

O Consenso de Washington e as propostas do Banco Mundial para a reforma do Estado em perspectiva política (1989 – 1997)

RAFAEL DE PAULA FERNANDES MATEUS*

O Consenso de Washington e o Estado “amigo do mercado” (1989 – 1995)

Durante a década de 1980, no contexto da ascensão do neoliberalismo e da crise da dívida latino-americana, os programas de reforma do Estado empreendidos pelo Banco Mundial (BM) incidiram sobre os âmbitos macroeconômico, fiscal e algumas áreas da política social. O aporte teórico neoclássico foi responsável por alicerçar as reformas, enfatizando o papel do mercado na promoção da boa economia. Nesse processo, o Estado foi tomado como um entrave ao desenvolvimento, sendo alvo de um processo de liberalização, que desagregou e privatizou os mecanismos de intervenção econômica, em prol de um “Estado mínimo”.

No ocaso da década, os principais responsáveis pela reestruturação capitalista neoliberal reuniram-se, com intuito de avaliar o processo em curso e traçar as novas diretrizes. Este encontro contou com os principais grupos que formavam a rede de poder político, financeiro e intelectual do eixo Washington-Wall Street¹, resultando no que ficou conhecido como Consenso de Washington (CW)². As medidas do pacote podem ser resumidas em prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa, em um arranjo bastante distinto do Estado centralizado que havia existido na América Latina e Caribe (WILLIAMSOM, 1992). Na prática, contudo, a novidade desse programa consistia menos no conteúdo de suas medidas – uma vez que se manteve fiel ao receituário já aplicado – e mais no acordo sobre o pacote de reformas de política econômica e na execução mais contundente do mesmo (PEREIRA, 2010). Em geral, o CW baseava-se no assalto do capital aos direitos sociais e trabalhistas e no fim da tolerância de Washington com o nacionalismo econômico.

Como um dos atores principais do processo de liberalização econômica, o BM não tardou em delinear diretrizes. Em 1991, a organização publicou o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (RDM), qual foi responsável por definir quais seriam as novas atribuições estatais no campo econômico, tendo como objetivo intensificar o processo de

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em História, da UFRRJ. Agência financiadora: CAPES.

¹ BM, FMI, Usaid, Banco Internacional de Desenvolvimento e os principais *bancos de ideias* norte-americanos.

² O decálogo reunia as seguintes medidas: 1º) Disciplina fiscal, através da priorização do superávit primário. 2º) Reorientação do gasto público, enfatizando áreas de “alto retorno econômico”. 3º) Reforma fiscal, com ampliação da base tributária. 4º) Taxa de juros determinada pelo mercado. 5º) Taxa de câmbio unificada e fixada de forma competitiva. 6º) Liberalização do comércio. 7º) Abertura ao investimento externo. 8º) Privatizações. 9º) Desregulação da economia. 10º) Garantia dos direitos de propriedade. (WILLIAMSOM, 1992).

desregulação financeira e ajustamento estrutural. Nesse sentido, era necessário fomentar a interação entre Estado e mercado, abandonando o dualismo entre *laissez-faire* e intervencionismo. A abertura econômica aos movimentos internacionais de capital, bens e serviços figurava como pré-condição ao desenvolvimento, tal como os mercados competitivos constituindo o mecanismo ótimo para organizar a produção e distribuição de bens e serviços. Entretanto, os mesmos necessitariam que os governos os apoiassem e criassem as condições para sua atuação, como também atuassem em áreas onde as forças do mercado seriam ineficazes. O Estado não deveria coordenar a economia, mas praticar um “enfoque amistoso com o mercado” (*market-friendly approach*), complementando-o e promovendo a concorrência entre os agentes econômicos (BANCO MUNDIAL, 1991).

Para que o Estado complementasse o mercado de forma eficiente, era necessário estabelecer o marco adequado para sua atuação. O primeiro campo de intervenção refere-se à estabilidade macroeconômica, tendo uma política fiscal prudente como base principal; o governo somente deve atuar no que lhe fosse essencial, deixando as demais atividades para o setor privado. Para tanto, seria reavaliar suas prioridades, implementar reformas fiscais, reformar o setor financeiro, privatizar empresas e utilizar tarifas para custear os serviços prestados. Além disso, a taxa de câmbio competitiva – de acordo com as relações de mercado – seria essencial para expansão do setor exportador (BANCO MUNDIAL, 1991).

Em consonância com a estabilidade macroeconômica, o RDM 1991 prescreveu um conjunto de intervenções para o apoio aos mercados e formação de um ambiente propício a competitividade. Essas foram: abertura e integração com a economia internacional; aumentar a qualidade das informações; fornecer a infraestrutura física apropriada; incentivar pesquisas; atuar na difusão de tecnologias; reduzir os custos de transação; promover a concorrência; proteger os direitos de propriedade intelectual; instituir controles de qualidades; abrir o setor privado para o fornecimento de bens públicos; estrutura legal e contratual em prol das relações de mercado; estabelecer sistemas fiscais de base ampla e não discriminatórios; e, desenvolver um setor bancário independente, que pudesse desfrutar de liberdade para estabelecer taxa de juros.

Outro campo de intervenção imprescindível para o Estado consistiria no investimento em capital humano. Este último geraria retornos altos e os mercados não o ofereceria de forma eficaz. Nesse sentido, seria necessário que o poder público atuasse nas áreas de educação primária, saúde básica, nutrição, planejamento familiar e redução da pobreza.

Paralelamente, seria preciso otimizar os recursos aplicados em tais áreas, direcionando-os para a atenção básica e alcançando os setores da população mais vulneráveis. Por último, o Estado deveria garantir a manutenção da lei e da ordem e a proteção do meio ambiente, na medida em que o mercado seria igualmente incapaz de cumprir tais tarefas de forma eficiente.

Após definir as áreas onde a atuação estatal seria necessária, o RDM 1991 apontou mecanismos gerais para reforma das instituições públicas, com intuito de torna-las mais eficazes. O relatório tomou “instituições”³ em uma perspectiva ampla, incorporando os instrumentos políticos pelos quais o Estado cumpre funções fundamentais e as convenções que dirigem as interações sociais. A primeira medida para reformar o Estado seria o redirecionamento do gasto público para as supracitadas áreas de alto retorno econômico. Em seguida, a burocracia deveria ser racionalizada, por intermédio das seguintes diretrizes: a) redução do número de servidores; b) reestruturação dos salários e planos de carreiras, com intuito de aumentar os incentivos; c) rearranjo institucional com intuito de estabelecer medidas de controle⁴.

Por fim, o RDM 1991 defendeu a realização da abertura econômica de forma radical, nos moldes da “terapia de choque”, com dois anos de duração e tendo como objetivo fomentar a concorrência “sem travas”. Os efeitos regressivos do ajustamento seriam compensados por políticas de alívio da pobreza prescrito no texto, enquanto o efeito derrame do crescimento econômico não chegava para solucionar a questão da pobreza.

Um ano depois, em 1992, o BM estabeleceu a forma pela qual as reformas estruturais deveriam ser conduzidas através da categoria de governança (*governance*). A organização publicou um informe dedicado à temática, tendo como ponto central a defesa de que a qualidade da gestão pública e a engenharia institucional eram fundamentais para o êxito do ajuste. O informe reafirmou as premissas do “enfoque amistoso com o mercado” e definiu a governança como “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 3). Os programas e projetos financiados pelo Banco, ainda que bem elaborados, poderiam não alcançar os resultados desejados por motivos vinculados à qualidade dos governos. Estes últimos teriam a missão de estabelecer dois bens públicos essenciais: regras para o bom

³ O conceito de “instituições” será rediscutido a partir da página 12 desse trabalho.

⁴ Além disso, o relatório ressalta outras medidas consideradas importantes, tais como: melhoria administrativa para realizar privatizações, transferência de serviços públicos para ONGs, reforma do judiciário para otimizar as relações de mercado e legislação condizente à circulação do capital financeiro (BANCO MUNDIAL, 1991).

funcionamento dos mercados e intervenções para corrigir as falhas do mercado. Para tanto, o BM lança mão de uma abordagem mais ampla, colocando-se na missão de auxiliar os países a construir os incentivos e capacidade necessária. A boa governança demanda engenharia institucional adequada, assunto de gestão, e não de política.

O informe ressaltou quatro áreas estratégicas para a governança. 1º) Gestão do setor público⁵. 2º) Responsabilização (*accountability*), compreendida como a submissão dos governantes e funcionários públicos a um sistema de prestação de contas⁶. 3º) Quadro legal para o desenvolvimento alicerçado no império da lei. O mesmo seria responsável pelo estabelecimento de um ambiente econômico estável, no qual seria possível que os agentes econômicos avaliassem as oportunidades e riscos para os investimentos. O império da lei seria essencial para o estabelecimento de um clima previsível, antítese da arbitrariedade governamental⁷. 4º) Informação e transparência. Informações sobre a economia, condições de mercado e sobre os intuítos e políticas governamentais seriam de suma importância para o setor privado. Por sua vez, a transparência é necessária para diminuir as possibilidades de corrupção em seu nível mínimo.

Por fim, o informe apontou que os artigos constitutivos do BM estabeleceram como objetivo para a organização a promoção do desenvolvimento econômico e social, razão pela qual a temática da governança deveria ser conceituada e aplicada nesse sentido. Ao mesmo tempo, embora tenha reconhecido que o documento estabelecesse limites para a ingerência do Banco no plano político de seus clientes, a intervenção poderia ser justificada pela otimização no uso dos recursos, como sugere: “[...] a governança pode ser relevante para o trabalho do

⁵ Que se desdobraria nas seguintes medidas: a) melhor do gasto e o orçamento público; b) reformar o serviço público por intermédio da contenção de custos, do fortalecimento da gestão pessoal e dos serviços públicos; c) reforma do Estado através da racionalização do setor produtivo (privatizações e abertura a competitividade), fortalecimento das agências centrais de gestão econômica, descentralização e reforma tributária (BANCO MUNDIAL, 1992).

⁶ Este deveria ocorrer em dois níveis: a) macro: responsabilização financeira (sistema de contabilidade governamental, auditoria externa e mecanismos para garantir eficiência), prestação de contas sobre o desempenho de toda a economia, estabelecimento de objetivos específicos e monitoramento do desempenho. b) micro: introdução de mecanismos de concorrência e participação, tornando possível maior influência dos consumidores na qualidade do serviço, articulando-o as preferências, a demanda e reforçando a prestação de contas no plano macro (BANCO MUNDIAL, 1992).

⁷ Nesse sentido, há cinco pontos principais no processo de formulação e aplicação de leis: a existências de um conjunto de regras previamente conhecidas; mecanismos que garantissem a aplicação das regras; conflitos resolvidos através de um órgão judicial independente; e, procedimentos para alteração de regras quando não mais atendessem seus propósitos. Para que o desenvolvimento econômico ocorresse, seria necessário que o Estado de Direito pudesse estabelecer uma “boa ordem”, que deveria ser compreendida como um sistema de regras abstratas que são efetivamente aplicadas por instituições capazes de fazê-lo (BANCO MUNDIAL, 1992).

Banco se for direcionado para os termos de boa ordem e disciplina na gestão dos recursos de um país” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 5).

Como foi possível perceber com a exposição dos documentos supracitados, o BM, já nos primeiros anos após a formulação do CW, atuava na ampliação do pacote reformador. O RDM de 1991 reafirmou os dez termos do cardápio de 1989, expandindo algumas das rubricas iniciais com novas metas e apontando outros campos de intervenção antes não contemplados. A reorientação do gasto público passou a incorporar o planejamento familiar e a redução da pobreza; enquanto isso, proteção do meio-ambiente, incentivos a pesquisas e difusão/qualidade das informações também passaram a ser tomados como bens públicos essenciais. Mais importante, foram incluídas áreas do setor público no pacote reformador, com objetivo de afiançar as relações de mercado, tais como: estrutura legal e contratual condizente com as relações de mercado e a livre circulação do capital financeiro; judiciário que concedesse as garantias consideradas adequadas, desregulamentação do mercado de trabalho; introdução da lógica da empresa privada no serviço público para sua racionalização; integração dos mercados, redução dos custos de transação e controles de qualidade. Portanto, não se tratava mais somente de desmonte do Estado, mas de focalização das funções públicas nas áreas de apoio ao desenvolvimento econômico, o qual sempre deveria ser orientado pelo mercado; de “inimigo”, o Estado transformou-se em “amigo” dos agentes privados.

A questão do poder de Estado na América Latina, no contexto de implementação das reformas neoliberais, possui uma posição paradoxal, na medida em que o Estado tem papel fundamental na aplicação e manutenção de um modelo, que exige que o poder público retire-se de determinadas áreas. Diante disso, ao referirem-se ao primeiro pacote de medidas neoliberais, afirmam Acuña e Smith:

[...] a onda atual de reformas do Estado não implica meramente em um encolhimento e funcionamento mais “eficiente” dos organismos administrativos, mas sim uma reconfiguração fundamental dos limites entre a política e a economia, e entre o público e o privado. É uma experiência árdua, durante a qual muitos interesses organizados da sociedade civil são “expulsos” do Estado, tendo que defenderem-se por si mesmos individualmente no mercado. Um Estado mais impermeável às demandas sociais exige um aparato administrado dotado de maior “autoridade”, capaz de neutralizar a reação de grupos prejudicados. Assim, pois, a concentração de poder no Executivo, típica das reformas atuais na América Latina, orientadas para o mercado, não é tanto o resultado de uma psicologia pessoal de determinados dirigentes como de uma lógica política e econômica inerente à transição de modalidades keynesianas de reprodução do consentimento a outras modalidades mais “liberais” de acumulação e de dominação política. (1996, pp. 359 – 360).

Os mesmos autores (ACUÑA; SMITH, 1996) apontaram que, uma vez obtido o equilíbrio desejado, o Estado manterá uma posição paradoxal, ao mesmo tempo mais forte e mais debilitado; a avaliação dependerá, essencialmente, do âmbito da política pública em questão. Enquanto no campo empresarial o aparato estatal encontrar-se-á muito menor, na área de repressão aos movimentos trabalhadores organizados o Estado estará dotado de mais poder. Essa dualidade é válida mesmo no que se refere ao mercado, uma vez que demanda mecanismos eficazes de regulação para seu melhor funcionamento.

Em tal quadro, os programas de ajuste estrutural não incidiam apenas sobre questões macroeconômicas, fiscais e algumas políticas sociais, como havia sido na década de 1980, mas passam a englobar também a engrenagem da administração pública, enquanto mantinham o estilo da “terapia de choque”. A eficácia do ajuste estrutural era algo indiscutível; se não obtivesse êxito, era por problemas relacionados à execução por parte dos Estados clientes. A aplicação correta existiria nos locais onde havia boa governança entre atores públicos e privados. Esta última diz respeito à relação entre o Estado e sociedade civil, a qualidade da administração pública, transparência, ao grau de responsabilização dos agentes públicos e estrutura legal para as ações. Nesse sentido, de acordo com o discurso tecnocrático do BM, a boa governança demandaria engenharia institucional, constituindo um assunto de gestão e não de política. Para a organização, interessava o processo de adequação das políticas domésticas para execução do ajustamento neoliberal, mas sem exercer o controle político direto.

Como apontou Burgos (2007), desde a sua fundação, o Banco tem se caracterizado pela ampliação de seu mandato, tendo na construção da agenda da governança um dos pontos mais importantes desse processo. Essa temática catapultou o processo de politização do mandato do BM, a despeito de sua definição original aponta-lo como uma instituição apolítica e de ordem técnica. Em tal quadro, o conceito de governança serviu para realizar uma reinterpretação específica da carta constitutiva do Banco (BURGOS, 2007). Em 1991, diante das dúvidas de Estados membros e demais integrantes da instituição, demandou-se ao conselho administrativo uma definição das áreas englobadas pela governança. A resposta se baseou em duas linhas de interpretação. Por um lado, “político” foi definido como o que estivesse vinculado ao sistema de partidos, os princípios políticos e as empatias individuais. Nesse sentido, foram excluídos do campo político um conjunto amplo de temas, o que abriu um campo quase ilimitado de intervenção para o marco de ação do Banco. Por outro lado, em complementariedade, foi estabelecido que a organização poderia intervir nos assuntos

políticos quando fossem relevantes para os objetivos de desenvolvimento econômico – como o próprio informe de 1992 também estabelece (BANCO MUNDIAL, 1992). Dessa forma, criou-se uma justificativa para a ingerência do BM nos assuntos políticos que não haviam sido excluídos de sua formulação original. Esse ponto foi utilizado como justificativa para a intervenção nos termos de reforma legal e judicial dos Estados membros como parte do mandato do Banco. O resultado foi um salto qualitativo nas áreas de atuação e capacidade de intervenção da organização.

Não obstante, é importante ter em conta que a construção da agenda da governança foi influenciada diretamente pelos estudos neoinstitucionalistas (BURGOS, 2007). Dentro da agenda do Banco, o neoinstitucionalismo funcionou como uma ferramenta para compreender o papel do Estado com relação aos mercados e legitimar o interesse em torno da gestão pública. Como veremos, essa vertente teórica foi fundamental nas alterações realizadas na pela organização na segunda metade da década de 1990 (BANCO MUNDIAL, 1997). No entanto, é importante ter em conta que a mesma já se fazia presente nos documentos anteriores, sendo, inclusive, citada de forma explícita (BANCO MUNDIAL, 1992).

O CW e as prescrições do BM continuaram dando o tom das reformas estatais durante a década de 1990. Contudo, a partir de meados desse período, uma sucessão de crises nos “mercados emergentes” – como, por exemplo, México (1994), Leste asiático (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) e etc. – trouxe consigo profundos questionamentos à ordem política vigente, em especial, às promessas de crescimento econômico e prosperidades obtidas através da liberalização, resultando no aumento das tensões sociais e oposição aos governos. Para o *establishment* de Washington-Wall Street, “tal situação requeria uma dose mais forte de ajustamento macroeconômico e o início de um ciclo de reformas institucionais profundas. Não por acaso, a sustentação política das reformas neoliberais ocuparia lugar central na agenda do Banco nos anos seguintes” (PEREIRA, 2010, p. 326).

As “reformas de segunda geração” e o “Estado efetivo” (1995 – 1997)

Em meio à crise financeira e política, que abalava o discurso neoliberal, o BM produziu o que seria a “segunda geração” do pacote de reformas, que foi exposto no RDM 1997. Este último texto estabeleceu um diálogo direto com as publicações anteriores do Banco (1991; 1992), aproveitando o terreno preparado pelas mesmas para avançar nos argumentos (VILAS, 2000).

O RDM 1997 concentrou-se na atuação e na efetividade do Estado: o que fazer e como fazer. Em resposta direta às ocorrências dos últimos anos (crises econômicas e baixo crescimento), o texto apontou para o fato dos governos não terem cumprido suas promessas, pois teriam acreditado que o ponto de chegada era um Estado minimalista. Para o relatório, tal perspectiva extremista não condizia com os casos de desenvolvimento bem-sucedido. Nesse sentido, “o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997: 1). O Estado teria o papel de fornecer um conjunto de bens públicos que promovam o desenvolvimento econômico e social, além de corrigir as falhas dos mercados; deveria ser, portanto, “efetivo”. Segundo essa visão, as instituições e o desenvolvimento estão imbricados de maneira indissociável. Diante disso, dentro da retórica do Banco, o relatório em questão figurou como o responsável por trazer o Estado de volta à cena do desenvolvimento.

O relatório ofereceu uma dupla estratégia para a reforma do Estado. Primeiro, o Estado deveria enfatizar as atividades públicas vistas como essenciais para o desenvolvimento, ajustando sua capacidade ao que pode executar, com intuito de aumentar sua eficiência. Contudo, o processo de ajustamento das funções às capacidades estatais não poderia ocorrer somente através da desarticulação do Estado; existiriam áreas que demandariam uma atuação mais intensa. Não se trata de um desmonte do aparelho estatal, mas de focalização nos elementos econômicos e sociais fundamentais, deixando os aspectos que não são básicos para os atores privados.

A primeira incumbência do Estado seria estabelecer bons fundamentos. Dentre eles, haveria cinco tarefas fundamentais: formar uma base jurídica (garantia da lei); manter políticas não-distorcionistas, inclusive a estabilidade macroeconômica; investir nos serviços sociais básicos e infraestrutura; proteger os grupos vulneráveis e o meio ambiente. Apesar de o relatório ter reconhecido que estes elementos não eram novos, o mesmo apontou que, na altura de sua publicação, surgiam novas concepções sobre as atividades e a combinação de atividades públicas e privadas para propicia-los (BANCO MUNDIAL, 1997).

Não obstante, para além das funções básicas, seria necessário que o Estado não fosse o único provedor, pois não seria suficiente para dar conta do todo. Para utilizar melhor a escassa capacidade pública, os governos deveriam manter sua atuação no financiamento da infraestrutura e dos serviços, mas delegar a prestação dos mesmos para atores privados. Isso não somente faria com que o poder público pudesse sair de algumas áreas e focalizar em

outras, mas introduziria a concorrência naquelas em que ambos os setores estivessem atuando. Além disso, o Estado previdenciário deveria ser reformado, deixando os programas de seguro social para os atores privados, pois seria preciso encontrar o equilíbrio entre os benefícios sociais e seus custos econômicos.

No campo da política industrial, o relatório afirmou que quando os mercados fossem subdesenvolvidos, seria possível que o Estado fosse o mentor do aprendizado, diminuindo as falhas de informação e incentivando o desenvolvimento. Contudo, tal atuação deveria estar inserida na lógica da liberalização econômica e da privatização. Como “parceiro”, o Estado não deveria controlar o setor privado, mas apoiá-lo. Para tanto, seria preciso alta capacidade institucional, trabalho em conjunto entre governo e empresas, pressões competitivas e estratégia baseada nas “vantagens comparativas”.

O segundo momento da estratégia consistia em aperfeiçoar a capacidade estatal através da fortificação das instituições públicas. Para tanto, deveriam ser utilizados três mecanismos centrais. 1º) Estabelecer normas e restrições efetivas formais nas instituições, aumentando a fiscalização de um órgão sobre o outro e o combate à corrupção. Para tanto, o poder público deveria trabalhar na disseminação de normas nas instituições e estabelecer os seguintes dispositivos formais: judiciário eficiente (independente, organizado e com poder de execução das medidas) e a separação de poderes horizontalmente (judiciário, executivo e legislativo) e verticalmente (autoridades centrais e locais). 2º) Introdução de pressões competitivas, que se desdobra em outros dois pontos. A) Contratação de funcionários motivados e capacitados. Para tanto, seriam necessárias: seleções segundo critérios meritocráticos; sistemas de promoção no interior dos órgãos com especificação dos objetivos e critérios para avanço e recompensas nas carreiras; remunerações adequadas e condizentes com os ganhos no setor privado. B) Reforma das instituições de prestação de serviços, com a introdução de mecanismos de mercado e a terceirização dos serviços; quando a competição não ocorresse dentro das instituições, poderia ocorrer através do mercado, com o governo contratando empresas privadas e ONGs. 3º) Maior aproximação entre o Estado e a sociedade, com os governos trabalhando em parceria com seus cidadãos. Os programas governamentais funcionariam melhor quando houvesse mecanismos de consulta, participação e supervisão da sociedade civil – entendida como sujeitos individuais, ONGs e demais órgãos privados. Como consumidor, o cidadão deveria demandar serviços e reclamar da prestação inadequada; foi assim que o relatório compreendeu o “Estado mais próximo do povo”. Para o Banco, as

organizações da sociedade civil prestariam serviços de qualidade e saberiam o que desejam os clientes por estarem mais próximas, diferente os órgãos estatais (BANCO MUNDIAL, 1997).

A globalização, para aos Estados disciplinados, poderia fornecer um conjunto de caminhos para promoção do bem estar e do desenvolvimento econômico. No entanto, a mesma ainda não seria um fenômeno que atingiu toda a economia mundial e ficar de fora desse processo teria um custo elevado. Ao adentrarem no processo, os governos que estivessem obsoletos precisariam adotar “políticas adequadas” e fortalecer a capacidade do Estado. A gestão interna seria fundamental, pois, para o Banco Mundial, “[...] a globalização começa em casa” (BANCO MUNDIAL, 1997: 13). Em paralelo, “o líder eficiente dá ao público o senso de que a reforma pertence ao povo e não foi imposta de fora para dentro” (BANCO MUNDIAL, 1997: 15). Portanto, caberia ao governo disseminar a agenda a partir de dentro, como interesse nacional.

Além do Consenso? O “retorno” do Estado em perspectiva política

A implementação das medidas prescritas pelo CW levou à redução severa, porém seletiva, dos mecanismos intervencionistas e dos bens públicos do Estado, direcionando os recursos e o poder decisório para o mercado. Entretanto, a dissolução seletiva dessas ferramentas necessitou de uma concentração de poder decisório dentro do aparelho estatal, necessária para impulsionar a desregulação, vencer resistências e modificar os equilíbrios existentes (VILAS, 200; 2007). A redução da atividade estatal no campo da administração gerencial foi causada por uma profunda reorientação política nos objetivos da própria ação do Estado. Portanto, o Estado jamais foi “mínimo”, mas atuante na remoção das barreiras que limitavam a liberdade do mercado durante o processo de ajustamento (STOLOWICZ, 2012).

Nesse contexto, uma vez obtido o tamanho considerado do aparelho estatal, o BM ressaltou a necessidade de incluir as instituições e a gestão pública no pacote da reforma, com o objetivo de tornar mais eficaz o programa de ajuste estrutural (VILAS, 2000). Como foi visto anteriormente, o Banco já vinha trabalhando no processo de ampliação do pacote de ajuste desde o início da década de 1990, com a conceituação do “enfoque amistoso com o mercado” (BANCO MUNDIAL, 1991) e da governança (BANCO MUNDIAL, 1992). Apesar disso, o RDM 1997, ao tecer críticas ao Estado minimalista, apontou a necessidade de trazer o Estado à cena do desenvolvimento; ao fazer isso, o texto realizou dois movimentos. Primeiro, omitir o fato de o Estado ter sido atuante na implementação das reformas de primeira geração.

Como apontou Vilas (2010), a metáfora do Estado que “vai” e “volta” não permite observar o fato de que a mudança na ação estatal, em seus objetivos e estilos, está sempre relacionada a alterações e disputas de poder entre os atores sociais. O Estado, portanto, configura-se como espaço institucional onde se desenvolve a luta política entre os grupos sociais. Por outro lado, o mesmo é também uma instância de poder. Sendo assim, o Estado desempenhou um papel atuante na introdução do neoliberalismo, levando a cabo uma série de reformas. Além disso, para que expressões como “ausência do Estado”, “retorno do Estado” ou “diminuição do Estado” possuam sentido, deve-se precisar a quais níveis fazem referência. O Estado pode “sair” de uma área, mas fortalecer sua presença em outra (VILAS, 2007).

O segundo movimento refere-se à tentativa de salvaguardar as reformas de primeira geração, baseadas no CW. Como apontou Stolowicz (2012), segundo o RDM 1997, o problema era como as reformas haviam sido levadas a cabo. Por um lado, foram enfatizados os problemas de gestão, os chamados “maus governos”, frente aos quais seria necessário mudar normas (instituições formais) e valores (instituições informais). Para tanto, seria necessário uma nova engenharia institucional, somente possível no bojo de uma sociedade civil fortalecida. Por outro lado, foi concedido destaque a maneira como as reformas seriam implementadas, enfatizando a velocidade e a estrutura de sucessão, tal como mecanismos de tática política para evitar resistências. Além disso, o argumento de defesa do primeiro pacote de reformas também fica explícito na própria exposição da estratégia para fortalecimento institucional. Esta última é dividida em dois momentos: a etapa inicial reafirma as áreas de intervenção demarcadas no “enfoque amistoso com o mercado” (BANCO MUNDIAL, 1991), enquanto a segunda avança nos campos e métodos para a forma estatal, ampliando os argumentos existentes nos textos anteriores (BANCO MUNDIAL, 1991; 1992). Na prática, o RDM 1997 reproduziu o “enfoque amistoso com o mercado” apoiando-se na ideia de governança, tornando possível tratar o Estado de maneira administrativista (PEREIRA, 2010).

O RDM 1997 também foi marcado pelo que Stolowicz (2012) chamou de “pós-privatização”, estratégia materializada nas parcerias público-privada (PPPs). No entanto, é importante mencionar que tal mecanismo já havia sido apontado, em contornos gerais, anteriormente (BANCO MUNDIAL, 1991). No RDM 1997, as PPPs são apontadas como solução para a escassa capacidade estatal perante tarefas nas quais o suporte do Estado seria essencial. Nesse sentido, ao instalarem as PPPs no campo da infraestrutura e nos serviços públicos e sociais, o Estado foi liberado de ser o provedor principal destas atividades. A

execução passou a cargo do setor privado, deixando o financiamento para o Estado, sem que essas funções perdessem seu estatuto jurídico público. Nesse sentido, as PPPs cumprem dois papéis: favorecem a concentração do capital e proporcionam maior legitimidade aos governos, por intermédio de uma clientela fixa e desorganizada politicamente.

Importante ter em conta que as prescrições contidas nos relatórios do BM (1991; 1992; 1997), como apontou Vilas (2000), estavam alicerçadas em uma perspectiva abstrata, que não leva em consideração as diferentes articulações entre o poder público central e as demais estruturas econômicas e sociais, tampouco as trajetórias históricas pelas quais passaram as respectivas sociedades. Segundo esse Gore (2000), tal fato está relacionado ao questionamento das grandes narrativas sobre a transformação histórica. Antes dessa alteração, as agências de desenvolvimento atuavam com objetivos abrangentes como “progresso” e “modernização”. No entanto, com a mudança, a atuação dos organismos foi orientada para monitorar a “performance” – ou a “governança”, para utilizarmos a terminologia do Banco –, frequentemente por intermédio da resolução de problemas locais e engenharia social local. Ao invés de uma política que abarque as massas populacionais, os projetos de mudança econômica e social, atuaram de forma descentralizada e incentivando práticas de participação das comunidades locais. Entretanto, este afastamento de um horizonte holístico ocorreu somente de maneira parcial, na medida em que conservou um enfoque totalizante ao submeter todos os campos de atuação a disciplina do mercado. Dessa forma, a perspectiva de libertação das pessoas e dos povos foi substituída pela liberalização das econômicas (GORE, 2000).

No que confere ao conceito de sociedade civil utilizado nos relatórios do BM (1991; 1992; 1997), o mesmo está enquadrado na visão liberal tradicional, segundo a qual a sociedade é concebida como a soma de indivíduos livres e iguais perante a lei, o que serve para construir a noção de sociedade como mercado e negar a divisão de classes. Um corpo social onde todos podem tomar decisões nega a vinculação entre o poder político e o econômico (STOLOWICZ, 2012). Tal aspecto é bastante evidente na forma como são prescritas as medidas para a aproximação da administração estatal à população.

Como sustentou Pereira, (2010: 378 – 379), o ponto central do RDM de 1997 consistia na noção de que a “globalização começa em casa”. As relações capitalistas neoliberais somente podem se reproduzir com um Estado que garanta os direitos de propriedade, isole as tomadas de decisão econômica das pressões democráticas e garanta condições estáveis no plano social. Nesse sentido, o relatório, não propôs o retorno do Estado como um “vigilante”,

ao contrário, o mesmo “prescreveu uma ampla transformação institucional voltada para fortalecer a capacidade do Estado nacional de acelerar, aprofundar e consolidar a reestruturação capitalista neoliberal, tanto ao sul como ao leste”.

A lógica mercantil é uma constante no RDM 1997; seja para modernizar as instituições, para estabelecer a relação com os cidadãos como se fossem clientes, ou para criar competição na provisão de bens públicos. Tal aspecto ocorre pelo fato de o BM procurar orientar esse segundo estágio da liberalização tendo como base o neoinstitucionalismo. Como apontou Vilas (2002), essa vertente teórica configura-se como uma variante da teoria neoclássica, colocando como central a atuação das instituições nos custos e na maximização dos ganhos nas transações. Nesse sentido, o conceito mais importante é o de “instituições”, que devem ser compreendidas como regras do jogo formais e informais. As mesmas são responsáveis por estabelecer o sistema de normas que estrutura as relações humanas, delineando as opções, reduzindo as incertezas e concedendo estabilidade. Tal como a teoria neoclássica, o neoinstitucionalismo tem a empresa privada como padrão de organização e lócus da racionalidade e eficiência, a qual deve ser modelo para a administração pública.

Em tal quadro, diferentemente do enfoque neoclássico, o qual chama atenção para as falhas de mercado, o neoinstitucionalismo atribui o mau desempenho da economia às falhas institucionais, sobretudo, as estatais (ÁLVAREZ, 2004). Nesse sentido, as reformas serviriam para proporcionar um uso mais eficiente dos recursos e reforçar a confiança nas capacidades do mercado. A partir disso, passou-se a apontar que a reforma econômica para a promoção do mercado deveria ser acompanhada e sustentada por uma reforma institucional. Esta última seria responsável por aumentar a eficácia do setor público e isolá-lo das pressões de grupos particulares; a constituição do que o BM chamou de “Estado efetivo”. A necessidade de reorientação para metas mais amplas que a estabilidade macroeconômica e o reconhecimento da importância do setor público para a prevenção e correção de falhas de mercado forjou o pacote que passou a ser denominado de Pós-CW.

O neoinstitucionalismo serviu para o neoliberalismo em quatro fatores. Primeiro, justificou de forma sofisticada a subordinação da política a economia, pois o critério de avaliação da eficiência de uma instituição ocorre de acordo com sua funcionalidade para o mercado. Ao mesmo tempo, tal fato possibilita que qualquer resultado negativo da política de ajustamento seja creditado à incapacidade dos operadores locais (PEREIRA, 2010). Segundo, reforçou a tese de fim dos antagonismos, em prol da harmonia de interesses. Os diferentes

agentes que compõe a sociedade – classes, aparelhos privados e etc. – são tomados como perseguidores de objetivo; assim, não há perdedores, somente vencedores. O próprio Estado capitalista, concebido como mais um ator entre as instituições, tem seu grau de dominação esvaziado (ÁLVAREZ, 2004; PEREIRA, 2010). Terceiro, propiciou um discurso muito mais aceitável e orgânico para a defesa da neoliberalização do Estado. Não importava se as instituições eram públicas ou privadas, mas se as regras do jogo estavam sendo cumpridas. Por fim, legitimou novas possibilidades de negócios, sobretudo, a exploração de recursos naturais e energéticos, aumentando o espaço de valorização do capital. Isso foi possível graças aos argumentos de engenharia institucional e eficiência (PEREIRA, 2010).

Nesse contexto, nada mais natural que uma das principais características da RDM 1997 foi, a nível aparente, o modo despolitizado e administrativista que tratou o Estado. Ao retirar deste último a sua dimensão política, o relatório ofuscou as relações históricas entre a ação estatal e o capitalismo, tendo como objetivo tornar natural a configuração de poder estabelecida pelo neoliberalismo. As instituições organizam-se de acordo com o jogo de poder. Caso este último não se altere, nenhuma mudança institucional modificará a natureza da ação estatal. A noção de boa gestão faz referência a eficácia e eficiência, mas sem modificar os objetivos conservadores. A ideia de “bom governo” é utilizada para obter credibilidade (STOLOWICZ, 2012). Nesse sentido,

A teoria e o discurso neoinstitucional têm desempenhado, sem dúvida, uma função de reciclar o projeto neoliberal, concedendo um enfoque mais integral, mantendo em todo caso o predomínio da “racionalidade econômica”. A mensagem da perspectiva neoinstitucional é clara: sobre uma suposta organização mercantil da sociedade, cuja base se encontra na proteção dos direitos da propriedade (privada), a existência de instituições eficientes constitui um requisito para o funcionamento ótimo dos mercados. Primeiro as instituições, em seguida o mercado. Essa formulação abre um espaço para conceituação mais ampla da política que o simples economicismo neoliberal. (ÁLVAREZ, 2004, p. 49).

Ao ter se alicerçado amplamente no neoinstitucionalismo, o RDM de 1997 foi responsável por uma alteração na conceituação da governança. Segundo Burgos (2007), tal movimento foi realizado em decorrência da resposta limitada que havia sido obtida até o momento, na medida em que o conceito mostrava-se pouco operacional nos projetos concretos. Diante disso, momentaneamente, deixou-se de utilizar o termo governança, sendo substituído por reformas das instituições ou desenvolvimento institucional. A alteração na nomenclatura ampliou a agenda da governança em dois sentidos. Primeiro, os temas institucionais transformaram-se em um assunto transversal, não estando mais limitados a um

setor específico; todos os empréstimos do Banco passaram a conter, em alguma medida, componentes dessa natureza. Segundo, houve a própria ampliação dos temas envolvidos com a governança, incluindo, para além daqueles que compunham a primeira etapa das reformas, a gestão do gasto público, a administração do sistema tributário e aduaneiro, as relações intergovernamentais, a luta contra corrupção e os direitos humanos (BURGOS, 2007).

A temática da governança/desenvolvimento institucional produziu profundos significados político na relação entre o Banco e os Estados membros (BURGOS, 2007). Estes últimos, ao aceitaram os argumentos da organização, reconheceram que os problemas oriundos do ajuste neoliberal não ocorreram pelo seu conteúdo, mas pela própria falta de capacidade dos países em aplicá-lo. Nesse sentido, abdicou-se de qualquer discussão sobre os conteúdos econômicos, reafirmando o pacote neoliberal, enquanto pavimentou-se o terreno para a reforma do Estado. Portanto, a governança consiste em uma das mudanças mais estratégicas na agenda do BM. A mesma tornou possível que a organização estivesse a par de como os Estados se organizam e se relacionam com suas populações e com o mercado, além de ter eclipsado as limitações do modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado e o papel dos fatores externos nas economias nacionais.

Como argumentou Stolowicz (2012), o debate público sobre a superação do neoliberalismo foi gestado pelos atores do *mainstream*, diante da insuficiência do modelo político que administrou as contradições do capitalismo neoliberal com relativo êxito até a metade da década de 1990, tendo como ponto de destaque a publicação do RDM 1997. As reflexões do *mainstream* procuraram pautar a elaboração de modelos alternativos por partes dos países que eram alvo destas políticas. Nesse sentido, o “pós-neoliberalismo” e superação do CW consistem em buscas por uma saída que não coloque em xeque as bases do capitalismo e os ganhos obtidos com o neoliberalismo.

Para Pereira (2010: 404), o programa político do BM formulado no período em questão pode ser concebido como um “CW ampliado”, o qual tem como objetivo a complementação e consolidação das reformas da primeira fase e a instalação e disseminação das reformas da segunda geração. Esta última orientou o Banco Mundial “[...] para assuntos de governança, (local, regional, nacional e internacional) reforma do Estado e das instituições públicas, precarização da legislação trabalhista, homogeneização da arquitetura financeira internacional e alívio seletivo da pobreza”.

Segundo Saad-Filho (2005), a perspectiva estabelecida em torno do que foi chamado de pós-CW reconhece, de forma correta, que o cerne do processo de desenvolvimento refere-se à uma mudança profunda nas relações sociais, ultrapassando a empobrecedora análise que se limita aos aspectos macroeconômicos. Contudo, apesar de tais vantagens, esse segundo pacote contém insuficiências similares às do primeiro. Ambos dividem a mesma base metodológica, que inclui individualismo metodológico, utilitarismo e a posição dogmática de que as trocas mercantis fazem parte da natureza humana. Por conseguinte, para o pós-CW o mercado é visto como algo “natural” e não como uma instituição social, podendo ser questionado, mas nunca desafiado. Os dois pacotes supracitados também são similares nas medidas recomendadas aos países pobres. Ambos são profundamente conservadores na política fiscal e monetária, apoiam o livre comércio, as privatizações, a liberalização e a desregulamentação. A única diferença significativa entre eles é a preocupação com a velocidade, a profundidade e o método da reforma, pois o neoinstitucionalismo reconhece a utilidade da intervenção do Estado localizada para corrigir as falhas específicas do mercado.

Conclusão

O CW e a pauta da reforma do Estado forjada pelo Banco no início da década de 1990 se mantiveram na agenda da organização, apesar das alterações conjunturais. Durante o período em análise ocorreu à ampliação do próprio mandato do Banco e dos âmbitos incorporados no pacote reformador, aumentando as áreas de atuação e sofisticando os mecanismos de intervenção. O ajuste macroeconômico foi complementado e aprofundado através da incorporação da governança/reforma institucional, a qual ocorreu através da adoção do neoinstitucionalismo. Graças a esse último, o Estado foi isolado de sua dimensão política e reduzido a aparelhos administrativos, o que tornou possível propagar a mesma visão de mundo, a qual reduz a sociedade à lógica de mercado. O ponto principal para tanto é alcançar viabilidade e governabilidade para o ajuste e reduzir os custos sociais. Portanto, não se trata de mudar as estratégias, tampouco os objetivos.

Bibliografia

ACUÑA, C.; SMITH, W. La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. *Desarrollo Económico*, vol. 36, nº 141, 1996.

ÁLVAREZ, J. *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970 – 2004*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2004.

BANCO MUNDIAL. *Relatório de Desenvolvimento Mundial – Estado num mundo em transformação*. Washington, 1997.

_____. *Governance and Development*. Washington, 1992.

_____. *Relatório de Desenvolvimento Mundial – O Desafio do Desenvolvimento*. Washington, 1991.

BURGOS, J. El Banco Mundial y la politización de su mandato. *Análisis político*, nº 59, Bogotá, 2007.

GORE, Charles. The Rise and Fall of the Washington Consensus as a paradigm for Developing Countries. *World Development*, Vol. 28, nº 5, 2000.

PEREIRA, J. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944 – 2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SAAD-FILHO, A. From Washington to Post-Washington Consensus: neoliberal agendas for economic development. In: _____; JOHNSTON, Deborah (Orgs.). *Neoliberalism: a critical reader*. London: Pluto Press, 2005.

STOLOWICZ, Beatriz. *A contracorrente de la hegemonia conservadora*. Bogotá: Espacio Crítico, 2012

VILAS, C. Las “idas” y “regresos” del Estado. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Maracaibo – Venezuela: ano 5, nº 43, pp. 101 – 108, Abril/Junho. 2010.

_____. ¿Hacia atrás o hacia delante? La revitalización del Estado después del “Consenso de Washington”? *Perspectivas*. São Paulo, v. 32, 2007.

_____. La piedra en el zapato: estado, instituciones publicas y mercado. In: ARAGÓN, Leticia (org.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación*. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Angel Porrúa, 2002.

_____. ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Um enfoque desde al política de algunas propuestas del Banco Mundial. In: *América Latina Hoy*. Salamanca: Universidad de Salamanca. nº 26, diciembre, 2000, pp. 21 – 39.

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, v. 12, nº 1, 1992.