

As alterações na política de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais

Changes in development policy of the World Bank in the context of international transformations

GABRIEL RACHED | gabrielrached@gmail.com

Doutor em Economia – IE/UFRJ e Professor de Economia e de Relações Internacionais na Universidade Católica de Petrópolis – UCP, Brasil.

Resumo O Banco Mundial, organismo multilateral criado em 1944 em decorrência dos acordos da Conferência de Bretton Woods, é produto de uma conjuntura internacional específica marcada pela ascensão dos Estados Unidos ao posto de potência hegemônica. Constituído originalmente com o propósito de auxiliar nos processos de reconstrução e desenvolvimento dos países-membros por meio de políticas de financiamento, o Banco Mundial foi alterando, ao longo das décadas, tanto sua visão acerca do processo de desenvolvimento quanto sua forma de atuação no âmbito internacional. Estas mudanças expressam contextos internacionais específicos que resultam, em grande medida, das estratégias de gestão do sistema mundial por parte do *hegemon* em um ambiente internacional permeado pela rivalidade interestatal. Com base nesta perspectiva, o objetivo geral deste artigo é examinar as mudanças ocorridas na forma de atuação do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais, observando os principais movimentos de reorientação de suas políticas de financiamento com o final da Guerra Fria. **Palavras-chave** Sistema interestatal; Relações Internacionais; Hegemonia; Organismos Multilaterais; Banco Mundial; Economia Política Internacional.

Abstract The World Bank, a multilateral organization established in 1944 as a result of the Bretton Woods Agreements, is an outcome of a specific international circumstance, marked by the rise of the United States as the hegemonic power. This organization was initially constituted to help in the process of rebuilding and development of its members using financing policies. However, the World Bank altered its initial goals during the decades, especially in what concerns its vision of the development process and its action proposals on a global scale. These changes express specific international contexts that resulted, to a large extent, from the management strategies of the world system by the *hegemon*, in an international environment characterized by interstate rivalry. Assuming this perspective, the general purpose of this article is to examine, in the context of international transformations, the changes that occurred in the way that the World Bank proceeds, observing the most important reorientation moments of its financial policies – mainly after the end of the Cold War. **Keywords** Interstate System; International Relations; Hegemony; Multilateral Organizations; World Bank; International Political Economy.

Introdução e localização do tema

O Banco Mundial é um organismo multilateral criado em julho de 1944 em decorrência dos acordos da Conferência de Bretton Woods¹. Esses acordos tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, país que despontava no cenário internacional como potência econômica e militar, tendo como principais desdobramentos a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial. Criados, em tese, com o intuito de reconstruir, estabilizar e desenvolver a economia mundial, esses órgãos multilaterais, ambos sediados em Washington, passam a representar o alicerce sob o qual se estruturou a nova ordem mundial no pós-guerra (MASON & ASHER, 1973, p. 04).

A criação do Banco Mundial na Conferência de Breton Woods reflete um momento de rearranjo de poder e riqueza em escala mundial. Trata-se de um momento em que os Estados Unidos despontam como novo poder hegemônico, e as questões acerca da forma de gestão do sistema internacional passam a figurar entre as prioridades da agenda política externa do *hegemon*.

Do ponto de vista do *hegemon*, como forma de preservar sua posição de destaque no âmbito internacional, fazia-se necessário delinear uma estratégia de gestão do sistema mundial a ser seguida e que, ao mesmo tempo, fornecesse certo grau de estabilidade e segurança aos outros Estados soberanos. Nesse sentido, o princípio do multilateralismo vai ganhando cada vez mais espaço enquanto base da estratégia específica desse *hegemon* na gestão do sistema mundial.

Embora a prática do multilateralismo não tenha sido inventada no século XX, até o final da Primeira Guerra Mundial, em poucas situações o multilateralismo havia alcançado amplitude necessária a ponto de gerar organizações formais. A guinada para as organizações formais de cunho multilateral, abordando grandes questões de interesse internacional, ganhou peso de fato a partir de 1945. Naturalmente, essa mudança está associada à estratégia de gestão do sistema mundial implementada pelos Estados Unidos no pós-guerra.

A partir de então, as relações entre as nações passaram a ter como referência certa hierarquia de poder a ser mediada e legitimada pelos organismos multilate-

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

rais – cuja criação representa, potencialmente, uma das vias de manutenção dos Estados Unidos em uma posição privilegiada no sistema internacional.

Levando em consideração que o Banco Mundial foi constituído para funcionar como organismo estabilizador da nova ordem mundial do período pós-guerra, torna-se natural pressupor que os Estados Unidos – amparados pela sua posição de destaque como potência mundial – apresentavam condições para desfrutar de maior poder no interior da instituição desde o momento de sua gênese em 1944. Nesse sentido, ao serem negociadas as regras e os instrumentos de atuação do Banco para a estruturação da nova ordem econômica mundial, tratava-se de questão fundamental para os Estados Unidos – no intuito de perpetuar institucionalmente sua posição de destaque no cenário internacional – empenhar-se para garantir certo grau de controle sobre a dinâmica de funcionamento da instituição.

Em relação à sua estrutura, o Grupo Banco Mundial é atualmente composto por cinco instituições² que possuem as seguintes funções (WORLD BANK, 2003, p. 04):

1. **BIRD** (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento): conhecido como Banco Mundial, concede empréstimos e assistência ao desenvolvimento a países de renda média captando recursos para seu programa de desenvolvimento nos mercados internacionais de capital;
2. **AID** (Associação Internacional de Desenvolvimento): concede empréstimos e assistência ao desenvolvimento a países pobres captando recursos para seu programa de desenvolvimento por meio de contribuições de governos membros mais ricos;
3. **IFC** (Corporação Financeira Internacional): promove o investimento do setor privado, doméstico e estrangeiro, nos países membros em desenvolvimento;
4. **AMGI** (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos): estimula o investimento direto estrangeiro ao oferecer garantias contra riscos políticos aos investidores e credores e ao promover técnicas e recursos para ajudar as economias emergentes a atrair investimentos; e
5. **CIAD** (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos): proporciona os meios para solucionar – por conciliação ou arbitragem – polêmicas relacionadas a investimentos entre investidores externos e países receptores.

2 Cada uma dessas instituições foi fundada separadamente, mediante a seguinte cronologia: BIRD (1946); IFC (1956); AID (1960); CIAD (1966) e AMGI (1988).

As atividades mais amplas de desenvolvimento encontram-se diretamente atreladas ao BIRD e AID, enquanto as atividades mais específicas, voltadas ao fomento do setor privado, estão vinculadas às outras três instituições: IFC, AMGI e CIAD.

Ainda que as quatro últimas instituições pertencentes ao Grupo Banco Mundial sejam relevantes para o debate, o foco central do artigo consiste em analisar o perfil das políticas de desenvolvimento indicadas pelo BIRD que, de agora em diante, será referido como Banco Mundial³.

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

A dinâmica internacional e o contexto histórico influenciaram fortemente a agenda de desenvolvimento do Banco Mundial ao longo de sua existência, repercutindo inclusive na delimitação da esfera de atuação de cada presidente da instituição – o que torna cada um deles sujeito e ao mesmo tempo produto de determinada conjuntura.

Desde sua fundação o Banco foi dirigido por onze presidentes, cujos mandatos demonstram considerável diferença no tempo de permanência de cada um no cargo, como se verifica no quadro abaixo (Quadro 1):

Quadro 1: Presidentes do Grupo Banco Mundial e Presidentes dos EUA no período da indicação (1946-2009)			
Presidente do Banco	Período	Situação profissional antes do exercício	Presidente dos EUA no período de indicação
Eugene Meyer	Jun/1946- Dez/1946	Banqueiro de Investimentos; editor do Washington Post	Truman
John J. McCloy	Mar/1947- Jun/1949	Advogado; Conselheiro do Chase National Bank	Truman

3 Cabe aqui ressaltar que há uma diferença entre "Grupo Banco Mundial" e "Banco Mundial". O Grupo Banco Mundial é composto pelas cinco instituições supracitadas e o Banco Mundial é a maneira pela qual o BIRD é conhecido, e será referido de agora em diante.

Eugene R. Black	Jul/1949- Dez/1962	Vice-presidente do Chase National Bank (posteriormente Chase Manhattan)	Truman
George D. Woods	Jan/1963- Mar/1968	Presidente do First Boston Corporation	Kennedy
Robert S. McNamara	Abril/1968- Jun/1981	Presidente da Ford e Secretário de Defesa dos EUA	Johnson
Alden W. Clausen	Jul/1981- Jun/1986	Presidente e chefe executivo do Bank of América	Reagan
Barber Conable	Jul/1986- Agos/1991	Membro do U.S. House of Representatives	Reagan
Lewis Preston	Set/1991- Maio/1995	Presidente do J. P. Morgan & Co.	Bush
James D. Wolfensohn	Jun/1995- Maio/2005	Banqueiro de Investimentos (James D. Wolfensohn Inc.) e Membro Executivo do Salomon Brothers	Clinton
Paul Wolfowitz	Jun/2005- Jun/2007	Subsecretário de Defesa dos EUA	George W. Bush
Robert B. Zoellick	Jul/2007- atual	Representante de Comércio Exterior dos EUA	George W. Bush

Fonte: Elaboração do autor com base em World Bank, 2003 e Site do World Bank (2009).

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

No entanto, o argumento defendido pelo presente trabalho procura ir além dessa interpretação casual e despolitizada dos fatos, indicando que os principais

momentos de reorientação da estratégia de desenvolvimento do Banco foram influenciados predominantemente por fatores e interesses que se tornam mais evidentes quando relacionados ao movimento de transformações no cenário internacional⁴.

O Banco Mundial parte inicialmente da promoção do desenvolvimento via projetos associados à área produtiva – principalmente no setor de transportes e infra-estrutura (MASON & ASHER, 1973, p. 657). Num segundo momento, no contexto da gestão McNamara (1968-1981) ocorre uma expansão do conceito de desenvolvimento e os empréstimos se estendem para campos como agricultura e indústria. Nos anos 1980, com a crise da dívida dos países periféricos e a introdução dos programas de ajuste estrutural, o Banco passa a adotar os *defensing lendings*, ou seja, financiamentos desatrelados da área produtiva e destinados ao pagamento de empréstimos anteriormente adquiridos. Finalmente, no início da década de 1990, o Banco intensifica sua atuação em termos do combate e redução da pobreza via políticas de financiamento vinculadas ao setor social (principalmente educação e saúde).

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

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

4 Entende-se por transformações internacionais os momentos que representam alguma forma de ruptura com a dinâmica político-econômica vigente até então, cujo alcance se estende a nível global. Dois desses momentos de transformação considerados importantes para a perspectiva de análise do Banco são: a mudança no padrão monetário instituído em Bretton Woods – ocorrida em 1973 – e o fim da Guerra Fria em 1990. Esses marcos, exatamente pelo fato de representarem eventos de alcance internacional, servem como referência para observar os momentos de reorientação setorial dos projetos financiados pelo Banco Mundial. Para uma visão mais detalhada sobre o tema ver Rached, 2008.

buição de riqueza e poder observada no cenário internacional, desigualdade que é traduzida na percentagem das cotas de ações do Banco que cada país possui⁵.

A distribuição dos votos acompanha aproximadamente a proporção do PIB de cada país de forma que o controle efetivo sobre os rumos das políticas de financiamento permanece sob o comando dos países desenvolvidos. Para alterações no estatuto, por exemplo, é necessária maioria de 80% significando que os Estados Unidos representam o único país com votos que excedem os 20% necessários para o veto. No entanto, mesmo quando a proporção das cotas entre os acionistas se altera, os Estados Unidos continuam ocupando o posto de liderança no interior do Banco⁶.

Contando com o apoio do seu orçamento, o Banco Mundial conquistou seu espaço e vem ditando o que é “legítimo” em termos de desenvolvimento – principalmente ao condicionar a liberação dos financiamentos à adoção de reformas atreladas à perspectiva ortodoxa de desenvolvimento. Segundo Griesgraber & Gunter (1995, p. xii), o Banco Mundial juntamente com o FMI representam os principais mecanismos de difusão da perspectiva ortodoxa de desenvolvimento – alinhada aos interesses dos principais acionistas dessas instituições – nos países periféricos.

Na verdade, o conceito de desenvolvimento pode ser decodificado por perspectivas diferentes dentro do debate econômico entre ortodoxia x heterodoxia. Enquanto o Banco Mundial claramente opta pela visão ortodoxa de desenvolvimento (priorizando políticas contracionistas para a estabilização e abertura da economia para então crescer), os economistas heterodoxos criticam esse ponto de vista ao considerar que o crescimento com distribuição (ou seja, com melhoria das condições de vida da população como um todo) pode ser alcançado através de políticas expansionistas de geração de crédito e emprego, em conjunto com políticas governamentais articuladas para estimular o aumento do nível de investimento e renda da economia.

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

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

Considerando o que foi visto até agora, as perspectivas adotadas em termos de desenvolvimento foram se alterando ao longo de sessenta anos de atuação do Banco, fato que a instituição divulga como fruto do acúmulo de experiência e de um longo processo de aprendizado⁷. Todavia, esse suposto processo de aprendizado sempre se mostrou bastante alinhado aos movimentos de revisão estratégica do *hegemon* na gestão do sistema mundial. Nesse sentido, vejamos agora como foi o processo de reorientação das prioridades de desenvolvimento difundidas pelo Banco Mundial ao longo do tempo e os principais fatores que influenciaram essa mudança.

O artigo, além dessa introdução, se divide em três seções. Na seção a seguir veremos de que forma o Banco Mundial reformula suas prioridades em termos de políticas de desenvolvimento ao longo das décadas, ampliando seu campo de atuação internacional através da expansão do escopo dos novos projetos financiados. Na terceira seção será analisado de que forma se deu o redirecionamento setorial dos programas do Banco, com o final da Guerra Fria, para políticas sociais de combate à pobreza – que ganharam grande projeção seja em número de projetos financiados nessa área, seja no montante do orçamento que passou a ser destinado a esse setor. Por fim, para concluir o artigo, são apresentadas as considerações finais e a bibliografia consultada.

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

Desde o início de suas atividades e ao longo das três primeiras décadas de atuação do Banco, o principal referencial utilizado para verificar a evolução de uma economia em termos de desenvolvimento era o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB). Foi durante a gestão McNamara que, pela primeira vez, o escopo da visão de desenvolvimento foi ampliado para além de critérios puramente econômicos. A partir de então, foi sendo fortalecida dentro do Banco a percepção de que o processo de desenvolvimento deveria envolver uma transformação no padrão de vida da sociedade como um todo, ultrapassando questões relativas ao mero crescimento do PIB⁸.

7 Ver World Bank, 2002a, p. 05.

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

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

Com o passar dos anos foi sendo delineada uma perspectiva ampla e multi-dimensional do processo de desenvolvimento que caminha em dois sentidos: se por um lado torna a abordagem mais abrangente e sofisticada, por outro, possibilita ao Banco apropriar-se do conceito de desenvolvimento como algo indeterminado e que não é absoluto, permitindo assim que a instituição redirecione suas políticas conforme sua conveniência sustentando a mesma bandeira pró-desenvolvimento.

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

Pela perspectiva do Banco, os primeiros passos da revisão de seu papel no processo de desenvolvimento ao longo das décadas – que levaram ao declínio dos financiamentos em infra-estrutura e à ampliação de projetos relacionados à área social – estariam relacionados, a princípio, à maior participação do setor privado no campo da infra-estrutura⁹. Assim, se o discurso oficial do Banco Mundial indica que a instituição foi realocando seus empréstimos setoriais como resposta à maior participação do setor privado no campo da infra-estrutura¹⁰, por outro lado, existem outros fatores de conotação estratégica que parecem explicar melhor esse movimento de reorientação setorial dos financiamentos. Um desses fatores remete ao aumento dos índices de pobreza na periferia devido, em certa medida,

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

10 Ver World Bank, 2002a, p. 53.

à adoção do conjunto de reformas liberais indicadas pelo próprio Banco Mundial no contexto dos programas de ajustamento estrutural – e aos possíveis entraves decorrentes dessas perdas sociais ao processo de continuidade das reformas.

Com o agravamento da dívida nos países periféricos no decorrer da década de 1980, os programas de ajuste estrutural foram apontados pelo Banco como única forma de superação da crise. Progressivamente, ao longo da década de 1990, os preceitos do neoliberalismo vão se tornando praticamente hegemônicos no debate internacional. A possibilidade de resistência a esse discurso foi ficando cada vez mais remota para os países periféricos, principalmente diante do amplo consenso que apontava a má gestão das políticas de cunho nacional-desenvolvimentistas como principal responsável pela crise na região.

Mas a visão neoliberal associada aos interesses dos países centrais, mais especificamente dos Estados Unidos, precisava ultrapassar o discurso e transformar-se em políticas concretas a serem implementadas nas economias periféricas. No âmbito do Banco Mundial, para traduzir o discurso liberal em políticas concretas, foi criada uma modalidade específica de empréstimo vinculada à implementação de reformas – que ficou conhecida como “programa de ajustamento estrutural”.

Griesgraber & Gunter (1996b, p. xiv) destacam que a base teórica do programa de ajuste estrutural do Banco Mundial é essencialmente neoliberal. Em sua argumentação, os autores mostram que os sete elementos básicos que caracterizam o programa são, em sua essência, mera transposição do ideário contido no Consenso de Washington¹¹ para o formato de políticas de ajuste:

1. abertura comercial;
2. reforma no setor financeiro;
3. liberalização da taxa de câmbio;
4. reforma na política fiscal;
5. fechamento ou privatização das empresas estatais;
6. abertura da economia ao investimento externo; e
7. reformas setoriais na agricultura, indústria e setores sociais.

11 No ano de 1990, com a finalidade de formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para a superação da crise na América Latina, John Williamson apresentou um documento, com dez propostas de reforma econômica, sobre as quais havia em Washington um amplo consenso tanto entre os membros do Congresso e da administração quanto entre os tecnocratas das instituições financeiras internacionais. Sobre esse assunto, ver Williamson, 1990, p. 415-420.

Em virtude de grande parte das reformas envolverem medidas contracionistas e de enxugamento da estrutura do Estado, as classes mais pobres acabaram sofrendo os impactos mais fortes do ajuste.

Nesse sentido, os financiamentos do Banco Mundial na área social teriam sido ampliados como resposta aos desdobramentos dos programas de ajuste, observados principalmente ao longo dos anos 1990, quando os problemas dos países afetados pela crise da dívida ganharam uma dimensão que fugia ao enfoque de curto prazo que dominara os programas de ajuste de primeira geração¹². Sob essa perspectiva, os financiamentos de projetos na área social crescem como resposta aos efeitos colaterais dos programas de ajuste previamente recomendados contribuindo, ao mesmo tempo, para viabilizar a continuidade e implementação de uma segunda geração de reformas¹³.

De acordo com o discurso do Banco Mundial, o aumento da pobreza não estava relacionado às políticas contracionistas dos programas de ajuste, mas sim à falta de um esquema de proteção social que distribuísse os impactos tanto das reformas quanto do crescimento entre os grupos mais pobres¹⁴. Concomitantemente, pelo menos até os primeiros anos da década de 1990, ainda havia no interior do Banco uma corrente que considerava que dirigir recursos a projetos relacionados à área social significava deslocar recursos do seu objetivo principal, ou seja, do

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

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

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

crescimento econômico tão enfatizado pelos programas de ajuste estrutural (que envolviam estabilização, liberalização e privatização) e considerado como o único mecanismo através da qual a pobreza poderia ser efetivamente reduzida (PALONI & ZANARDI, 2006, p.02).

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

Desse modo, pela perspectiva do Banco Mundial, os instrumentos catalisadores do processo de desenvolvimento deveriam se apoiar em dois pilares principais: a criação de um clima favorável ao investimento e o investimento na melhoria das condições de vida da população mais pobre (WORLD BANK, 2002a, p. xiii). Nesse sentido, além das reformas, quanto mais os governos se mostrassem comprometidos com a área social e o combate à pobreza, maiores seriam as chances de receber financiamentos do Banco Mundial¹⁵.

Ao mesmo tempo, se pensarmos em termos mais aprofundados sob a perspectiva do processo global de desenvolvimento, reduzir a pobreza via políticas sociais (isto é, por meio de projetos desvinculados da área produtiva) representa uma medida mais direcionada ao combate dos **efeitos** de níveis baixos de desenvolvimento do que à resolução das **causas** desse baixo desenvolvimento em si. Sob esse ponto de vista, a reorientação do Banco estaria mais preocupada em viabilizar a implantação e continuidade das reformas de segunda geração – via amortecimento dos impactos sociais negativos da primeira geração de reformas – que implementar um programa de retomada do desenvolvimento de fato (por

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

meio de projetos vinculados ao campo produtivo) que traria consigo menores índices de pobreza.

A princípio, seguindo a perspectiva apresentada pelo Banco, os programas de ajuste estrutural realmente levariam ao crescimento econômico e, conseqüentemente, à redução da pobreza. Caso isso não acontecesse, a responsabilidade seria do país em questão seja por não ter implementado as reformas de forma comprometida¹⁶, seja por não possuir estrutura e instituições locais capazes de sustentar esse crescimento¹⁷.

Entretanto, com o passar dos anos, os proclamados benefícios do ajuste liberal não vieram à tona, contribuindo para a configuração de novo discurso no interior do Banco a favor de uma segunda geração de reformas mais focadas nas questões sociais. Nesse sentido, é possível dizer que uma das características principais do pacote de reformas de segunda geração, tal como delineado pelo Banco Mundial, é o reconhecimento mais ou menos explícito de que as políticas de ajuste estrutural provocaram ou contribuíram para o empobrecimento de segmentos sociais expressivos onde foram implementadas¹⁸.

Na visão do Banco, esse tipo de impacto poderia vir a acontecer ao longo do processo de ajuste e deveria ser compensado seletivamente onde o nível de tensão social atingisse níveis mais elevados. Dessa forma, tornavam-se necessários mecanismos que criassem novas oportunidades e compensassem aqueles que poderiam sair perdendo com a transição. O próprio Banco reconheceu que, em vários momentos, a preocupação com o ajustamento estrutural na periferia levou a instituição a dar menos importância ao combate à pobreza levando-a, inclusive,

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

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

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

a ampliar o montante de empréstimos para o setor social no decorrer da década de 1990 (GRIESGRABER & GUNTER, 1996b, p.164).

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

Assim, o Banco introduzia, ao menos formalmente, uma preocupação com as chamadas “políticas sociais compensatórias”, numa admissão de que os programas de ajuste deveriam ser acompanhados por mecanismos de proteção às camadas mais vulneráveis da população¹⁹. Em relação a esse movimento, a grande ironia consiste em que, na essência, as mesmas reformas que deveriam resultar em desenvolvimento acabaram criando a necessidade de empréstimos adicionais para que se pudesse retornar ao estágio de bem-estar anterior às reformas.

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

The Bank still insists that addressing poverty does not require any revision in the basic design of adjustment policies. The only way it sees to make adjustment less painful and more equitable is via supplemental programs like the Social Investment Funds (SIFs), not by state actions to shape a more inclusive development strategy. It has not expanded its

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

definition of structural adjustment beyond economic liberalization to include state actions to reallocate resources, such as technology diffusion and reform of land, tax, credit and educational finance. Its support for cushioning the costs of adjustment is strictly limited to helping the most vulnerable groups. It renewed attention to the poor and its support for more participation by the poor do not indicate any new hope that broader support for reform can be built by making reform more equitable or less painful (GRIESGRABER & GUNTER, 1996b, p. 165).

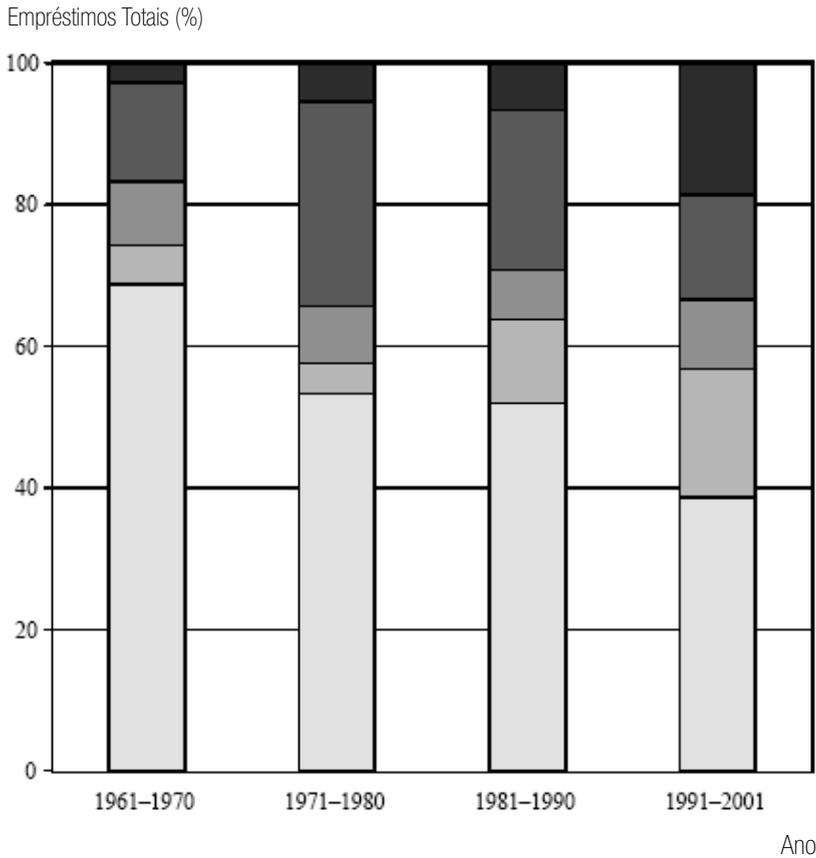
Se por um lado a nova ênfase em redução da pobreza, que foi se intensificando ao longo dos anos 1990, representava uma dramática transformação em termos dos montantes destinados ao financiamento desse setor, por outro, os instrumentos utilizados pelo Banco em seus empréstimos – como a prática das condicionalidades – não haviam se alterado em relação aos anos de ajuste estrutural²⁰. Esse novo direcionamento dos financiamentos do Banco à área social pode ser observado de maneira mais expressiva por meio da alocação setorial dos recursos da instituição, conforme apresenta a figura abaixo (Figura 1). Nela podemos constatar como os empréstimos destinados ao setor de infra-estrutura perdem espaço para os empréstimos relacionados à área social e de redução da pobreza ao longo das décadas.

Se a antiga perspectiva de desenvolvimento estava restrita ao crescimento econômico mensurado pela evolução do PIB, a nova abordagem assumida pelo Banco no decorrer da década de 1990²¹ passava a incorporar valores como participação, igualdade, desenvolvimento sustentável e promoção do bem-estar – difundindo assim a abordagem multidimensional do processo de desenvolvimento. Segundo a conotação multidimensional, o desenvolvimento representa um processo centrado nas pessoas em geral, que se concretiza a partir da criação de condições que possibilite à população uma inserção econômica e social plena (GRIESGRABER & GUNTER, 1996a, p. xiv).

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

21 Ver World Bank, 1994a.

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



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

O crescimento econômico ainda ocupava lugar importante nessa dinâmica, mas não mais de forma exclusiva, dado que uma série de fatores em conjunto (envolvendo desde acesso a infra-estrutura até educação) deveria contribuir para que a trajetória de crescimento sustentável fosse alcançada²².

É em meio a esse contexto que James Wolfensohn assume a presidência do Banco em junho de 1995, reafirmando o compromisso da instituição em relação às metas de crescimento econômico e combate à pobreza. A partir de então, financiamentos para a redução da pobreza passam a ser considerados tão importantes quanto aqueles destinados à promoção do crescimento²³, fato que pode ser observado pelo aumento da participação da temática social nos projetos de financiamento do Banco.

Para examinar esse processo, as principais mudanças ocorridas na arena internacional no início da década de 1990 e os impactos dessas transformações nas políticas de desenvolvimento difundidas pelo Banco Mundial representam elementos importantes e consistem no assunto da próxima seção.

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

Os anos 1990 são marcados pelo fim da Guerra Fria, conflito entre os blocos capitalista e soviético que vinha se desenrolando desde o final da II Guerra Mundial. Com o término do conflito no início da década de 1990 extingue-se a bipolaridade característica do sistema interestatal até então, na qual se ancorava a “gestão benevolente”²⁴ dos Estados Unidos no cenário internacional.

Nessas circunstâncias, os Estados Unidos, que desde a década de 1980 vi-
nham liderando um movimento de retomada de sua hegemonia através da “di-

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

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

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

plomacia do dólar forte”²⁵, ingressam na década de 1990 na condição de “hiperpotência” – cuja política deliberada de acumulação de poder econômico e militar anunciava um processo de transição na direção da unipolarização do sistema.

As transformações que estavam em processo com a queda do bloco socialista eram radicais, e o Banco Mundial era o portador (e porta-voz) de uma mensagem de ruptura com o passado ao passo que antevia no triunfo da economia de mercado a salvação desses países. Era preciso dar uma resposta ao que se passava, para não deixar que a transição fosse perdida. Nesse sentido, os organismos multilaterais se encontravam diante de um “novo desafio” e exerceram papel fundamental na transição do bloco socialista na direção da economia de mercado (STIGLITZ, 1999, p.577).

À medida que os interesses eram redefinidos, as instituições multilaterais exerceriam papel fundamental enquanto instrumental de legitimação dos interesses hegemônicos na condução da dinâmica mundial rumo à globalização e ao liberalismo econômico – agora sem a preocupação e sem as concessões envolvidas na “gestão benevolente” de outrora. Nesse sentido, a conjuntura apresentava todos os elementos necessários para a configuração de um império global, unipolar, em que o mantra liberal ganhava velocidade surpreendente de difusão em quase todos os países do globo (GARRISON, 2004, p.38). O Banco Mundial, enquanto elemento de transmissão e transposição dos interesses de seus principais acionistas em políticas a serem implementadas nos países periféricos, teve papel fundamental nesse processo através de seus programas e projetos financiados nos anos 1990.

Foi seguindo essa trilha que a criação de instituições econômicas voltadas para o mercado, a implementação do ideário liberal e a ampliação da capacidade de influenciar a dinâmica política dos países mutuários assumem uma posição de destaque na agenda do Banco Mundial. Ao mesmo tempo, com o final do conflito e a conseqüente unipolarização do sistema mundial, o Banco ganha liberdade para direcionar a alocação de seus recursos exclusivamente para países que conduzissem políticas alinhadas com o receituário e a perspectiva de desenvolvimento defendidos pela instituição²⁶.

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

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

Na primeira fase de seu mandato iniciado em 1995, apesar de encampar a perspectiva de combate à pobreza como meta central a ser perseguida pelo Banco, Wolfensohn subestimou os elementos estruturais e polarizadores da riqueza que estavam por trás do aumento dos índices de pobreza a nível global, bem como o papel das contradições internas do Banco na retroalimentação dessa dinâmica²⁷.

Ao mesmo tempo, com o avançar dos anos, tornava-se cada vez mais nítido que o combate à pobreza foi deixando de ser apenas um efeito desejável das políticas de desenvolvimento do Banco para tornar-se o objeto central da atuação da instituição (CAUFIELD, 1997, p.02).

Na década de 1990, os empréstimos para saúde, educação e proteção social chegaram a quase um quinto do total de empréstimos do Banco (Ver figura 1), o qual se tornou a maior fonte de financiamento externo nesses setores²⁸. O Banco reforçava, assim, sua guinada rumo à adoção da perspectiva multidimensional do processo de desenvolvimento – que abordava as questões relacionadas à pobreza num sentido mais amplo que a simples falta de renda.

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

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

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

social, para recuperar o nível de bem-estar anterior às reformas (GRIESGRABER & GUNTER, 1996b, p.164).

Com a proximidade do novo milênio, o processo de polarização de riqueza e poder no cenário internacional era evidente e vinha acompanhado pela deterioração das condições de vida na periferia. Ao mesmo tempo, questões de desenvolvimento sustentável e que repercutissem em melhoria do padrão de vida em nível global vão ganhando destaque na arena internacional. Nesse contexto, o enfoque multidimensional de desenvolvimento e combate à pobreza, então adotado pelo Banco Mundial, passa a incorporar os aspectos formalizados pelos chefes de Estado no encontro da ONU de 2000 – chamados “Desafios do Milênio” ou *Millennium Development Goals* (MDGs) – que são apresentados de forma sintética no quadro abaixo (Quadro 2).

Quadro 2: Millennium Development Goals (MDGs)

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

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

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

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

De acordo com o Banco, seria a anuência em relação aos termos dessa declaração (e não a preocupação com a alarmante polarização social provocada pelo processo de globalização) que levaria ao maior comprometimento das partes com

a adoção das medidas propostas pelos “Desafios do Milênio” – que representam, por sua vez, o sumário de uma agenda específica de redução da pobreza global (WORLD BANK, 2005c, p. 17).

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

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

Com o passar dos anos, o Banco Mundial começa a observar que apesar dos avanços alcançados na direção dos MDGs, esse progresso tem se mostrado desigual e muito lento uma vez que a grande maioria dos países só iria conseguir atingir suas metas através de elevados montantes de financiamento externo. Por outro lado, de acordo com o Banco, recursos externos isoladamente não seriam suficientes para garantir que os desafios globais fossem superados²⁹. Seria necessário, nessa direção, que cada país apresentasse forte compromisso junto ao processo mediante implementação de políticas e instituições voltadas para o progresso, uma vez que a assistência externa por si só não substitui a necessidade de comprometimento interno frente aos desafios – funcionando apenas como um elemento complementar³⁰.

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

30 Segundo o relatório do Banco Mundial: “What does this analysis imply for meeting the Millennium Development Goals? One lesson is that external resources alone will not be sufficient to ensure that global goals are met. The recipient

Levando em conta a relevância do comprometimento do país junto ao processo e com o intuito de aumentar a eficiência de seus programas, o Banco Mundial passa a liberar cada vez mais recursos para países que estivessem adotando as políticas consideradas “adequadas”, mostrando ao mesmo tempo certa disposição em incorporar o foco de prioridades do país tomador na estratégia global de financiamento ao país (WORLD BANK, 2002a, p. 61).

Esse é o papel da “Estratégia de Assistência ao País” ou *Country Assistance Strategy* (CAS)³¹, proposta do Banco em conhecer melhor a estratégia global de desenvolvimento do país financiado e cujas principais preocupações são: 1) incorporar a realidade do país no desenho do projeto; 2) verificar a existência de competência técnica para o tipo de projeto; e 3) certificar-se que os benefícios do projeto justificam o custo para o país (WORLD BANK, 2003, p. 38).

No entanto, por mais que o Banco Mundial tente demonstrar um movimento de aproximação das verdadeiras prioridades das economias periféricas em termos de desenvolvimento, esses países continuam sendo sub-representados no interior da instituição – comprometendo assim, em última instância, o desempenho dos programas e projetos implementados (RANIS, VREELAND & KOSACK, 2006, p.12).

O Banco Mundial, por sua vez, sempre se preocupou com a preservação de sua credibilidade internacional como forma de assegurar sua legitimidade institucional. Nesse sentido, dado que a unipolarização do sistema internacional permitiu maior difusão e alcance das políticas liberais – transmitidas para a periferia inclusive através dos projetos financiados pelo Banco – a necessidade de amortecimento dos impactos negativos das reformas também se tornou cada vez mais latente, inclusive, para a continuidade da implementação das reformas. Diante desse quadro, o Banco Mundial respondeu prontamente: se por um lado seguiu difundindo as reformas como necessárias para a inserção da periferia em uma nova ordem globalizada, por outro, amortecia os impactos dessas reformas por meio de programas na área social e através de financiamento de projetos de combate à pobreza. Os programas sociais do Banco, nesse sentido, podem ser compreendidos como o óleo que lubrifica a engrenagem “da máquina de difusão das reformas liberais” – sempre em nome e sob a bandeira do desenvolvimento econômico.

country's level of commitment and the quality of its policies and institutions are the primary determinants of progress. Experience and analysis have taught us that outside aid cannot substitute effectively for these factors” (WORLD BANK, 2002a, p. 71).

31 Sobre esse assunto, ver World Bank, 2002a, p. 55.

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

- CAUFIELD, C. *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*. London: MacMillan Publishers, 1997.
- COELHO, J. C. *Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa*. Campinas: Tese de Doutorado IFCH – UNICAMP, 2002.
- GARRISON, J. *American Empire: Global Leader or Rogue Power?*. San Francisco: Berett-Koehler Publishers, 2004.
- GILBERT, C.; VINES, D. *The World Bank: Structures and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- GRIESGRABER, J. M.; GUNTER, B. G. (Orgs.) *Promoting Development: effective global institutions for the twenty-first century*. London: Pluto Press, 1995.
- GRIESGRABER, J. M.; GUNTER, B. G. (Orgs.) *Development: New Paradigms and Principles for the Twenty-first Century*. London: Pluto Press, 1996a.
- GRIESGRABER, J. M.; GUNTER, B. G. (Orgs.) *The World Bank: lending on a global scale*. London: Pluto Press, 1996b.
- HELLEINER, E. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. New York: Cornell University Press, 1996.
- MASON, E. S.; ASHER, R. E. *The World Bank Since Bretton Woods*. Washington: The Brookings Institution, 1973.
- PALONI, A.; ZANARDI, M. (Orgs.) *The IMF, World Bank and Policy Reform*. New York: Routledge, 2006.
- RACHED, G. *As Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das Transformações Internacionais*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado IE/UFRJ, 2008.

- RANIS, G.; VREELAND, J. R.; KOSACK, S. (Orgs.) *Globalization and the Nation State: The impact of the IMF and the World Bank*. New York: Routledge, 2006.
- STIGLITZ, J. E. The World Bank at the Millennium, in *The Economic Journal*, vol. 109, nº 459. Oxford: Royal Economic Society, Nov./1999, p.577-597.
- TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.
- WILLIAMSON, J. (Org.) *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.
- WORLD BANK. *The World Bank Annual Report 1994*. Washington, 1994a, p.07-32.
- WORLD BANK. *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*. Washington, Mar./2002a.
- WORLD BANK. *A guide to the World Bank*. Washington, 2003.
- WORLD BANK. *Getting to know the World Bank: a guide for young people*. Washington, 2005c.

Cronologia do processo editorial

Recebimento do artigo: 05-ago-2009 | **Envio ao 1º avaliador:** 04-set-2009 | **Envio ao 2º avaliador:** 04-set-2009 | **Recebimento da 1ª avaliação:** 23-set-2009 | **Recebimento da 2ª avaliação:** 15-nov-2009 | **Envio para revisão do autor:** 17-nov-2009 | **Recebimento do artigo revisado:** 17-dez-2009 | **Aceite:** 21-dez-2009.