso, ao final, os valores empenhados eram menores. Por outro lado, entendia o BIRD que a assistência técnica poderia auxiliar as reformas do setor financeiro, na privatização, na seguridade social, na concepção de esquemas de segurança e em outras reformas (BIRD, 1997b: 26-27).

Por fim, tal como na Estratégia de Assistência de 1995, o Banco argumentou que o FMI tinha como foco a análise macroeconômica. Alegou que as instituições trabalhariam em conjunto para propiciar assistência técnica nos setores financeiros e fiscal ao Brasil, buscando o monitoramento do desenvolvimento econômico e formulando assessoria política. Quanto ao BID, este focalizaria suas ações nos empréstimos em infraestrutura, especialmente saneamento, água e rodovias, e no desenvolvimento municipal, com melhoria em favelas e microempresas. Assim sendo, as instituições iriam cofinanciar os principais programas governamentais e teriam complementariedade em suas ações (BIRD, 1997b: 28).

No ano de 1997, diante do aumento no nível de pobreza urbana, do crime e da violência<sup>135</sup>, o Banco rapidamente agiu. O motivo, segundo a instituição, eram os baixos níveis de educação, para tanto recomendou a expansão da educação básica universal, medidas para a saúde e alívio da pobreza para grupos específicos. Seguiu suas próprias normativas, em especial que o Estado deveria proteger os vulneráveis atuando diretamente na pobreza.

Toda a narrativa do relatório tratou dentro de um plano de “normalidade” os déficits em conta corrente, inexistindo qualquer crítica mais contundente - no máximo considerações superficiais – e/ou a recomendação de políticas econômicas alternativas. Para tanto, continuou exaltando o Plano Real, em especial o superávit primário e a estabilidade macroeconômica, e

---

<sup>135</sup> Aumento da pobreza urbana é evidente, com um grande setor informal e altos níveis de violência urbana e crime (BIRD, 1997b: 6).

dando ênfase ao ajuste fiscal como solução para todas as mazelas nacionais, inclusive ampliando a assistência para criticar e propor recomendações aos entes subnacionais.

Talvez o que mais tenha chamado a atenção no presente relatório tenha sido a assistência técnica do Banco para, de alguma forma, reconstruir o pacto federativo com os entes subnacionais, ou até mesmo o próprio Estado, seja, por exemplo, ao propor redistribuição de atribuições, seja ao implementar um modelo de reforma agrária distinta da prevista na constituição. Certamente, ao sugerir a realocação dos gastos públicos apenas para os mais pobres<sup>136</sup>, não apenas caminhou em sentido contrário à proposta de Estado de bem-estar imaginada pelo constituinte de 1988, como pretendeu fazer de seus princípios, normativas e metas também as do Brasil.

Continuou o Banco propondo a reforma administrativa do Estado, da seguridade social (sem mencionar déficit) e tributária. Ademais, seguiu entronizando que o setor privado e internacional deveria comandar a atividade econômica, para tanto o governo necessitaria prosseguir o processo de privatização de bens, serviços e atividades públicas. Destaca-se, ainda, que o Banco afirmava estar ocorrendo um fortalecimento da relação com o governo federal, responsável último pela continuidade das políticas pró-mercado.

### **3.3 – A dívida/serviço da dívida como instituição intocável no orçamento público brasileiro**

A Estratégia de Assistência para o Brasil, de março de 2000, de imediato exaltava os “impressionantes” avanços da economia brasileira para uma economia “moderna”, dirigida pelo setor privado e integrada ao mercado internacional, como também a rapidez do programa de privatização, além de novamente enaltecer o processo de estabilização e o Plano Real (BIRD, 2000: i). Diga-se de passagem, que o Brasil não seguiu o modelo de dolarização da economia<sup>137</sup>, tal como havia ocorrido na Bolívia, no Peru, na Argentina e no México (Batista Jr., 1993; 1996).

---

<sup>136</sup> Neste ponto, verifica-se que o Banco Mundial alinhou-se à crítica feita por Jonh Williamson (1992) de que o CW pregava que a reorientação dos gastos públicos deveria mirar áreas de retorno econômico, quando, para o autor, o redirecionamento deveria ser feito em benefício dos pobres.

<sup>137</sup> Tal como nos modelos de *currency boards* das coloniais inglesas, utilizou-se a moeda estrangeira - o dólar - como âncora cambial, com conseqüente perda da soberania monetária e restrição da base monetária (Batista Jr., 1993: 17; 30; 51). Essa política monetária adotada por outros entes políticos latino-americanos, suscitou a existência de mandamentos não expressos no CW. Recorde-se, ainda, que o “Estado efetivo” concebido pelo Banco Mundial teria como função zelar pela macroeconomia “prudente e aceitável”.

Todavia, isto não isentou o Plano Real de gerar baixo crescimento econômico, câmbio supervalorizado, taxas de juros elevada e desemprego crescente, bem como aumentar o custo da dívida pública, do próprio endividamento e da carga tributária (aumentou de 26% em 1993, para 34% em 2002 do PIB). A um custo enorme para o país o Plano Real teve como trunfo a derrubada da inflação (Batista Jr., 1996: 36; Gonçalves, 2003b: 18, 2003: 97). No RDM 1997 a instituição difundiu o modelo monetário “prudente”:

POLÍTICA MONETÁRIA. Um banco central independente e que funcione bem pode reduzir efetivamente a ameaça de expansão monetária politicamente motivada e manter ao mesmo tempo certa flexibilidade para acomodar choques externos inevitáveis. Muitos países em busca de credibilidade para a sua política monetária escolheram o modelo de banco central independente (BIRD, 1997a: 54).

Segundo o Banco (2000: i), os principais desafios para o período 2000-02 seriam os seguintes: a) a redução da pobreza e da desigualdade (especialmente num ambiente de baixo crescimento e contração fiscal); b) manter e aprofundar o ajustamento fiscal<sup>138</sup>, sendo a reforma da seguridade social o meio mais importante para tal fim, mas não poderia ser desconsiderada a reforma tributária, das despesas e administrativa, inclusive em nível estadual; c) aumentar a renda per capita para reduzir a pobreza<sup>139</sup>; d) melhorar a eficiência do setor público para aliviar a pobreza, promover o crescimento e o ajuste fiscal; e, e) atrelar a estratégia do desenvolvimento à gestão do meio ambiente (BIRD, 2000: i-ii).

O Banco Mundial argumentou que os serviços não-creditícios baseados no conhecimento eram um ponto importante da assistência da instituição<sup>140</sup>, tal como a assistência para melhorar a qualidade, sustentabilidade e impacto social do ajustamento fiscal, especialmente através do empréstimo de ajustamento. Assim, alívio da pobreza e ajuste fiscal percorreram toda a narrativa<sup>141</sup>, figurando no centro das atenções da instituição a

---

<sup>138</sup> O Banco elogiou o ajuste fiscal feito pelo governo (BIRD, 2000: i).

<sup>139</sup> Recorde-se que no RDM 1991, ao negar a eficiência de mercado e que a ação do governo nem sempre era prejudicial, o Banco se posicionou de forma contrária aos que argumentavam que o crescimento econômico seria suficiente por si só para reduzir a pobreza. Assim, em sentido contrário, formulou, enquanto ator político-intelectual, sua política de alívio da pobreza via programa de transferência de rendas e de esquemas e estratégias básicas de segurança (BIRD, 1991).

<sup>140</sup> O Banco pretende intensificar seus serviços não-financeiros para um grupo mais amplo de estados. Os serviços financeiros e não-financeiros se concentrarão, mas não se limitarão, aos estados da região Nordeste, que incluem estados com o maior índice de pobreza, e um registro de profundas reformas e inovações políticas (BIRD, 2000: iii).

<sup>141</sup> O governo em seu esforço para continuar conciliando o ajuste fiscal com a redução da pobreza e o crescimento, empreendeu recentemente um esforço conjunto para priorizar os gastos e melhorar a eficiência da administração do programa (BIRD, 2000: 2). A equalização da disciplina fiscal com o alívio da pobreza, desde o RDM 1990 era um mantra do Banco. Ao que parece e segundo narrativa da própria instituição, passou também a ser o objetivo das políticas públicas do país.



performance fiscal, a sustentabilidade da dívida e o desempenho e o progresso das reformas estruturais e sociais (BIRD, 2000: ii-iii).

Passados cinco anos desde a primeira Estratégia de Assistência analisada neste trabalho, e avaliando o desenvolvimento recente do país – após a estabilização, iniciada em 1994 -, o Banco atestava que a estabilização monetária foi boa para o crescimento e para a redução da pobreza, mas devido à ausência de consenso político para o ajuste fiscal, o Brasil havia ficado para trás, então o país havia se tornado dependente de grande entrada de capitais (BIRD, 2000: 1). A liberalização e a desregulamentação da economia não seriam proveitosas para o país? O déficit em conta corrente não seria “administrável”? O aparelho produtivo não conseguiria ser eficiente e produtivo diante “do novo”, das novas normativas internacionais? A assistência, do próprio Banco não alavancaria o mercado de capitais domésticos? E a privatização dos bancos estaduais? Pelo que podemos verificar, as críticas a este modelo de desenvolvimento não foram suficientes para que o Banco Mundial revisse suas posições.

Recorde-se, ainda, da desvalorização da moeda ocorrida após o processo eleitoral e no início do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Apesar desse evento, o Banco elogiou o governo pela forma eficaz em resgatar a confiança do mercado, com combinação de política monetária restritiva, ajustamento e reformas estruturais, inclusive por atingir as metas fiscais, bem como a liberalização do câmbio em janeiro de 1999 e o regime de metas de inflação, implantado em meados do mesmo ano. Todas as medidas, segundo o Banco, foram importantes para obter a estabilidade econômica e recuperar a “confiança” (BIRD, 2000: 1). Logo, tal como anteriormente exposto, o mercado era o início, o fim e o meio. O desenvolvimento através do mercado sinalizava ser o único caminho a ser seguido.

O financiamento do débito em conta corrente através do IED continuava sendo tratado dentro do plano de “normalidade”, assim como a alta proporção do serviço da dívida face as exportações e/ou a relação dívida/PIB. Da mesma maneira, que “como os déficits fiscais estão intimamente correlacionados com os déficits em conta corrente, o ajuste fiscal é um instrumento chave para reduzir a vulnerabilidade” (BIRD, 2000: 2). Esses indicadores macroeconômicos – extremamente relevantes - continuavam não sendo um problema para o país, desde que continuasse ocorrendo o redirecionamento das despesas do Estado para tais fins. Além do mais, não foi feita pela instituição qualquer consideração sobre a conta de serviços e de capitais.

Os mandamentos da liberalização comercial, financeira e do IED e a desregulamentação das barreiras ao comércio eram mais importantes do que a geração de emprego, renda e bem-estar para a população brasileira. O fechamento de fábricas e postos de trabalho também não eram considerados, nem mesmo quando o próprio Banco reconheceu o aumento da pobreza urbana, da violência e do crime. A crítica a este padrão de desenvolvimento e as possíveis consequências foi feita por vários autores, vejamos uma delas:

O balanço de pagamentos em conta corrente, antes protegido pela combinação de câmbio indexado e barreiras à importação, passou deliberadamente sacrificado em nome do combate à inflação. Recorreu-se até mesmo à tributação das exportações de produtos com preços em alta no mercado internacional. (...) O caráter deliberado dessa política era confirmado pelas manifestações da equipe econômica do governo. Repetia-se insistentemente que o país deveria estar preparado para conviver com déficits comerciais por um longo período. (...) Tratava-se de uma aposta temerária, para dizer o mínimo. Como justificar tal confiança num país que mal curara as feridas do ciclo anterior de endividamento externo? Sem ter digerido as sequelas da longa crise da dívida externa dos anos 80, que interrompera de forma traumática o seu desenvolvimento por mais de uma década, o Brasil estava sendo lançado em nova fase de acumulação de desequilíbrios externos e obrigações com o exterior (Batista Jr., 1996: 18).

Ademais, não foi mensurado pela instituição que o IED que ingressava para financiar a privatização do aparelho produtivo do país, posteriormente traria encargos na conta de serviços e capitais, haja vista que as remessas de lucros, dividendos e outros mecanismos gerariam formas de transferência de recursos aos não-residentes. Tudo assegurado pelo respeito ao direito de propriedade, instituição presente no Estado de Direito e também um dos mandamentos do consenso de Washington.

A gestão compartilhada do corpo social, em conjunto com outras agências multilaterais de desenvolvimento, se fez presente quando, por exemplo, o BIRD expôs que existia quase que uma similaridade entre o Plano Plurianual do Governo para os anos 2000-03 e a Estratégia de Assistência ao País, também para o período 2000-03. Portanto, como argumenta-se no presente trabalho, o Banco, o Estado brasileiro e outras agências internacionais desenhavam quais seriam as prioridades em matérias de políticas públicas no país. Vejamos:

O PPA 2000/3 é usado pelo governo para coordenar o apoio de agências internacionais dentro do contexto de sua determinação geral de prioridades de desenvolvimento. Como tal, o PPA 2000/3 é uma referência fundamental para este EAP. O PPA 2000/3 representa uma estratégia de desenvolvimento do governo que efetivamente direciona os principais desafios enfrentados pelo Brasil e é usada como base para o programa de assistência do Banco (BIRD, 2000: 2).

Outro exemplo deste papel pode ser visto no rol de pareceres, relatórios e notas de políticas (que, de alguma forma, complementam as EAPs), no transcorrer dos anos de 1995-2002; tratavam das mais diversas temáticas que afetavam a sociedade brasileira. Vejamos:

Quadro 1: Amplitude da assessoria técnica do Banco Mundial para o Brasil

- Brasil. Dívida Estadual. Crise e reforma (relatório n.º 14842-BR, 1995);
- Regulamentação da Infraestrutura no Brasil. Perspectivas sobre a Descentralização (relatório n.º 16018-BR, 1995);
- Brasil. A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90 (relatório n.º 12655-BR, 1995);
- Brasil. O custo Brasil desde 1990-92 (relatório n.º 15663-BR, 1996);
- Ceará. Experiência na formação de professores (relatório n.º 33554, 1996);
- Do confronto à colaboração. Relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil (relatório n.º 21645);
- O combate à pobreza no Brasil. Relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza (relatório n.º 20475—BR, 2001);
- Brasil. Barreiras jurídicas, políticas e administrativas aos investimentos no Brasil: O caso de São Paulo e Rio de Janeiro (relatório n.º 33337, 2001);
- Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada (relatório n.º 21790-BR; em dois volumes, 2001);
- Brasil. Desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas (relatório n.º 22841-BR, 2001);
- Brasil. Saúde materno infantil (relatório n.º 23811-BR, 2002);
- Proteção da qualidade da água subterrânea, um guia para as empresas de abastecimento de água, órgãos municipais e agências ambientais (relatório n.º 25071, 2002);
- Brasil. Empregos no Brasil, sessão informativa sobre política (relatório n.º 24408-BR, 2002);

Fonte: Banco Mundial ([www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)). Consulta feita em 07/03/2018.

Os títulos das assistências técnicas mostram como o Banco se posicionou desde a “saúde materno infantil”, passando pela “primeira infância” e pela maneira de enfrentar a pobreza até chegar à reforma da previdência (que não encontra-se nestes relatórios específicos, mas nas EAPs); ou seja, do nascimento até os últimos dias de vida de um ser humano, o Banco Mundial emitiu preceitos sobre a vida dos brasileiros.

Avançando. Diante dos ciclos macroeconômicos, por conseguinte, dos ciclos periódicos de empobrecimento, o BIRD fez sua avaliação de “tendências e perfil da pobreza”. Pela primeira vez nestas Estratégias de Assistência ao Brasil, definiu-se como “linha de pobreza” a renda per capita de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) e classificou-se a “pobreza” e a “pobreza extrema”. O documento também diagnosticou que a maioria da pobreza estava localizada no Nordeste, no meio rural, que o nível de educação era baixo e que os pobres estavam trabalhando no setor informal (BIRD, 2000: 4; 10). Este discurso da instituição se alinha ao que argumentou Pereira (2009: 133), de que a instituição criou a “construção político-intelectual do assalto à pobreza”, com conceitos de “pobreza absoluta” e “pobreza relativa”. Contudo, qual seria a causa da pobreza? Segundo a visão do Banco, a baixa produtividade dos pobres, entendida como algo separado da produção da riqueza social. Portanto, a instituição não enfrentou sua(s) causa(s), centrando-se suas ações apenas nas consequências.

Mesmo à luz das crises econômicas que haviam acontecido, com destaque para a asiática de 1997<sup>142</sup>, mas, não esquecendo das crises mexicana, russa e brasileira, o Banco continuou apostando no Plano Real e nas “reformas estruturais” como via para o crescimento econômico e como meio para redução da pobreza. Mesmo sabendo que o crescimento per capita havia sido negativo em 1998-99 e relativamente baixo em 1996-97<sup>143</sup> (BIRD, 2000:6).

Nesta Estratégia de Assistência, o Banco ressaltou que havia ocorrido recentemente um aumento do desemprego estrutural. Segundo a instituição, o governo faria reformas na regulação do trabalho e de seu custo. Para aliviar a pobreza, continuou fazendo as recomendações para as áreas de educação básica e saúde primária (BIRD, 2000: 8). Continuou a instituição sem enfrentar as questões estruturais e históricas que determinam as desigualdades econômicas no Brasil. Faz-se tal argumentação, à luz do que o próprio BIRD ponderou:

O acesso limitado aos ativos físicos pelos pobres rurais é outro obstáculo para a redução da pobreza. **Padrões históricos de propriedade, que remontam aos tempos coloniais**, e políticas passadas trouxeram uma distribuição altamente desigual da propriedade da terra, que hoje é uma restrição crítica subjacente à pobreza rural (BIRD, 2000: 8; grifos nossos).

A crítica de que há alta desigualdade de renda e riqueza do Brasil vem sendo feita ao longo do presente trabalho. O Banco Mundial, mesmo diante de tais informações e dados, recomendou políticas que não enfrentaram esses fatos. Na verdade, ficou uma interrogação: por qual motivo não propôs reforma redistributivas de renda e riqueza? Políticas de microcrédito e transferência direta de renda para os mais carentes da população podem auxiliar na redução da miséria, todavia, não enfrentam as causas da pobreza e da desigualdade. As ruas e vielas no Brasil e da América Latina mostram a realidade.

A rede de segurança social, desenhada pelo Banco no seu RDM de 1990 e posta como função de seu “Estado efetivo” no RDM 1997, foi apresentada neste relatório. Pensão mínima, seguro desemprego, pagamento por demissão e programas direcionados aos grupos vulneráveis específicos eram formas de enfrentar a pobreza, dando-se destaque, ainda, ao montante dos programas de transferência de renda (20 bilhões de reais por ano) e ao condicionamento da renda a frequência das crianças às escolas. Na visão da instituição, estas ações contribuíram

---

<sup>142</sup> A sucessão de crises econômicas desde 1997 tem afetado os pobres principalmente através da redução da demanda de mão-de-obra e da conseqüente redução do emprego e/ou dos salários reais (BIRD, 2000: 4).

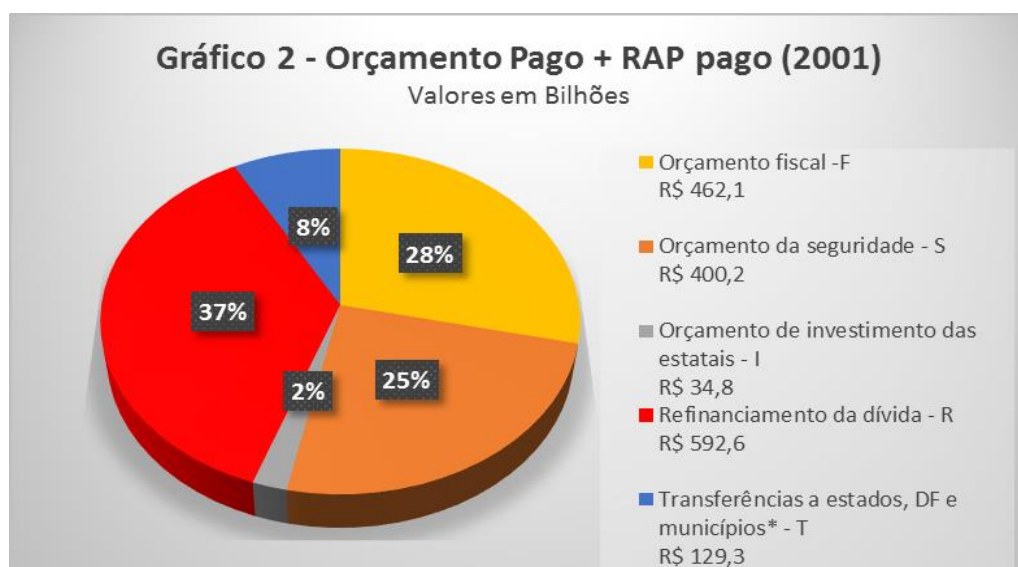
<sup>143</sup> Ainda que sem reconhecer, o Banco se alinhava à crítica de que as medidas de estabilização e do Plano Real foram positivas apenas em reduzir a inflação, porém negativas ao gerar recessão ou baixo crescimento econômico, desemprego, aumento do endividamento, etc.

para reduzir a pobreza nos anos anteriores (BIRD, 2000: 8). As políticas compensatórias para alívio da pobreza presentes no RDM 1990, consistiam, fundamentalmente, em estratégias básicas de proteção, programa de transferência de renda e esquemas de segurança.

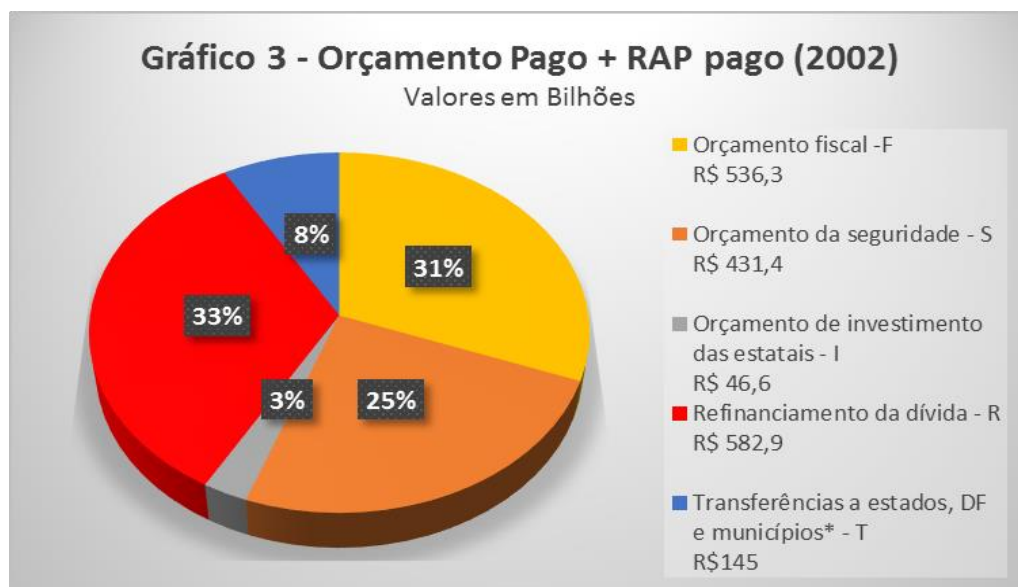
Nessa linha, o BIRD sustentou que a maior fonte de gastos públicos era com a previdência e que a reforma desta liberaria recursos. Vejamos:

Relacionado aos itens anteriores estão problemas de eficácia, eficiência e direcionamento de gastos sociais. O setor público do Brasil gasta grande parte de seus orçamentos nas áreas sociais. Uma comparação internacional mostra que o total dos gastos sociais, incluindo a previdência social, como parcela do PIB (cerca de 20%) são altos no Brasil, mas os gastos com educação e saúde estão baixos, um problema que não pode ser enfrentado até que **a reforma da seguridade social comece a liberar recursos** (BIRD, 2000: 9; grifos nossos).

O Banco Mundial pode ter totalizado gastos dos entes subnacionais para alcançar este montante tão elevado de despesas com a seguridade social<sup>144</sup>, todavia, enquanto agência mundial de desenvolvimento que se apresenta como bastião da excelência técnica, no mínimo deveria ter mencionado os elevadíssimos gastos que a União, e também os entes subnacionais, tinham com o refinanciamento da dívida. Desconsiderar o estoque da dívida e do serviço era uma omissão, postura que reforça a argumentação de que uma de suas funções primordiais é justamente a gestão do endividamento público. Vejamos os principais grupos do orçamento:



<sup>144</sup> O Banco apresentou outros valores e porcentagens sobre este grupo de despesas.



Fonte: Gráfico realizado pelo autor como base nos dados constantes no relatório Orçamento da União em foco. Parâmetros, resultados fiscais e execução. Disponível em: [www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao](http://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao). Acesso em: 31/07/2019

Pelo que se percebe, os recursos empenhados a título de “refinanciamento da dívida” não poderiam ser negligenciados pela instituição. Se desconsiderarmos os valores que a União transferiu para os entes subnacionais, o montante gasto com juros e amortização cresce face aos gastos totais. Foram despesas da ordem de 592 bilhões de reais no ano de 2001 e 582 bilhões de reais no ano de 2002. Montantes que passaram quase duas décadas ainda são vultuosos.

Segundo o Banco (2000: 11), a crise fiscal de 1999 deteriorou a performance fiscal, por tal motivo o setor público solicitou empréstimos no ano de 1998 no montante de 8% do PIB<sup>145</sup>, levando a razão da dívida/PIB de 34,6% para 42,4%; posteriormente, em janeiro de 1999, o endividamento chegou em 51,2% do PIB (BIRD, 2000: 11). A instituição argumentou que o problema decorreu da performance fiscal, todavia, a crise foi cambial e atrelada ao cenário internacional.

Mesmo com os elevadíssimos e crescente níveis de endividamento, o BIRD continuou elogiando o governo, isto porque o mesmo teria realizado impressionante e eficiente gestão da crise econômica e do próprio estoque da dívida<sup>146</sup>. Ademais, todo o programa de ajustamento recebeu endosso e apoio do Banco. Entretanto, a solução para a sustentabilidade fiscal continuaria sendo a privatização e a reforma do setor público, especialmente a “a reforma da

<sup>145</sup> Recorde-se a crítica feita anteriormente. Ponderar os valores sobre o PIB deturpa a gravidade dos fatos, pois se está relacionando os valores face ao montante que o setor privado produz, quando quem paga a dívida pública são os recursos do Estado, do setor público.

<sup>146</sup> Continuou inexistindo ponderação sobre a política de superávit primário ou de juros altos do governo.

seguridade social é a questão fiscal mais importante que enfrenta os governos federal e subnacional. O déficit previdenciário global foi de cerca de R\$ 40 bilhões em 1998, ou cerca de 5% do PIB” (BIRD, 2000: 12).

Nesse sentido, o Banco recomendou medidas para reduzir despesas, tais como não dar reajuste salarial para o funcionalismo público, não contratar ou promover servidores, cortar custos e diminuir os investimentos públicos. Do lado das receitas, expôs que houve aumento da carga tributária para cerca de 31% do PIB (BIRD, 2000: 12), logo, evidencia-se que o Banco Mundial tem suas preferências no orçamento, haja vista que propôs, se necessário, redução no investimento, porém silenciou sobre o pagamento de juros e amortização, assim como manteve seu posicionamento de que o superávit primário era melhor do que investir no social, na geração de empregos ou em outros grupos do orçamento. Do mesmo modo, a instituição não criticou o aumento da carga tributária (CPMF, COFINS, contribuição sobre a seguridade social ou produtos derivados do petróleo) como um caminho para equilibrar as receitas e despesas do governo.

A reforma da seguridade social teria como desafios reduzir os custos das pensões, cortar benefícios do setor público (RJU e RGPS) e incentivar os planos de fundos de pensão. Fez-se menção, ainda, às reformas administrativas<sup>147</sup> e tributária, bem como à reforma do código fiscal, inclusive dando destaque a tramitação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BIRD, 2000: 12). Realmente no ano de 2000 foi aprovada a referida legislação (lei complementar n.º 101/2000), que, em síntese privilegiou a lógica fiscal face a social, idealizada na constituição federal de 1988. A quantidade de dispositivos legais que protegem a “dívida e o endividamento” têm primazia sobre outros grupos de despesas.

Enquanto gestor do endividamento público, o BIRD mostrou pleno conhecimento da dívida dos estados da federação e do acordo de renegociação destes com a União, inclusive que o governo estava exigindo um saldo primário positivo, novos limites para empréstimos e limite para dívida. Fez forte crítica à omissão da LRF em não prever vedações para governo federal assumisse o serviço da dívida dos entes subnacionais. Na visão da instituição, cada ente político deveria ser responsável pelo seu serviço da dívida (BIRD, 2000: 14).

Apesar das instabilidades provocadas pelas crises mexicanas, asiáticas, russa e da própria crise cambial brasileira, do aumento do endividamento público, do baixo ou inexistente

---

<sup>147</sup> Propondo o Banco, em síntese, um limite máximo na relação receitas e gastos com pessoal, permissão para demissão unilateral, contratação pelo regime privado (CLT) e demissão por baixo desempenho (BIRD, 2000: 13).

crescimento econômico, do aumento dos níveis de desemprego e, segundo o próprio Banco, do aumento da pobreza urbana, da violência e da criminalidade, o BIRD (2000: 15) continuava exaltando que o programa político do início dos anos 1990 de abertura comercial, liberalização financeira e privatização era indispensável para o Brasil. Uma contradição com os dados e indicadores sociais que o próprio Banco apresentou. Assim, somente as referências ideológicas e as decisões políticas em defesa do Consenso de Washington podem explicar tal ponto de vista.

Se esta avaliação não fosse suficiente, o BIRD (2000: 16) continuou fazendo as seguintes recomendações: melhoria do acesso ao capital e redução do custo do capital, da infraestrutura e da produtividade do trabalho, adoção de políticas que incentivassem a exportação e o incremento da tecnologia, bem como iniciativas para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, enfatizou que o “crescimento da exportação tem sido lento, levando a um persistente déficit na conta corrente” (BIRD, 2000: 17), quando, a instituição não ponderava se com a liberalização do comércio e das finanças e a desregulamentação os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, seriam capazes de competir com o aparato produtivo de outros espaços nacionais. Por outro lado, o próprio Banco avaliava a “vocação primário-exportadora” do país para servir como uma espécie de “fazenda do mundo” e fornecer recursos naturais<sup>148</sup>.

Assim sendo, sem a proteção à indústria instalada no espaço nacional, com a maior integração à economia mundial, não dispondo o país de tecnologia de ponta e capital para investimento, restaria ao Brasil fornecer seus recursos naturais e suas terras. Como, em regra, os bens e serviços com alto fator tecnológico e capital possuíam preço maior face aos produtos primários, persistiria, e de fato persistiu, a degradação nos termos de troca, logo, o déficit na balança de pagamentos. Em consequência, o endividamento continuou a aumentar. Mesmo assim o BIRD se apresentava como instituição detentora da liderança político-intelectual necessária sobre o tema, vejamos:

Semelhantemente, o Tesouro Nacional vem aprimorando sua infraestrutura para a gestão profissional da dívida e acolheu o envolvimento do Banco nesse processo, o qual envolveu **assistência à gestão da dívida em nível estadual**, assim como o Ministério da Previdência Social na busca de melhorar sua análise política e funções administrativa (BIRD, 2000: 20; grifos nossos).

---

<sup>148</sup> “Muitos desses produtos acabam sendo recursos - não baseados em tecnologia - o que é natural, dada a dotação de terras e recursos naturais do Brasil” (BIRD, 2000: 17).



Muito provavelmente a assistência técnica que o BIRD fez referência é o relatório n.º 14842-BR, “Brasil. Dívida estadual: crise e reforma”. A instituição tinha conhecimento da origem do endividamento dos entes subnacionais, do montante, quem eram os maiores devedores, que o governo federal já havia atuado em socorro aos entes subnacionais, que os juros não pagos estavam sendo capitalizados e sobre a legislação que tratou do reescalonamento com credores externos e internos, portanto, sabia que o ônus do serviço da dívida estava sendo deixado para as gerações futuras (BIRD: 1995b).

Diante do reescalonamento das dívidas estaduais internas e externas e como meio de garantir a obrigação do pagamento da negociação, o governo federal exigiu como contrapartida a cessão ou transferência de impostos que arrecadava (dos créditos daí decorrentes), mas que eram por direito dos estados e municípios em decorrência do pacto federativo. Isto tudo em dissonância aos preceitos constitucionais<sup>149</sup>. O BIRD, deu destaque a este mecanismo de garantia do adimplemento do serviço da dívida, vejamos:

Além disso, como *quid pro quo* do reescalonamento da dívida, o Governo federal exigiu que os estados autorizassem a deduzir o serviço da dívida a ser pago ao tesouro das transferências federais e das contas em que são retidos os recibos do ICMS. Enquanto forem impostas, essas disposições permitem ao Governo federal reforçar as obrigações do serviço da dívida, podendo atuar como freio de pedidos de novos empréstimos (BIRD, 1995b: 13).

O relatório se propôs a auxiliar não apenas a solução da crise de endividamento como a própria gestão das finanças dos estados. Nesse sentido, a proposta mais singular foi a do estabelecimento de um “conselho de credores” com poder de veto sobre despesas, empréstimos e decisões fiscais dos entes políticos. Um ser exógeno à constituição federal e com nítidos interesses privados comandaria as finanças dos entes subnacionais. Vejamos a sugestão:

Uma abordagem de estado por estado pode seguir o modelo usado na crise da dívida da Cidade de Nova York em 1975: criando um conselho de controle constituído pelos principais credores do estado, conferindo-lhe poder de veto sobre as despesas, empréstimos e decisões fiscais do estado e negociando uma divisão dos custos do acordo negociado entre as diversas partes interessadas: usuários dos serviços, sindicatos do setor público, contribuintes e credores. Caso se adote o modelo de Nova York, o conselho de controle permaneceria em existência durante várias mudanças de governo. Isso impediria governos subsequentes de reverter as reformas e asseguraria a sustentabilidade dos mercados financeiros (BIRD, 1995b: 16).

---

<sup>149</sup> “É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos” (artigo 160 da Constituição de 1988).

Se nas Estratégias de Assistência ao País apresentadas anteriormente o BIRD deixou implícitas suas preferências pelos grupos do orçamento, nesse relatório sobre a dívida estadual sua primazia ficou expressa<sup>150</sup>:

2.22 Categorias rivais de despesas. Cortes nas categorias rivais de despesas são os componentes mais promissores de um acordo negociado da dívida. Os estados poderiam fazer uma contribuição significativa para suas obrigações do serviço da dívida **realocando as despesas de outras categorias de gasto**. (...) A Constituição requer que os estados transfiram 25% de sua receita fiscal do ICMS aos municípios. **O atual serviço da dívida obviamente seria considerado intocável**. Contudo, o restante poderia ser considerado realocável (BIRD, 1995b: 20-21; grifos nossos).

Dessa forma, a primazia do ajustamento fiscal, entronizada pelo Banco Mundial, buscava disponibilizar recursos para o pagamento do serviço da dívida. Este grupo do orçamento era considerado intocável<sup>151</sup>. Para tanto, na visão da instituição, primeiro deveria se cortar gastos em investimento, depois, demitir funcionários públicos e reduzir salários, e, por fim, cortar gastos tributários (como meio para aumentar arrecadação). Isto tudo como forma de priorizar o serviço da dívida.

Prosseguindo. Segundo o Banco (2000: 22-23), os destaques da agenda, desde o último relatório, seriam a educação básica (fez menção ao programa FUNDESCOLA), a intensificação do programa de assistência aos estados, o apoio à “reforma agrária assistida pelo mercado”, a assistência em casos de crises e o auxílio na crítica reforma da seguridade social.

O Banco asseverou ainda que a relação direta com os estados da federação estava sendo positiva, seja através de empréstimos<sup>152</sup> seja através de serviços não-financeiros, em especial os Memorandos Econômicos para os estados. Na linha do relatório sobre a dívida estadual, lamentava que não havia sido incluído metas de ajuste fiscal, mas que outros empréstimos poderiam prever uma revisão detalhada das despesas dos estados<sup>153</sup>, a fim de

---

<sup>150</sup> Essa preferência também pode ser vista na seguinte passagem: “Há uma percepção de que os governos estaduais têm excesso de pessoal, especialmente nos níveis mais baixos, sugerindo a possibilidade de reduções consideráveis de pessoal **como meio de liberar recursos** para pagar o serviço da dívida” (BIRD, 1995b: 21; grifos nossos).

<sup>151</sup> Em outra oportunidade, tratando do estudo de caso do estado de São Paulo, reforçou: “O atual serviço da dívida, de R\$ 900 milhões, **obviamente deve ser considerado intocável**. Entretanto, o restante – R\$ 10 bilhões – poderia ser considerado fungível” (BIRD, 1995b: 54; grifos nossos).

<sup>152</sup> “A experiência dos empréstimos de ajuste estaduais (Empréstimos para Reforma do Estado) tem sido positiva em termos dos programas de privatização apoiados por esses empréstimos (exceto água e saneamento)” (BIRD, 2000: 23) e “Os empréstimos do Banco aos estados devem fortalecer os incentivos para uma boa gestão fiscal do estado e contribuir para o problema da dívida do estado” (BIRD, 2000: 27).

<sup>153</sup> No entanto, não foi possível incorporar metas de ajuste fiscal nesses empréstimos, uma vez que os acordos de dívida do governo federal com os estados e as importantes medidas de reforma administrativa ainda não haviam sido concluídas naquela época. A experiência mostra que o desenho dos empréstimos de ajustamento dos estados

garantir a sustentabilidade do ajuste (BIRD, 2000: 23). Portanto, pretendia executar a gestão das receitas e das despesas, estabelecendo prioridades na composição orçamentária.

Pelo que se percebe nas Estratégias de Assistência, o próprio Banco Mundial ressaltou que o seu papel relevante era na assessoria política, na elaboração de notas de políticas, memorandos<sup>154</sup> político-econômicos e nos serviços não-financeiros<sup>155</sup>, portanto, não propriamente os recursos emprestados<sup>156</sup> eram o motor principal (dada a dimensão da economia brasileira e o seu acesso ao capital internacional). A instituição ressaltava essa face de atuação, vejamos:

Reconhecendo o papel modesto, porém estratégico, apropriado para o Banco em um país de dimensões e complexidades do Brasil, o programa geral de assistência do Banco, incluindo serviços não-financeiros e financeiros, refletiu e contribuiu cada vez mais para o objetivo abrangente de redução da pobreza. Alguns exemplos, entre muitos outros, são mencionados aqui. Começando com a Avaliação da Pobreza, **o trabalho analítico do Banco**, especialmente sobre a incidência de gastos sociais, tem servido como uma importante referência para o debate nacional.

Os serviços não-financeiros aumentaram em escala e escopo nos últimos dois anos e tornaram-se parte integrante da assistência geral do Banco (...) Tem havido uma demanda crescente por **serviços não-financeiros na forma de notas de política** mais rápidas e mais curtas sobre questões específicas (BIRD, 2000: 24-25; grifos nossos).

Vale observar que os recursos emprestados pelo BIRD representavam uma fração muito pequena face ao PIB brasileiro do período<sup>157</sup>. Se, no ano de 1998, o Banco disponibilizou US\$ 1,6 bilhões, neste ano o PIB do país foi de 1.002.351 trilhões de reais; no ano subsequente, 1999, os empréstimos somaram 700 milhões de dólares enquanto o produto interno foi de 1.087.711 trilhões de reais<sup>158</sup>. Não podemos esquecer que estes empréstimos e os pretéritos geravam o pagamento do serviço da dívida – juros e amortização – com a própria instituição. Como observado no primeiro capítulo desta dissertação, em alguns anos o valor que o país

---

deveria incluir uma revisão detalhada da despesa dos estados, e que as pré-condições estruturais para os ajustes de despesas precisam já estar em vigor para garantir a sustentabilidade do ajuste (BIRD, 2000: 23).

<sup>154</sup> *Country Economic Memorandum* (BIRD, 2000: 25)

<sup>155</sup> Como visto, para as mais diversas áreas, mas com destaque para o ajuste fiscal, a reforma da previdência, administrativa, educação, saúde e até para a “reforma agrária assistida pelo mercado”. Também por estas relações com o país, o Banco executa a gestão compartilhada do corpo social, desenhando inúmeras políticas públicas que afetam, direta ou indiretamente, a população brasileira.

<sup>156</sup> O total de empréstimos no ano fiscal de 1997-99 atingiu US\$ 4,3 bilhões, próximo ao cenário base da EAP de 1997 (US\$ 4-6 bilhões). O volume de novos compromissos de empréstimos para investimento caiu de US\$ 1,6 bilhão no ano de 1998 para US\$ 0,7 bilhão no de 1999 em resposta à crise fiscal (BIRD, 2000: 24).

<sup>157</sup> Do primeiro projeto aprovado para o Brasil em 1949 (...) os maiores desembolsos financeiros externos advindos desta instituição não são significativos para o caso Brasil, ou seja, não chegam a 1% (um por cento) do Orçamento Geral da União, não considerando aí incluídos os orçamentos estaduais e municipais (Silva, 2007: 149).

<sup>158</sup> Fonte: IBGE “Séries Históricas do PIB”.

desembolsou para pagamento do serviço da dívida com o BIRD foi superior aos valores emprestados. Portanto, o elemento central da relação entre o Brasil e o Banco Mundial, em tempos recentes, não é o financeiro.

Longamente a instituição detalhou e deu importância ao seu apoio técnico analítico<sup>159</sup>, que se materializava em assessoria, assistência técnica e experiência comparativa internacional, em um conjunto relevante de questões que abarcam o desenvolvimento capitalista. Assim sendo, os serviços não-financeiros precedem os empréstimos, por esse motivo o BIRD era útil quando combinava os serviços financeiros e não-financeiros (BIRD, 2000: 26). Por esse argumento não se trata de uma instituição financeira “típica”, mas uma agência mundial do desenvolvimento voltada para difundir sua liderança política-intelectual e atuar na gestão compartilhada do corpo social e na sustentabilidade do endividamento.

Nessa mesma linha, o Banco reforçou que a sua colaboração não se restringia ao governo federal, porém abarcava também os estados, com o objetivo de reforçar a necessária disciplina na relação fiscal entre federação e os entes subnacionais, bem como criar incentivos para o ajustamento fiscal. Tudo em nome da “boa” gestão fiscal. Para tanto, a relação deveria ser feita diretamente entre o Banco e os entes subnacionais, através do apoio não-financeiro e da revisão detalhada de despesas (BIRD, 2000: 27). Uma “malha larga e densa de relações” foi sendo construída de tal maneira e apresentava tal sintonia com o governo federal, que a instituição, ao fazer a gestão compartilhada do corpo social, não media palavras em propor que a relação deveria ocorrer diretamente com os estados e municípios<sup>160</sup>, *by pass* o Estado brasileiro<sup>161</sup>. Isso nos faz refletir sobre a argumentação feita por Pereira (2015b), vejamos:

O tema da apropriação ilustra cabalmente que a relação do BM com os governos nacionais não deve ser vista como mera imposição externa. É verdade que existem forma e mecanismos de pressão e coerção de diferentes tipos acionados pelo BM conforme o caso e as circunstâncias. Porém, a atuação do BM historicamente se deu – e ainda se dá – em meio a uma malha larga e densa de relações, que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais, que apoiam, formulam, adaptam, negociam e veiculam as ideias e prescrições políticas da instituição. A efetividade das ações do BM, portanto, dependem de uma série de pontos de sustentação, negociação e difusão, tanto dentro como fora dos espaços nacionais (Pereira, 2015b: 9).

---

<sup>159</sup> O Banco oferece seu apoio técnico e analítico, seguindo com empréstimos ou assistência mais ampla, se e quando solicitado pelo Governo. Os múltiplos serviços não-financeiros e baseados em conhecimento do Banco são parte integrante e crescente do menu de produtos de assistência oferecidos pelo Banco (BIRD, 2000: 26).

<sup>160</sup> Como exemplo, o Banco elaborou recentemente um relatório econômico para um dos maiores municípios, cobrindo as áreas de crescimento, redução da pobreza e estabilidade fiscal. (BIRD, 2000: 28).

<sup>161</sup> Compreendido não apenas o Executivo federal, mas também o Congresso Nacional, que por missão constitucional deveria tratar das grandes questões nacionais. Não podemos esquecer das assembleias legislativas estaduais, que, aparentemente, não integrariam o debate sobre as metas de políticas públicas estaduais.

Novamente destacou o BIRD que atuava para o setor público e a CFI para o setor privado, sendo esta a maior fonte de financiamento oficial para este segmento. O relatório comparou o papel da CFI com o do BNDES, sendo este mais acessível e diversificado para o setor privado brasileiro, e que a capacidade de financiamento da instituição era reduzida face aos bancos internacionais e ao mercado de capitais. No que diz respeito ao BID, alegou que as instituições tinham uma relação caracterizada como de grande consistência e complementariedade, e que o volume de recursos empenhados era aproximadamente igual (BIRD, 2000: 29).

Por essas razões e considerando o *modus operandi* das organizações multilaterais, a “estrutura informal de influência” não deve ter sua compreensão limitada ao Banco e ao FMI, incluindo também o BID e/ou outras agências internacionais de desenvolvimento. Em conjunto, tais organismos realizam a gestão compartilhada do corpo social com os entes políticos locais. Segundo o Banco Mundial (2000: 29), o BID atuava na modernização do Estado nos três níveis de governo – executivo, legislativo e judiciário, nas áreas da administração fiscal, sistema de informação e contabilidade, gestão ambiental e desenvolvimento social, bem como na redução do “custo Brasil”. O próprio Banco afirmou que atuava em cooperação com o Fundo e citava um exemplo de Empréstimo de Assistência para modernização do Banco Central. Vejamos:

A cooperação no trabalho do setor financeiro antecede o programa do FMI com o Brasil e continua, conforme indicado por uma avaliação conjunta da implementação dos Princípios Fundamentais da Basileia. Além disso, o Empréstimo de Assistência Técnica do Banco para modernização do Banco Central foi usado para financiar parte do trabalho analítico do Banco Central na transição para uma estrutura de metas de inflação (BIRD, 2000: 30).

Continuando a delinear as metas para as mais diversas políticas públicas, o BIRD salientou que a estratégia mais importante para combater a pobreza seria a melhoria da educação. Também deveria ser feita uma profunda reforma no sistema de saúde (saúde básica e atenção primária), como precisaria ser enfrentada a pobreza rural e melhorados os serviços para os pobres urbanos; além do mais, a reforma agrária assistida pelo mercado também seria uma forma de alcançar o objetivo de alívio da pobreza. A pauta política pretendia, ainda, melhorias no setor de água e saneamento, reforma na proteção social e em seus gastos, mudanças no mercado de trabalho e em outras questões<sup>162</sup> (BIRD, 2000: 34-35). Propôs, inclusive, reformas para o ensino superior:

---

<sup>162</sup> Um exemplo das questões que o BIRD ainda não compreendia: “O Banco realizará um estudo sobre as fontes e consequências da alta desigualdade de renda do Brasil” (BIRD, 2000:35).

Outra área de assistência é a reforma do ensino superior, possivelmente através de um APL em apoio a um sistema de empréstimos estudantil que permitiria que os recursos públicos existentes fossem focados na expansão do ensino superior e sua acessibilidade para um segmento mais amplo da População brasileira. A CFI está realizando investimentos complementares em educação superior e/ou técnica (BIRD, 2000: 37).

Uma inquietação permanece: como uma pessoa que estava na miséria iria esperar melhorar o seu nível de instrução para lograr algum “êxito” mercantil na vida? É pouco provável que um ser humano em tal situação seja capaz de fazer uma perspectiva para o mês ou ano seguinte, o que dirá esperar nove anos (quanto então obteria a educação fundamental). O ser humano carente de recursos materiais pensa no dia de hoje. Espera o pão, o leite ou a carestia para o dia de hoje, sob pena de não estar vivo para o dia seguinte. Feitas essas considerações, miséria não pode ser compreendida como um simples fator numérico, muito menos um evento para o futuro.

Como meio para atingir o objetivo de redução da pobreza, a agenda política do BIRD recomendava a seguintes medidas: a) manter a dívida pública dentro das metas, em todos os níveis da federação; b) obter o superávit primário dentro do acordado<sup>163</sup> para os próximos anos; c) realizar a reforma da seguridade social; d) ajustamento fiscal; e) reforma do setor financeiro e do ambiente de negócios; e) reforma administrativa (BIRD, 2000: 41-42).

Por fim e como longamente nesse trabalho fez-se crítica há opção da instituição em assentir com a política econômica de déficit em conta corrente, agora, ao final do relatório, o BIRD afirmou: “o Banco observará atentamente o desenvolvimento e espera um declínio na razão da dívida externa com as exportações, o que reflete a medida em que o déficit da conta corrente é financiado por dívida adicional” (BIRD, 2000: 43). O processo de liberalização e desregulamentação desencadeou a desnacionalização do aparelho produtivo, diminuiu o volume das exportações e aumentou drasticamente as importações (Gonçalves, 1999; 2003b: 95), a consequência foi o déficit em conta corrente e o vultuoso aumento do endividamento público (Gonçalves e Pomar, 2000: 40-46). Por um tempo, foi equalizado por meio de IED e ingresso de capital, porém, foi através do endividamento que a relação foi equacionada.

Diante do até aqui analisou-se desta Estratégia de Assistência de 2000, o Banco Mundial destacou seus serviços não-financeiros, materializados em assessoria política, memorandos, notas de polícias, assistência técnica e empréstimos de ajustamento estrutural

---

<sup>163</sup> A instituição não detalhou o teor completo do acordo, quando ocorreu, nem quem eram os envolvidos.

como motor principal da relação com o governo federal e também com os demais entes subnacionais. Outrossim, o BIRD declarou que a instituição implantaria sua assistência técnica diretamente com os estados (para um grupo mais amplo de estados), através de empréstimos e serviços não-financeiros, com destaque para a reforma da seguridade social e para o ajustamento fiscal, inclusive para os entes subnacionais<sup>164</sup>.

Ao propor o ajuste fiscal, em nenhum momento o Banco Mundial ponderou os valores que o Brasil desembolsava a título de juros e amortização, nem os comparou com outras despesas. Seu “olhar” sobre o orçamento simplesmente negligenciou o montante empenhado para tais fins (que eram vultuosos!). Somente no relatório sobre a Dívida Estadual ficou expresso o motivo de tal conduta: o serviço da dívida era “intocável” para a instituição. Portanto, se algum grupo do orçamento devia sofrer restrição, estes eram os outros grupos do orçamento, não o serviço da dívida.

No RDM 1991, o Banco já sinalizava quem seriam os ganhadores e perdedores do ajuste fiscal: “A consolidação fiscal geralmente acarreta cortes de programas do governo e aumento temporário do desemprego. Grupos diferentes são afetados de maneira diferente pelos cortes fiscais”, e apontava de onde saíam os valores: “um pesado ônus de serviço da dívida consome recursos que, de outra forma, poderiam ser utilizados para investimento interno e contribui para desincentivar o investimento” (BIRD, 1991: 124; 131).

Assim sendo, o centro da agenda política de reformas era: a reforma da seguridade social (tido como a “grande vilã” do déficit fiscal), a melhoria na gestão dos gastos públicos e a melhoria das instituições fiscais, isto para aprimorar o desempenho fiscal e a própria disciplina fiscal, bem como o crescimento através do setor privado. Nesse sentido, também deveria ocorrer a reforma administrativa, do “ambiente de negócios”, do setor financeiro, da educação superior, do mercado de trabalho, agrária (“assistida pelo mercado”) e da proteção social. A privatização dos bens e serviços públicos foi mencionada, ainda que em uma intensidade menor do que anteriormente fora feita, assim como a manutenção da estabilidade.

O alvo declarado deste conjunto de reformas era o de combater a pobreza, realizar o ajustamento fiscal e propiciar o crescimento econômico. Na visão do Banco, a solução seria

---

<sup>164</sup> Outros serviços não-financeiros em nível estadual estão planejados para áreas específicas de interesse, em sua maioria, dos estados do Nordeste. Um possível LIL para o estado de Rondônia se concentraria na reforma do Estado e no ajuste fiscal. (b) O Banco já está apoiando o fortalecimento institucional dos municípios e a gestão de problemas urbanos existentes por meio dos empréstimos de desenvolvimento municipal, os quais incluem apoio a planos de desenvolvimento da cidade (BIRD, 2000: 38; grifos nossos).

através da universalização da educação básica, da melhoria de serviços e bens para as camadas carentes e da execução das próprias reformas.

Mais uma vez ficou nítida a relação de proximidade entre o governo federal e o Banco Mundial, seja ao reconhecer a afinidade entre a Estratégia de Assistência ao País e o Plano Plurianual (que inclusive tinha o mesmo marco temporal), seja quando relatou que o governo havia apreciado a pronta resposta da instituição para um empréstimo de ajustamento para o setor da proteção social. Também não pode ser desconsiderado o teor e a própria proposta de aumentar os serviços não-financeiros, memorandos e notas de políticas, inclusive para alargar a relação para os entes subnacionais *by pass* o governo federal.

Por fim, a proposta de assistência feita nesse relatório, como nos demais aqui analisados, estavam em sintonia com os RDMs (Relatórios de Desenvolvimento Mundial) de 1990, 1991 e 1997, em especial no que tange à forma de lidar com a massa da população excluída e/ou impossibilitada de comprar no mercado os bens e os serviços essenciais para sua existência. Por conseguinte, de forma direta ou indireta, tais prescrições almejavam equalizar a primazia normativa do ajustamento fiscal com o alívio seletivo da pobreza extrema.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer ser humano, família ou empresa realiza o planejamento de suas vidas. Sem planejamento, é pouco provável, que se vá há algum lugar ou distante. O paradigma neoliberal se voltou contra o planejamento por parte do Estado. Se o governo não está planejando as questões que afetam sua sociedade, outros o farão. Podem as grandes potências desenhar as políticas públicas que afetam a vida dos demais entes políticos ou o próprio mercado, claro que pelos seus valores, princípios, motivos e metas.

O Banco Mundial, enquanto integrante da “estrutura informal de influência” e dentro de seu discurso de autoridade, é capaz de pregar os caminhos a serem seguidos no que diz respeito ao desenvolvimento e outras questões mais. As EAPs anteriormente analisadas mostraram como a instituição possui expertise, mecanismos de monitoramento, vigilância e atuação bastante ativos, sobretudo no que diz respeito aos seus principais clientes, como o Brasil. Segundo Pereira (2009: 344), o *staff* do Banco é composto por milhares de funcionários e se fosse apenas um ator financeiro, não necessitaria de um quadro tão amplo, precisaria um décimo da equipe.

Nas Estratégias de Assistência que acabamos de analisar, longamente o próprio Banco Mundial detalhou e deu importância ao seu apoio técnico analítico<sup>165</sup>, que se materializa em assessoria política, assistência técnica, relatórios, memorandos e outros mecanismos, com conhecimento e experiência comparativa internacional, todos relevantes para as questões que abarcam o desenvolvimento. Isto os permite formular políticas públicas em diversas searas do desenvolvimento para os países clientes, as nações em desenvolvimento.

Por esse motivo o BIRD é útil quando combina os serviços financeiros e/ou não-financeiros (BIRD, 2000: 26). Assim sendo, pelos inúmeros relatórios de caráter mundial e nacional que realiza ou mesmo pelas ações financeiras, o BIRD não é propriamente uma instituição financeira “típica”, mas uma agência multilateral do desenvolvimento, voltada para difundir sua liderança política-intelectual, atuar como catalisador de negócios em matéria de desenvolvimento capitalista e na gestão do endividamento público e compartilhada do corpo social, através de um conjunto significado de políticas públicas.

---

<sup>165</sup> O Banco oferece seu apoio técnico e analítico, seguindo com empréstimos ou assistência mais ampla, se e quando solicitado pelo Governo. Os múltiplos serviços não-financeiros baseados em conhecimento do Banco são parte integrante e crescente do menu de produtos de assistência oferecidos pelo Banco (BIRD, 2000: 26).

Na linha do que já foi argumentado, o aumento da mobilidade internacional do capital, de bens e de serviços, o desenvolvimento dos mercados financeiros e o progresso das telecomunicações e tecnologia da informação forçaram a liberalização financeira e a produção transnacional, por conseguinte, a ruptura das antigas normas (Cox, 1983, 1991; Gonçalves, 2003a: 21-22; Eichengreen, 2007). Os EUA possuem enorme poderio financeiro, monetário, tecnológico, político, produtivo (instalado em seu território ou em outros espaços nacionais), sobre os termos do comércio internacional e do próprio conhecimento. Essa correlação de forças era, e ainda é, desproporcional frente ao das demais potências e entes políticos.

O endividamento do Estado não foi criado pelo Banco, nem pela hegemonia americana, vem de longíssimo tempo. As próprias grandes potências possuem sua dívida pública (que parece operar sobre outros termos e condições). Suas formas de materialização também se transfiguram com o passar do tempo. Vimos que a crise da dívida de 1982 não foi a primeira no sistema capitalista, nem foi o único elemento que alterou as regras. Foi, o detonador de um processo que percorreu toda a década de 1970. O que a experiência evidenciou, e o próprio Banco trouxe em dados, foi a imensa transferência de recursos que o serviço da dívida desencadeou, para residentes e não-residentes. Por consequência, uma fonte expressiva do orçamento do Estado foi destinada para este fim, como para outras áreas de alto retorno econômico, onde os simples mortais não podem participar.

Antes destes acontecimentos, os EUA expandiram sua hegemonia e foram capazes, de alguma forma, de “inventar o terceiro mundo” (Escobar, 1998), em conjunto com elites de outros espaços nacionais. Idealizaram um grandioso espaço econômico transnacional, onde foi incentivado e fomentado, primeiramente, a própria ação do Estado, daí políticas desenvolvimentistas; segundo, apoiaram o processo de substituição de importações e a edificação da infraestrutura necessária para o funcionamento deste aparelho produtivo como também para funcionamento da atividade primário-exportadora.

A década de 1980 marcou um novo tempo: o da disciplina fiscal e o da maior integração econômica mundial. Então, nesta nova estrutura, o próprio Banco Mundial, enquanto produto dessa hegemonia, passou, com maior relevância, a ser um canal para disseminação das novas normativas. Na EAP de 1997, a instituição expressou “o novo”, qual seja: ambiente de negócios mais aberto ao comércio e as finanças mundiais (daí a importância da liberalização financeira, comercial, do IED e da desregulamentação da econômica), além do fim/mitigação

das empresas, atividades e serviços públicos prestados diretamente pelo Estado, daí a contumaz narrativa sobre a necessidade da privatização ou da concessão.

Todos estes mandamentos já estavam previstos no Consenso de Washington que somente teve ressonância porque o BIRD e o FMI o difundiram. Talvez tenha ido um pouco além, por exemplo, ao pregar a necessidade de estabilização, de adoção de políticas macroeconômicas “prudentes e aceitáveis” ou mesmo ao recomendar um número significativo de reformas. Ao fim e ao cabo, além de garantir o lucro e a acumulação, o objetivo era manter a disciplina fiscal, por conseguinte a transferência de recursos materiais e imateriais em favor dos credores do Estado, para o pagamento de juros e amortização e para equalizar a balança de pagamentos. A presente dissertação demonstrou que a instituição tinha suas preferências e prioridades em matéria orçamentária<sup>166</sup>.

De uma forma ou de outra, neste novo momento, o Banco consolidou e ao mesmo tempo expandiu suas funções. A própria construção do discurso de “luta contra a pobreza extrema” pode ser compreendido à luz da maior integração da produção e das finanças mundiais, isso porque se fez, e faz, com que a sociedade seja refletida, planejada, organizada e gerida globalmente, logo, a pobreza não seria vista apenas como um problema decorrente e de responsabilidade das elites que governam os espaços nacionais, mas do modo de produção globalmente dominante.

Se o olharmos no longíssimo prazo, veremos que o sistema de Estado é uma criação recente. A forma política-jurídica de organizar as sociedades mais recorrente e estável no tempo foi o império. Segundo Villas (2007), a autonomia para delinear as metas das políticas públicas não é absoluta, assim atores internos, externos e transnacionais participam desse processo, e a ação em si, materializada no mundo real, deriva destas relações de poder. O presente trabalho concorda com tal ponto de vista. Entretanto, a abrangência da assessoria política, e dos próprios empréstimos, ganhou tal volume e amplitude que transcende a questão da autonomia não ser absoluta para um caminho onde a mesma pode, um dia, ser exclusiva de outros atores. Em qual grau e correlação de forças que esta ocorra, a gestão compartilhada do corpo social ocorre, o que poderia mudar é o papel de cada ator.

---

<sup>166</sup> Por exemplo, quando tratou do estudo de caso do estado de São Paulo: “O atual **serviço da dívida**, de R\$ 900 milhões, **obviamente deve ser considerado intocável**. Entretanto, o restante – R\$ 10 bilhões – poderia ser considerado fungível” (BIRD, 1995b: 54; grifos nossos). A partir deste relatório específico sobre o endividamento dos entes subnacionais brasileiros, a presente dissertação mostra como se faz relevante não apenas resgatar a narrativa das Estratégias de Assistência ao País como também aprofundar a análise de todo o discurso produzido pelo Banco Mundial em seus relatórios, pareceres, memorandos e demais formas de assessoria política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNEW, John. *Geopolítica: uma re-visión de la política mundial*. 1998. Disponível em: [https://www.academia.edu/18157710/Agnew\\_John\\_Geopolitica\\_Una\\_Revision\\_De\\_La\\_Politica\\_Mundial](https://www.academia.edu/18157710/Agnew_John_Geopolitica_Una_Revision_De_La_Politica_Mundial). Acessado em 29/07/2019.

ALTIMIR, Oscar. *Desigualdad, empleo y pobreza em America Latina: efectos del ajuste y del cambio em el estilo de desarrollo*. Desarrollo Económico, vol. 37, n.º 45, 1997. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/205372883/Altimir-Oscar-1979-La-dimension-de-la-pobreza-en-America-Latina-pdf>. Acesso em: 02/08/2019

ALMEIDA, Célia. *O Banco Mundial e as reformas contemporâneas do setor saúde*. In: PEREIRA, João Márcio Mendes e PRONKO, Marcela (Org.). *A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Editora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim, 2015. Disponível em: <http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/1240.pdf>. Acesso em: 02/08/2019.

Banco Mundial. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990 – A pobreza. Washington DC. (BIRD, 1990).

\_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991 – O desafio do Desenvolvimento. Washington DC. (BIRD, 1991).

\_\_\_\_\_. Estratégia de Assistência ao País, relatório n.º 14569-BR, de 06 de junho de 1995. Washington DC. (BIRD, 1995a).

\_\_\_\_\_. Relatório n.º 14842-BR. Brasil. Dívida estadual: crise e reforma. Washington DC. (BIRD, 1995b).

\_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997 – O Estado num mundo em transformação. Washington DC. (BIRD, 1997a).

\_\_\_\_\_. Estratégia de Assistência ao País, relatório n.º 16582-BR, de 12 de junho de 1997. Washington DC. (BIRD, 1997b).

\_\_\_\_\_. Estratégia de Assistência ao País Relatório n.º 20160-BR, 09 de março de 2000. Washington DC. (BIRD, 2000).

\_\_\_\_\_. Relatório n.º 44267. Ferramenta de avaliação do desempenho da gestão da dívida (DEMPA). Washington DC. (BIRD, 2009a).

\_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009 - A Geografia Econômica em Transformação. Washington DC. (BIRD, 2009b)

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo, Consulta Popular, cartilha n.º 7., Setembro de 1994. Disponível em: <http://consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>. Acesso em: 02/08/2019

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. *Da Crise Internacional à Moratória Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. *Crise Monetária, Reforma Fiscal e Dolarização da Economia*. Texto para discussão n.º 24, EAESP-FGV. Março de 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1925>. Acesso em: 02/08/2019

\_\_\_\_\_. *Plano Real: estabilização monetária e desequilíbrio externo*. Texto para discussão n.º 50, EAESP-FGV. Janeiro de 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2007>. Acesso em: 02/08/2019.

\_\_\_\_\_. e RANGEL, Armênio. *O Brasil no Plano Brady: avaliação de alguns aspectos do acordo de 1994*. 1994. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/872/1151>. Acesso em: 02/08/2019.

BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial. 2013.

BLOCH, Marc. *A Apologia da História ou o Ofício de Historiador*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira*. Revista de Economia Política, vol. 23, n.º 3(91), 2003. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/91-1.pdf>. Acesso em: 02/08/2019.

\_\_\_\_\_. *Da crise fiscal à redução da dívida*. 1988. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/97aDaCriseFiscalAREducaoDaDivida.pdf>. Acesso em: 02/08/2019.

CAMMACK, Paul. *Ataque a los pobres*. New Left Review, n.º 13, jan.-feb/ 2002. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=4833>. Acesso em: 02/08/2019

CANO, Wilson. *América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo*. In: FIORI, José Luís (Org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. 4ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.

COX, Robert. *Gramsci, hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método*. [1983]. In: GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo-histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

\_\_\_\_\_. Questões estruturais de um governo global: implicações para a Europa. [1991]. In: GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo-histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

\_\_\_\_\_. *Los Informes Pearson y Jackson. Um Análisis ideológico de las doctrinas de assistência al desarrollo*. 1973. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/621/611>. Acesso em: 02/08/2019

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital. Uma História do Sistema Monetário Internacional*. Tradução Sergio Blum. 2ª reimpressão. São Paulo: Editora 34, 2007.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Colombia: Editorial Norma, 1998.

GEORGE, Susan e SABELLI, Fabrizio. *La religión del crédito. El Banco Mundial y su Imperio Secular*. 2ª ed. Barcelona, Intermón, 1996.

GILL, Stephen. *INTRODUÇÃO. Gramsci e a política global: uma proposta de pesquisa pós-hegemônica*. In: GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo-histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

GONZALEZ, Manuel José Forero, ALMEIDA, Sandra Cristina Filgueiras de, COSTA, Carlos Eduardo Lampert, RIBEIRO, Eugênio Pacceli, ALBUQUERQUE, José Roberto e SANTOS JR., Manoel Rodrigues dos. *O Brasil e o Banco Mundial. Um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989*. Brasília: IPEA, 1991.

GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e Desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *O Nó Econômico*. Rio de Janeiro: Record, 2003a.

\_\_\_\_\_. *A herança e a ruptura. Cem anos de história econômica e propostas para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003b.

\_\_\_\_\_. *Economia Política Internacional, fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. 4ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

\_\_\_\_\_. e POMAR, Valter. *O Brasil endividado. Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 1990*. 2ª reimpressão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Monica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Estratégias e políticas do poder financeiro*. Tradução Nathan Giraldo. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MARICHAL, Carlos. *Nova história das grandes crises financeiras. Uma perspectiva global, 1873-2008*. Tradução Eduardo Lessa Peixoto de Azevedo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Tradução de Sergio Tellaroli. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2012. 1.ed. 1848.

MILLET, Damien e TOUSSAINT, Éric. *50 perguntas 50 respostas: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial*. Tradução: Noémie Rodrigues Josse. São Paulo: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. MUNEVAR Daniel. *Os números da dívida 2012*. CADTM. 2012. Disponível em: <http://www.cadtm.org/OS-NUMEROS-DA-DIVIDA-2012>. Acesso em: 02/08/2019

PANITCH, Leo e GINDIN, Sam. *La construcción del capitalismo global: la economía política del imperio estadounidense*. Madrid: Akal, 2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. 2009. Tese (Doutorado História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal

Fluminense). Disponível em: [http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2009\\_PEREIRA\\_Joao\\_Márcio\\_Mendes-S.pdf](http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2009_PEREIRA_Joao_Márcio_Mendes-S.pdf). Acesso em: 02/08/2019

\_\_\_\_\_. *Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002)*. (2012) Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/08.pdf>. Acessado em: 30/07/2019.

\_\_\_\_\_. *O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980*. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v33n65/15.pdf>. Acesso em: 02/08/2019

\_\_\_\_\_. e PRONKO, Marcela (Org.). *A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Ed. Escola Politécnica de Saúde Joaquim, 2015a. Disponível em: <http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/1240.pdf>. Acesso em: 02/08/2019.

\_\_\_\_\_. *Banco Mundial: agenda política e manejo do ajuste estrutural (1980-2014)*. Florianópolis: XXVIII Simpósio Nacional de História. 2015b. Disponível em: [http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427621596\\_ARQUIVO\\_ANPUH-BMeajuste1980-2014-textocompleto.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427621596_ARQUIVO_ANPUH-BMeajuste1980-2014-textocompleto.pdf). Acesso em: 02/08/2019.

\_\_\_\_\_. *Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma Análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington*. (2015c.) Disponível em: Dados vol.58 no.2 Rio de Janeiro abr./jun. 2015 <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201550>. Acesso em: 23.out.2015.

PETT, Richard et al. *La Maldita Trinidad: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Pamplona: Laetoli, 2004.

PEREZ, Carlos Andrés. *El Caracazo*. Febrero/1989 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jzLvacdAN30>. Acesso em: 10/09/2017.

POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens de nossa época*. Tradução: Fanny Wrobel. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORTELA FILHO, Petrônio. *O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington*. Lua Nova n.º 32, 1994. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451994000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100007). Acesso em: 02/08/2019

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. *O Banco Mundial e as Cidades: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia*. 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). Disponível em: <https://docplayer.com.br/40651045-O-banco-mundial-e-as-cidades.html>. Acesso em: 02/08/2019

SANTOS, Marcelo. *O poder americano e a América Latina no pós-guerra fria*. São Paulo: FAPESP, 2007.

SÁ GUIMARÃES, Feliciano. *Os burocratas das organizações financeiras internacionais. Um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SARNEY, José. Suspensão dos juros da dívida externa, Cadeia nacional de rádio e televisão. 20 de fevereiro de 1987. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1987/12.pdf.view>. Acesso em: 05/04/2019 às 17:25h

SILVA, Valdir Alvim. *Assistência financeira do Grupo Banco Mundial ao Brasil: Ajustamento do setor financeiro e programas de privatização - o PROES e o caso particular do SFBESC*. 2007. Tese (Doutorado Sociologia Política, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina). Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/90056/241251.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02/08/2019

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações. Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Tradução: Norberto de Paula Lima, 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2017. 1ª ed. 1776.

TAVARES, Maria da Conceição. *A retomada da hegemonia norte-americana*. [1985] IN: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luiz (Org.). *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. 4ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. MELIN, Luiz Eduardo. *Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana*. IN: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luiz (Org.). *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. 4ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TOUSSAINT, Eric. *A Bolsa ou a Vida. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos*. São Paulo: Eitora Fundação Perseu Abramo, 2002.

\_\_\_\_\_. *El golpe permanente, la agenda oculta del Consenso de Washington*. Madrid: Ed. Viejo Topo, 2006.

TEIXEIRA, Aloisio. *Estados Unidos: a "curta marcha" para a hegemonia*. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

VILAS, Carlos M. *¿Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial*. 2000. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/018-octubre-2000/bfmas-alla-del-consenso-de-washington-un-enfoque-desde-la-politica-de-algunas-propuestas-del-banco-mundial-sobre-reforma-institucional>. Acesso em: 02/08/2019.

\_\_\_\_\_. *La piedra en el zapato: estado, instituciones publicas y mercado*. Publicado. 2002 Disponível em: <http://www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/83-la-piedra-en-el-zapato-estado-instituciones-publicas-y-mercado>. Acesso em: 02/08/2019

\_\_\_\_\_. *La recuperación de la soberanía nacional como condición del desarrollo y la justicia social*. 2007. Disponível em: <http://www.cmvilas.com.ar/attachments/article/123/SOBERANIA%20NACIONA%20CONDICION%20DEL%20DESARROLLO.pdf>. Acesso em: 02/08/2019.

WILLIAMSON, John. WILLIAMSON, John. *Reformas políticas na América Latina na década de 80*. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol.12, n. 1 (45), janeiro-março/1992, p. 43-51.

\_\_\_\_\_. *No hay consenso Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar*. 2003a. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>. Acesso em: 02/08/2019.



\_\_\_\_\_. *Depois do Consenso de Washington: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina*. 2003b. Palestra apresentada à FAAP, em São Paulo, 25 de agosto de 2003. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/papers/williamson0803.pdf>. Acesso em: 02/08/2019.

### **Páginas eletrônicas consultadas:**

<http://www.worldbank.org/>

<https://www.youtube.com/watch?v=jzLvacdAN30>. Acesso em: 10/09/2017.

<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1987/12.pdf.view>. Acesso em: 05/04/2019 às 17:25h

[https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib%252523evolucao-taxa%2523evolucao-taxa%23evolucao-taxa#evolucao-taxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib%252523evolucao-taxa%2523evolucao-taxa%23evolucao-taxa#evolucao-taxa). Acesso em: 28/06/2019.

[http://projects.worldbank.org/search?lang=pt&searchTerm=&countrycode\\_exact=BR](http://projects.worldbank.org/search?lang=pt&searchTerm=&countrycode_exact=BR) Acesso em: 29/06/2019, às 19h.

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/orcamento-da-uniao-em-foco-2017>. Acesso em: 31/07/2019 às 23h

### **Legislação (www.planalto.gov.br):**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

BRASIL. Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.