

**Dilatação e reciclagem do neoliberalismo:  
a ação político-intelectual do Banco Mundial (1989-1997)**

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA\*

*Do consenso de Washington à crise financeira mexicana (1989-1994)*

Com o início dos governos Thatcher e Reagan em 1979 e 1981, o ambiente político mundial sofreu uma guinada liberal-conservadora brusca e consistente, mediante a pressão do eixo anglo-americano pela liberalização das economias nacionais. Em 1982, estourou a crise da dívida externa dos países latino-americanos, que logo se converteu numa oportunidade para disciplinar as políticas dos países devedores. A expressão “ajustamento estrutural” — uma modalidade de empréstimo lançada pelo Banco Mundial (BM) em 1980 que exigia o cumprimento de uma série de exigências macroeconômicas, fiscais e setoriais por parte dos Estados “clientes” — se tornou então lugar comum nos anos seguintes (Pereira, 2010).

No final de 1989, algumas das principais forças que impulsionavam a reestruturação capitalista neoliberal realizaram em Washington uma reunião para avaliar os resultados alcançados. Registrou-se entre elas o acordo amplo sobre as reformas de política econômica em curso na América Latina e sobre a necessidade de acelerar a sua execução dentro e fora da região. O pacote de prescrições ficou conhecido como “consenso de Washington”.

Erguido sobre os escombros do muro de Berlim, tal pacote ganhou o status de paradigma único do capitalismo triunfante, servindo para enquadrar os governos dos países da periferia a um programa político centrado na liberalização da economia mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais e na reorientação do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados (Wade, 1997, p. 353).

---

\* Doutor em História pela UFF, professor adjunto da UFRRJ, membro do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ.

No momento em que a neoliberalização ganhava impulso com o fim da guerra fria, o BM desenvolveu quatro coordenadas estratégicas que orientariam a sua ação nos anos seguintes: a) consolidação e difusão de um modelo de alívio da pobreza, ligado ao processo mais amplo de ajustamento da política social; b) mudança do papel do Estado na economia; c) incorporação do ambientalismo no programa político dominante; d) redefinição da forma pela qual as reformas estruturais deveriam ser conduzidas.

Primeiro, a que stão do alívio da pobreza, tema do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) de 1990. Enfatizando a relação entre desigualdade internacional, pauperização e instabilidade política, o relatório tinha como propósito central conciliar o alívio da pobreza à liberalização econômica radical. A premissa básica era a da separação entre política “social” e política “econômica”. Ancorado na categoria da “pobreza absoluta”, o RDM 1990 deixava de lado a questão da concentração de renda e riqueza e propunha uma estratégia dual, que combinava programas focalizados com uma confiança renovada nas virtudes redentoras do crescimento econômico e do “efeito derrame”. A criação de oportunidades de elevação da renda dos mais pobres dependia do crescimento econômico, o qual, por sua vez, dependia da implementação das políticas de ajuste estrutural, tidas como as únicas capazes de gerar um ambiente favorável à utilização máxima do trabalho dos “pobres”. Não por acaso, a questão do conflito em torno da produção e apropriação da riqueza simplesmente não aparecia no texto, o que permitia ao BM propor que o alívio da pobreza dependia tão-somente da distribuição de parte dos resultados do crescimento econômico, sem envolver a redistribuição de ativos patrimoniais e financeiros.

A neoliberalização da política social consistiu em três mudanças principais (Vilas, 1997). Em primeiro lugar, a política social deixava de ser pensada como um insumo necessário ao investimento privado, como uma dimensão estrutural da acumulação capitalista, e passava a ser vista estritamente como gasto. Em segundo lugar, em vez de incorporar os estratos mais pauperizados da população em condições satisfatórias de emprego e renda, a nova política social visava impedir uma deterioração ainda maior de suas condições de vida, assumindo um perfil eminentemente assistencialista. Em terceiro lugar, a política social assumia um caráter transitório, seja porque se supunha que o ajuste macroeconômico produziria crescimento sem inflação e

geraria o gotejamento dos ganhos para baixo, seja porque os próprios programas sociais passaram a ter “portas de saída”. Ao final, a política social assumia uma função “bombeira”, atuando em situações que pudessem se converter em focos de tensão política e alimentar a instabilidade social ou criar fatores de insegurança para o livre fluxo de capital e mercadorias.

A segunda coordenada estratégica consistiu na remodelagem do papel do Estado na economia, com o objetivo de acelerar a e a desregulação financeira e o ajustamento estrutural. O RDM 1991 prescreveu o enfoque “amigável com o mercado” (*market-friendly approach*) — uma invenção atribuída ao então economista-chefe do BM, Lawrence Summers, para moderar o tom neoliberal do relatório. Tal matização era muito mais uma resposta ao exemplo japonês do que à oposição política ao ajustamento vinda das esquerdas. Como mostrou Wade (1997, p. 356-61), a contradição entre as propostas de “livre mercado” e “mercado dirigido” havia se tornado explícita na virada dos anos 1980 para os 1990, incidindo sobre os embates em torno da (des)regulação dos mercados financeiros. Por trás desse embate estava a disputa entre Japão e EUA. No contraponto à pressão globalizadora liderada pelos EUA, o Japão aumentava sua gravitação política e econômica na Ásia e lutava para que o seu enfoque servisse de modelo para a Rússia no pós-guerra fria.

Para o BM, as receitas japonesas estavam em contradição com a sua doutrina do Estado “amigável com o mercado”, liderada pelos EUA. Para essa vertente, o papel do Estado se resumia a apoiar, fortalecer e complementar o mercado em regime de livre concorrência. Ou seja, já não se tratava mais de condenar a “intervenção estatal” na economia como algo indesejável em si, mas sim de reconhecer o âmbito de ação legítimo do Estado. Qual? O que se “harmoniza” com o mercado e permite a maximização da concorrência entre os agentes econômicos. Nesse sentido, a ação estatal deveria estar inteiramente a serviço dos “mercados”, deixando que os mesmos “funcionem por si mesmos, a não ser que se possa demonstrar que é melhor intervir” (Banco Mundial, 1991, p. 6).

Segundo o RDM 1991, o Estado deveria sempre cumprir sete funções fundamentais: garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade, manter a ordem pública, investir em “capital humano” (educação e saúde básicas), fornecer infra-estrutura produtiva, proteger o meio ambiente, controlar a

natalidade e gerir a previdência social. Como agente econômico, o Estado estaria irremediavelmente condenado ao fracasso.

Estabelecidas as funções legítimas, o relatório desenhou então os contornos gerais de uma reforma do Estado voltada à criação de instituições públicas mais eficazes. Sete ações prioritárias foram identificadas. Eram elas: a) racionalização da burocracia estatal, entendida como modernização técnica, redução de pessoal, aumento de salários condicionado à produtividade e novas formas de “gestão” da força de trabalho; b) ajuste fiscal e redirecionamento do gasto público; c) aperfeiçoamento da estrutura administrativa e legal necessária à privatização das empresas do setor produtivo estatal; d) transferência da prestação de funções e serviços públicos diversos para organizações não-governamentais (ONGs); e) reforma do poder judiciário, com o propósito de baratear custos judiciais, facilitar o acesso à Justiça, acelerar o atendimento das demandas e otimizar as relações de mercado (falências, transferências de propriedade, etc.); f) legislação favorável à circulação de capital financeiro; g) garantia dos direitos de propriedade. Defendeu-se uma abertura econômica radical, ao estilo “terapia de choque” (dois anos de duração), para que a concorrência interna e internacional ocorresse “sem travas” *ibid*, p. 10). Ao mesmo tempo, prescreveu-se um conjunto de políticas de alívio da pobreza, com o propósito de compensar seletivamente os efeitos regressivos do ajustamento. Afinal, a redução da pobreza viria com o crescimento e o posterior efeito derrame, pois “quando os mercados são eficientes, geralmente a equidade aumenta de forma espontânea” (*ibid*, p. 161).

A terceira coordenada consistiu na incorporação do ambientalismo ao programa político dominante. Com efeito, no início dos anos 1990, tornara-se politicamente insustentável para o BM desdenhar os impactos socioambientais provocados por muitos dos seus projetos. Como resposta, então, o BM começou a falar em “administração ambiental”. A proximidade da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento reforçou a necessidade de o BM demarcar uma posição no campo ambiental.

O RDM 1992 serviu a esse propósito. Publicado um mês antes da conferência, tinha como objetivo central compatibilizar a consigna do “desenvolvimento sustentável” com as exigências do programa neoliberal. O relatório afirmava que havia reciprocidade entre crescimento econômico e preservação ambiental, na medida em que somente com

o crescimento da economia seria possível não apenas arcar com os custos da proteção ambiental, mas também diminuir a pressão social sobre a natureza. Argumentava também que a escassez de recursos naturais criaria uma demanda por pesquisas direcionadas a superar os obstáculos ao crescimento econômico. A idealização do poder da tecnologia que dava suporte a essa visão projetava um cenário irreal em que todos ganhariam, desde que os governos adotassem políticas liberalizantes, uma vez que somente o livre mercado poderia fazer a atividade econômica crescer com eficiência máxima no uso dos recursos.

Em outras palavras, a partir de 1992-93 o BM respondeu às críticas ambientalistas lançando-se no campo ambiental como ator político, intelectual e financeiro. O corolário foi a emergência do que Goldman (2005) denominou de “neoliberalismo verde”: um novo regime internacional de práticas ambientais marcado pela mercantilização das relações natureza-sociedade que, até então, existiam como relações não-mercantilizadas. Logo o BM se tornou um semeador de planos nacionais de ajustamento ambiental para virtualmente todos os seus clientes (Wade, 1997a, p. 711). Para se qualificarem aos empréstimos do BM, os prestatários passaram a ser impelidos a reestruturar agências estatais, reescrever legislações de água, terra e florestas e adotar protocolos científicos coerentes com o livre comércio ambiental.

A quarta coordenada definida pelo BM naquele período funcionou como elemento de ligação entre o alívio da pobreza e a remodelagem do papel do Estado. Impulsionada pelo *mainstream* anglo-americano e pelo BM, a difusão da governança (*governance*) como categoria de análise no plano internacional em pouco tempo serviu para balizar o debate sobre a relação entre governo, organizações sociais e instituições internacionais. O termo foi introduzido em 1989 por um relatório dedicado à implementação do ajuste estrutural na África Subsaariana. A mensagem central desse informe era a de que, além de políticas macroeconômicas “sólidas” e infra-estrutura “eficiente”, a construção de um “ambiente” favorável ao crescimento do setor privado e ao uso produtivo dos recursos dependia da “boa” governança, entendida como instituições públicas “eficazes” e um novo “balanço entre governo e governados” (Banco Mundial, 1989, p. xiii). De acordo com o BM, o crescimento do investimento privado e os programas de ajustamento estrutural não haviam dado os resultados

esperados na região devido à “má” governança entre os atores domésticos. A partir de então, essa foi a resposta de praxe dada pelo BM aos críticos do ajuste.

O tema da governança despontou ligado à idéia de gestão, num momento em que no topo da agenda dominante estava a construção das condições políticas necessárias à extensão e à aceleração do ajustamento neoliberal. Com o fim da guerra fria e a euforia da globalização financeira, o alinhamento da política externa dos países da periferia logo deixou de figurar como critério decisivo para um país receber empréstimos ou assistência econômica bilateral ou multilateral. A busca permanente pelo equilíbrio entre a pressão pela abertura dos mercados nacionais e a contenção do comunismo já não era uma necessidade para os EUA e seus aliados. A totalidade das políticas domésticas praticadas na periferia deveria se adequar à neoliberalização. Era preciso afetar a mudança social dentro dos Estados sem exercer o controle político direto. Governança, assim, passou a ser tomada como o slogan geral que aglutinava as políticas e técnicas necessárias à realização desse objetivo.

Em 1992, o BM publicou um informe sobre o tema, centrado na mensagem de que a engenharia institucional e a qualidade da gestão pública eram cruciais para a execução do ajuste. As premissas do enfoque “amistoso com o mercado” foram reiteradas e a noção de governança foi definida como a “maneira pela qual o poder é exercido na administração de recursos sociais e econômicos de um país para o desenvolvimento” (Banco Mundial, 1992, p. 1). Para a criação de um ambiente adequado à liberdade do capital, já não bastavam apenas políticas econômicas “sólidas”; era necessário modificar marcos legais e melhorar a qualidade da administração pública e da ação governamental como um todo.

O informe delimitou quatro áreas estratégicas de governança: administração pública, responsabilização (*accountability*), estrutura legal e transparência e informação. A boa governança resultaria da combinação de quatro fatores-chave: a) eficiência na administração dos recursos públicos e na provisão de serviços, b) sistemas de responsabilização eficazes, c) disponibilidade de informação adequada e confiável para os agentes privados e d) prioridades de governo “orientadas ao mercado”. Em outras palavras, ajuste fiscal e delimitação de novas prioridades de gasto público, recuperação de custos em todos os serviços públicos essenciais e estabelecimento de um marco legal

estável e previsível para os atores econômicos de maior gravitação, independente dos governos de plantão e dos parlamentos.

A tese de que a eficácia da gestão pública depende da articulação entre agências estatais e organizações sociais ganhou contornos mais precisos. A evocação à participação da “sociedade civil” como um dos componentes necessários à boa governança foi trazida para o primeiro plano. Todavia, “sociedade civil” foi tomada como sinônimo de associações voluntárias e ONGs. A incorporação de ONGs na gestão de projetos financiados pelo BM cresceu a partir do início dos anos 1980. À medida que a institucionalização e a profissionalização se impunham como condições de sobrevivência ante à concorrência por financiamento e espaço de atuação, e à medida que avançava a reestruturação neoliberal, abria-se um novo mercado para aquelas ONGs preparadas para desempenhar, de forma especializada e sob a condição de atores terceirizados, funções arrancadas do Estado nas áreas social e ambiental (Davis, 2006, p. 83-84).

### ***O lançamento das reformas estruturais de segunda geração (1995-1997)***

O avanço da neoliberalização na América Latina parecia inexorável, até o tensionamento político e a tormenta financeira que varreram o México em 1994: primeiro, a insurreição zapatista em janeiro, quando se iniciava o NAFTA; depois, o colapso do peso em dezembro. Pela primeira vez desde 1989, o discurso dominante sofria algum abalo.

Em meados da década de 1990, tornou-se claro que a implementação do ajuste na região precisava ingressar em um novo estágio. A avaliação do BM era a de que, após a crise do México, o ajustamento da América Latina estava “inconcluso” (Burki e Perry, 1997 e 1998). A mera execução das reformas de primeira geração já não era suficiente para recobrar a confiança da banca privada internacional e dar uma resposta ao aumento da inquietação social. A retomada da “longa marcha” da região para uma economia de mercado livre e aberta requeria, agora, a implementação de ajustes econômicos e institucionais.

Tal a avaliação, a rigor, não se restringia à América Latina. Prova disso foi a publicação do RDM 1997 em junho do mesmo ano — um mês antes da eclosão da crise financeira no sudeste da Ásia — dedicado à importância da “reforma do Estado” para o

avanço e a consolidação do ajustamento estrutural. Tratou-se do primeiro RDM produzido integralmente sob a nova gestão de James Wolfensohn e com a participação de Joseph Stiglitz como economista-chefe do BM. Clamando por um Estado “efetivo”, o informe foi apresentado como um guia que finalmente “trazia de volta” o Estado.

A crise asiática suscitou uma onda de críticas às instituições de Bretton Woods. Stiglitz e Wolfensohn conseguiram desviar parte das críticas direcionadas ao BM ao questionarem publicamente a pressão que o FMI havia feito pela liberalização financeira dos países golpeados pela crise. No conjunto, os seus pronunciamentos procuraram diferenciar a posição do BM do “fundamentalismo de mercado” do FMI. Esse discurso utilizou a idéia de “retorno do Estado” — mote do RDM 1997 — como evidência da suposta distinção entre as prescrições do BM e do FMI.

Todavia, em vez de romper com o programa neoliberal, o RDM 1997 constituiu-se numa peça importante da sua reciclagem (Hildyard, 1998). O rechaço à tese do “Estado mínimo” fez crer, para muitos, que estava em julgamento algo que, na verdade, nunca existiu. Com efeito, a reestruturação neoliberal ensejou e requereu não a minimização, mas sim um redirecionamento da ação do Estado em favor das frações financeiras mais globalizadas e da ofensiva capitalista contra direitos sociais e trabalhistas (Duménil e Lévy, 2007).

Num plano mais geral, o informe reiterou todas as premissas neoclássicas fundamentais. Repetiu-se a tese da complementariedade entre “Estado e mercado”, definindo o Estado como um “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico conduzido, sempre, pelo setor privado. Somente em situações excepcionais e quando fosse estritamente necessário, o Estado poderia corrigir “falhas de mercado eventuais”.

O RDM 1997 propôs uma estratégia de reforma baseada em duas diretrizes. A primeira consistia em ajustar a função do Estado à sua “capacidade”, o que implicava definir o seu rol legítimo de ações: garantir a estabilidade macroeconômica, assegurar um ambiente econômico “não distorcido” (sem controle de preços, subsídios, etc.), estabelecer um marco legal claro e adequado à livre concorrência, investir em infraestrutura e em serviços sociais básicos (educação e saúde primárias), proteger a propriedade privada, conservar o meio ambiente e promover programas sociais focalizados nos segmentos mais pobres. A mensagem era clara: “além do básico, não é

preciso que o Estado seja o único provedor” (Banco Mundial, 1997, p. 6). A segunda diretriz consistia em aumentar a capacidade do Estado por meio do “revigoramento” das instituições públicas, implicando: a) a criação de normas e restrições legais que controlassem a “ação arbitrária” da burocracia estatal; b) a introdução de maior pressão competitiva no interior do Estado, tanto por meio da criação de uma burocracia baseada no mérito, “enxuta” e bem remunerada, como pela concorrência na provisão de bens e serviços entre o setor público, empresas e ONGs; c) a necessidade de “aproximar o Estado do povo” aumentando a “participação social”, por meio da privatização ou terceirização da prestação e gestão de serviços sociais básicos, da criação de conselhos deliberativos público-privados nos mais diversos âmbitos, da realização de consultas regulares aos usuários de serviços, da criação de conselhos comunitários para gerenciar escolas com mais “eficiência” e estimular o financiamento “voluntário” dos pais.

No âmbito da política social, o RDM 1997 diferenciou “seguro social” de “assistência social”: o primeiro abarcaria pensões, previdência, seguro-desemprego e outras modalidades voltadas a apoiar financeiramente pessoas que “ficam fora da economia assalariada durante uma parte da vida” (ibid, p. 58); a segunda abrangeria programas destinados a “ajudar os elementos mais pobres da sociedade, aqueles que mal podem sustentar-se sozinhos” (ibid, p. 58). Segundo o relatório, a extensão do Estado de Bem-Estar teria ofuscado aquela distinção, gerando, ao longo do tempo, um sistema injusto — por beneficiar os “assalariados do setor formal” e os “funcionários públicos” (ibid, p. 60) — e insustentável do ponto de fiscal. Como solução, o Banco propôs a separação clara entre seguro e assistência e a privatização do primeiro, uma vez que aposentadorias, pensões e seguros constituiriam uma forma de poupança, e não um direito, devendo, portanto, ser autofinanciável. Ao mesmo tempo, o Banco prescreveu a reestruturação completa da assistência social, rechaçando a concessão de subsídios amplos para habitação, infra-estrutura e alimentos em favor de medidas como a focalização de recursos em áreas com alta concentração de pobreza, microcrédito para pequenos negócios e, sobretudo, programas que exigissem o pagamento de taxas (*cost-recovery*). Além disso, o BM indicou a necessidade de um trabalho ideológico intenso para “dar aos pobres condições para que se tornem advogados mais efetivos dos seus próprios interesses” (ibid, p. 63). ONGs e associações voluntárias cumpririam um papel

fundamental nessa direção, com o propósito de legitimar o insulamento da política econômica pelo aumento da participação em áreas seguramente controladas.

Apesar de advogar um Estado “mais próximo do povo”, o relatório não deixou de ressaltar que um ambiente livre e aberto aos negócios dependia da concentração e insulamento da autoridade em determinadas agências estatais contra “pressões particularistas”. Por outro lado, devido à oposição à agenda neoliberal, o informe enfatizou a necessidade de um trabalho mais consistente de persuasão e convencimento social.

Quanto ao papel dos organismos internacionais na reforma do Estado, o RDM 1997 delimitou quatro formas de atuação: a definição da pauta da reforma, a indicação de quadros próprios para a formulação de políticas, a provisão de recursos (reembolsáveis) para aliviar tensões sociais e dividir a oposição política e, por fim, a intermediação de acordos internacionais pró-liberalização, que serviriam para elevar os custos políticos dos governos que decidissem — ou fossem levados a — trilhar uma rota alternativa de desenvolvimento.

O RDM 1997 reproduziu as linhas centrais do enfoque “amigável com o mercado”, sob o amparo da noção de governança. Não surpreende, pois, que um dos seus traços mais marcantes fosse a maneira administrativista como o Estado foi tratado. Ao privar o Estado da sua dimensão política e desligar os nexos entre a ação estatal e a reprodução do capitalismo, o RDM 1997 nada mais fez do que tentar camuflar ou naturalizar a configuração de poder gerada por duas décadas de reestruturação neoliberal (Vilas, 2000, p. 28).

As prescrições do RDM 1997 sintetizaram o que Gill (2002) denomina de “novo constitucionalismo”: a promoção de reformas políticas e legais que redefinem a relação entre o político e o econômico por meio de uma série de mecanismos jurídicos vinculantes desenhados para ter status quase-permanente, a fim de enquadrar e definir as regras dentro das quais a política “ordinária” pode se dar. Enquanto tal, o “novo constitucionalismo” retoma o papel “produtivo” da lei e da forma legal liberal na constituição da sociedade capitalista, evocando o império da lei para proteger a propriedade e a riqueza do controle democrático.

### *O neoinstitucionalismo neoclássico*

Não por acaso, a Nova Economia Institucional (NEI) passou a informar as prescrições políticas do BM para o segundo estágio de liberalização econômica. Esse ramo de conhecimento ambiciona construir uma teoria sobre a formação e a evolução das instituições incorporável à economia neoclássica e com ela compatível (Medeiros, 2001, p. 78). Trata-se de uma corrente originada da análise organizacional, que abriu caminho como variante da teoria neoclássica desde os anos 1970 e ganhou alento com a entrega do prêmio Nobel a Ronald Coase, em 1991, e Douglass North, dois anos depois. O BM adotou o conceito funcionalista de “instituição” cunhado por North no início dos anos 1990. North, aliás, foi um dos consultores externos do RDM 1997.

O conceito mais importante da NEI é o de “instituições”, entendidas como as regras do jogo formais e informais criadas pelo homem que dão forma à interação social, definem e limitam o conjunto de escolhas dos individuais, reduzindo as incertezas e estruturando incentivos ao prover estabilidade às relações (North, 1993, p. 13-14). Em seguida vem o conceito de “escolha racional”. Centrado no individualismo metodológico e na premissa de que todos os indivíduos têm capacidade igual para formar instituições, parte do pressuposto de que a empresa capitalista, entendida mais como estrutura de gestão do que de produção, constitui o modelo de organização racional e eficiência não apenas para o conjunto da sociedade, como também para o próprio Estado. Outro conceito fundamental é o de “direito de propriedade”. A partir da naturalização da forma capitalista liberal, preconizam-se a segurança legal dos direitos de propriedade e a garantia plena do seu usufruto. Outro conceito importante é o de “custo de transação”, entendido como custo associado a transferência, captura e proteção dos direitos de propriedade. Ligado ao anterior está o conceito de “informação incompleta”, associada ao custo de obtenção das informações necessárias para os atores orientarem suas ações e à assimetria com que são apropriadas pelos que participam da troca. Por fim, o conceito de “captadores de renda”, que designa os indivíduos e grupos de interesse orientados para a apropriação de rendas originadas da intervenção do Estado no mercado (Alvarez, 2004, p. 46-47).

Costurando todo o acervo conceitual está a idéia de que as regras do jogo — as instituições, segundo North — vigentes num dado ambiente determinam as condições para o exercício da escolha racional, a definição dos direitos de propriedade, os custos de

transação, o acesso e a qualidade da informação e a apropriação distorcida de renda provocada pela ação do Estado. Os ambientes podem ser mais ou menos “eficientes”, conforme a sua funcionalidade à “economia de mercado” (diminuição dos custos de transação, livre concorrência, segurança dos contratos e da propriedade privada, etc.). Conclui-se, então, que a definição e o manejo das regras do jogo e do arranjo institucional são fatores decisivos para a eficiência econômica. Ora, essa abordagem reduz o institucional a uma dimensão meramente técnica e instrumental. Além disso, por esse mesmo caminho, toma-se o político como mera engenharia institucional, o que permite ao discurso neoliberal internalizá-lo como elemento importante para a promoção da “economia de mercado”. Desse modo, o institucional é instrumentalizado e subordinado à liberalização econômica, construída a partir de relações de poder aceitas como algo dado, naturalizado (Vilas, 2000, p. 28-29).

Ao longo dos anos 1990, o neoinstitucionalismo neoclássico foi incorporado pelo programa político neoliberal, fornecendo-lhe meios poderosos de reciclagem, num período marcado pela sucessão de crises financeiras nos principais “mercados emergentes”, pelo desgaste político dos governos “reformadores” e pelo aumento das tensões sociais em vários países da periferia (Stolowicz, 2004; Alvarez, 2004). De que maneira isto ocorreu?

Em primeiro lugar, ao justificar com argumentos mais brandos e sofisticados a separação e subordinação da política à economia. Uma vez que a diferença entre instituições eficientes e ineficientes consiste na sua funcionalidade à “economia de mercado”, à racionalidade política cabe um papel subsidiário diante da racionalidade econômica. Nesse esquema teórico, a “economia de mercado” precede a política, de modo que o jogo político fica restrito, logicamente, à busca incessante pela diminuição de custos de transação. Além disso, nessa lógica, os resultados das políticas de ajustamento sempre podem ser creditados à má execução e à falta de convicção dos seus operadores locais.

Em segundo lugar, por alimentar o discurso político do fim dos antagonismos estruturais e da harmonia de interesses. Classes, aparelhos privados da sociedade civil, grupos de interesse, movimentos sociais, todos são vistos como instituições que “interagem” para a obtenção de determinados fins e flutuam mais ou menos no mesmo nível de poder. O próprio Estado é tomado como mais uma instituição, entre tantas

outras, o que simplesmente esvazia a dominação como questão (Alvarez, 2004, p. 47-48). Esse discurso deu nova munição para o trabalho de persuasão e organização social necessário à sustentabilidade política da neoliberalização. E quando, ocasionalmente, reconhece-se que existem assimetrias, o esvaziamento dos conflitos estruturais *a priori* já preparou o terreno para a evocação ao “empoderamento dos pobres”. Como virtualmente não existem relações de dominação, qualquer um pode se empoderar sem sofrer a obstrução de outrem. O poder deixa de ser visto como uma relação social necessariamente entranhada numa determinada estrutura social.

Em terceiro lugar, por alimentar a neoliberalização do Estado municiando os “reformadores” com um discurso politicamente muito mais palatável (ibid, p. 48). Assim, por exemplo, em vez de o controle sobre o gasto público aparecer como um requerimento contábil calculado pela relação custo-benefício, pode-se tratá-lo como mais um meio de redução dos custos de transação, independentemente da natureza das instituições. Afinal, não importa se públicas ou privadas, o que importa é que as “funções” e as “regras do jogo” sejam cumpridas. Além disso, como todos os atores flutuam mais ou menos no mesmo patamar — uma vez que todos os indivíduos têm, abstratamente, capacidade igual para formar instituições —, a NEI estimula a política de que todos devem dar a sua cota. Além de nivelar atores estruturalmente desiguais, esse discurso dilui a responsabilidade do Estado, visto como mais um ator. Ainda, a NEI empresta argumentos para justificar o ataque aos sindicatos do setor público, mediante a idéia de captura de renda por interesses corporativos.

Em quarto lugar, a NEI favorece a legitimação de um novo ciclo de negócios — em particular, envolvendo a exploração de recursos naturais e energéticos — que alarga o espaço social da valorização do capital, com argumentos que superam o economicismo dos enfoques hipermercadistas dos anos oitenta, a partir da idéia de engenharia institucional e de entorno institucional eficiente (ibid, p. 48).

### ***Conclusão***

Reciclada pelo neoinstitucionalismo, a atuação político-intelectual do Banco Mundial ao longo da década posterior ao consenso de Washington seguiu uma continuidade fundamental, contribuindo para alargar o espaço de valorização do capital,

apesar do aumento da volatilidade da economia internacional, da irrupção de sucessivas crises financeiras e dos efeitos socialmente regressivos da neoliberalização.

### ***Bibliografia citada***

ÁLVAREZ, Jairo Estrada. **Construcción del modelo neoliberal en Colombia (1970-2004)**. Bogotá: Aurora, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth**. Washington DC: Oxford University Press, 1989.

\_\_\_ **Informe sobre el Desarrollo Mundial – La tarea acuciante del desarrollo**. Washington DC: Oxford University Press, 1991.

\_\_\_ **Governance and development**. Washington DC: Oxford University Press, 1992.

\_\_\_ **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – O Estado num mundo em transformação**. Washington DC: Oxford University Press, 1997.

BURKI, Shahid Javed e PERRY, Guillermo. **The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade**. Washington DC: The World Bank, 1997.

\_\_\_ **Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional**. Washington DC: Banco Mundial, 1998.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DUMÉNIL, Gérard e LÉVY, Dominique. **Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2007.

GILL, Stephen. Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations. **International Studies Review**, 4 (2), pp. 47–65, 2002.

GOLDMAN, Michael. **Imperial nature: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization**. New Haven/London: Yale University Press, 2005.

HILDYARD, Nicholas. **The World Bank and the state: a recipe for change?** London: Bretton Woods Project, 1998.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In: FIORI, José Luís e MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, pp. 77-102, 2001.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1993.

PEREIRA, João M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiros (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

STOLOWICZ, Beatriz. El posliberalismo y la izquierda en América Latina. **Espacio Crítico** 2, 2005.

VILAS, Carlos M. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. **Desarrollo Económico**, 36 (144), pp. 931-952, 1997.

\_\_\_ ¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre la reforma institucional. **América Latina Hoy**, 26, pp. 21-39, 2000.

WADE, Robert H. Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: el Milagro del Este Asiático en perspectiva política. **Desarrollo Económico**, 37 (147), pp. 351-387, 1997.

\_\_\_ Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995. In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John e WEBB, Richard. **The World Bank: its first half century – Perspectives**. Washington DC: Brookings Institution Press, vol. 2, pp. 611-734, 1997a.