

**Banco Mundial: agenda política e manejo do ajuste estrutural (1980-2014)**

**JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA\***

Com ênfase na América Latina, o propósito deste artigo é analisar a agenda política do Banco Mundial (BM) entre 1980 e 2014, centrada no uso de empréstimos de ajuste estrutural para impulsionar a liberalização das economias nacionais. Inicialmente, discute o engajamento da entidade no ajuste das economias da região durante a década de 1980, baseado numa agenda macroeconômica e hipermercadista. Após, debate o processo de ampliação e reciclagem da agenda política do BM entre 1990 e 1998, focada na manutenção do ajuste macroeconômico, na promoção de reformas institucionais e no combate à pobreza extrema. A seguir, aborda a consolidação dessa nova agenda, batizada de Pós-Consenso de Washington, entre 1998 e 2014. Por fim, analisa a movimentação financeira do BM entre 1990 e 2014, destacando a coerência entre a sua agenda política e a distribuição setorial e regional da sua carteira.

***Início e dinâmica do ajuste macroeconômico (1980-1989)***

Os EUA romperam unilateralmente com o regime monetário de Bretton Woods, cuja criação o governo americano havia patrocinado no pós-guerra, mediante uma seqüência de medidas praticadas entre 1971 e 1973. Com essa movimentação, o governo americano buscava demolir as regras que limitavam o domínio dos EUA sobre a política monetária internacional (Tavares, 1997; Gowan, 2003). Por sua vez, em 1979, junto com o segundo choque do petróleo, o Tesouro americano aumentou brusca e agudamente a taxa de juros dos EUA, a fim de conter a inflação doméstica e retomar a supremacia do dólar. Combinada à liberalização do fluxo de capitais, a medida forçou a sobrevalorização da moeda americana e redirecionou a liquidez internacional para os EUA, submetendo a política econômica de todos os demais países capitalistas, concorrentes e aliados, a um ajuste recessivo sincronizado com a política americana. Em pouco tempo, a flutuação das taxas de juros e câmbio voltou a estar atrelada ao dólar e, por meio dela, o movimento da liquidez internacional foi subordinado à política fiscal americana. Os títulos da dívida pública dos EUA se tornaram o ativo líquido por excelência da economia internacional.

---

\* Doutor em História pela UFF, professor adjunto da UFRRJ. Pesquisa financiada pelo CNPq e pela FAPERJ.

Enquanto isso, as economias latino-americanas seguiam com altas taxas de crescimento ao longo de toda a década, à custa de elevado endividamento externo. Em 1979, a confluência do segundo choque do petróleo com o giro radical da política monetária americana e a queda acentuada dos preços das matérias-primas aumentou sensivelmente o custo da dívida externa dos Estados — a maior parte dos quais sob ditaduras — que vinham financiando o seu crescimento mediante crédito externo.

A guinada liberal-conservadora promovida pelos governos Thatcher e Reagan se deu nesse contexto e foi decisiva para alterar drasticamente a política internacional. Para essa nova direita no poder, dado o fim da onda expansiva da economia mundial no pós-guerra desde 1973, a recuperação do crescimento econômico e do lucro privado passava pela demolição do *Welfare State* e pela liberalização das economias nacionais.

Àquela altura, a atuação do BM<sup>1</sup> consistia em firmar o “ajuste estrutural” como meio necessário para a adaptação dos países endividados às novas condições da economia política internacional (Stern e Ferreira, 1997: 609). A expressão designava uma nova modalidade de empréstimo da instituição iniciada em 1980, de desembolso rápido e orientado para políticas, e não para projetos. A autorização desse tipo de operação estava condicionada ao acordo prévio dos mutuários com o FMI para a realização de programas de estabilização monetária, bem como à adoção de reformas macroeconômicas. O socorro financeiro, assim, trazia consigo condicionalidades.

No caso da América Latina, a pressão liberalizante dos EUA seria potencializada após a eclosão da crise da dívida externa em 1982, cuja gestão se converteu em mecanismo para disciplinar *em série* as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente.

Entre 1980-85, os programas de ajustamento do BM repetiam, em linhas gerais, a mesma agenda monetarista aplicada pelo FMI desde os anos sessenta. No âmbito das políticas macroeconômicas, tratava-se de: liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado

---

<sup>1</sup> O BM é composto pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na conferência de Bretton Woods em 1944, e pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960. O BIRD concede empréstimos a países de renda média e baixa solventes, captando recursos em mercados de capital e emprestando a seus clientes em condições próximas às do mercado financeiro internacional. Já a AID efetua empréstimos de longo prazo sem juros a países pobres e financia as suas operações, basicamente, mediante contribuições voluntárias negociadas entre países doadores a cada três anos. A fatia de cada doador enseja negociações intensas com os demais. O poder de voto no BM é desigual e proporcional ao capital aportado por cada Estado-membro, quantia que é negociada politicamente entre os Estados. Por um acordo informal vigente desde 1944, o presidente do BM é sempre um cidadão dos Estados Unidos, normalmente indicado pelo Tesouro.

internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo; promover a especialização produtiva e expandir as exportações, sobretudo primárias. Já no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste tinha como meta central a redução do déficit público mediante: *a)* o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; *b)* a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo popular; *c)* a redução do custo *per capita* dos programas, a fim de ampliar o grau de cobertura; *d)* como principal novidade, a reorientação da política social para saúde e educação primárias e a focalização do gasto em grupos em extrema pobreza.

Após a moratória mexicana em 1982, os bancos privados internacionais interromperam as linhas de crédito para a América Latina. Como o financiamento da atividade econômica e, cada vez mais, dos próprios Estados da região haviam-se tornado dependentes de recursos externos, a interrupção do crédito agravou a situação econômica dos países devedores, aumentando a sua dependência em relação aos empréstimos do BM e do FMI. O enfoque adotado pelas organizações de Bretton Woods foi batizado de “tratamento de choque” e era coerente com a visão de que se tratava de um ajuste de curto prazo.

A pesquisa do BM foi redirecionada para os defeitos do Estado e a eficiência dos mercados e para a contraposição entre equidade e eficiência. Exponentes da Economia do Desenvolvimento foram substituídos por nomes associados à monoeconomia neoclássica (Kapur et al., 1997: 338). O centro doutrinário e operacional do BM passou a ser a promoção da liberalização econômica radical. A preocupação com a redução da pobreza extrema — marca da gestão McNamara (1968-81) — foi abandonada.

À medida que se avolumavam efeitos socialmente regressivos decorrentes das medidas adotadas, cresceu a preocupação com a sustentabilidade política do processo em curso. Até então, o discurso oficial tinha sido de que o ajuste simplesmente era “bom para os pobres”, pois os beneficiaria diretamente por meio do “efeito derrame”. Esse discurso mudou em meados dos anos oitenta, quando o BM começou a admitir a ocorrência de “custos sociais”. A partir de 1986, a operacionalização do ajuste requereria a criação de programas de compensação social para aliviar, de maneira focalizada e no curto prazo, o impacto sobre as parcelas da população mais golpeadas ou mais suscetíveis a apoiarem a oposição.

Com o início do governo George Bush em 1989, o Tesouro elaborou uma nova estratégia de gestão da dívida externa, materializada no Plano Brady. As instituições de Bretton Woods seguiram as orientações do Tesouro e do *Federal Reserve*, autorizando novos

empréstimos condicionados à abertura comercial prévia (Gwin, 1997: 235). Pela primeira vez, o BM defendeu a desregulação financeira ampla. Nesse mesmo período, a negociação com os credores internacionais chegou ao fim e as portas do sistema financeiro internacional se abriram novamente. A costura de novas alianças nos países latino-americanos viabilizou a eleição de governantes comprometidos com o ajuste neoliberal e o acesso à liquidez internacional deu condições para a geração de planos de estabilização monetária de novo tipo.

No final de 1989, as principais forças que pilotavam a liberalização da economia internacional realizaram na capital americana uma reunião para avaliar os resultados alcançados e planejar os próximos passos. Os participantes integravam a cúpula do circuito Washington-Wall Street. O pacote de dez reformas de política econômica ali compilado ficou conhecido como Consenso de Washington (CW) (Williamson, 1990). Construído sobre as ruínas do Muro de Berlim, expressava a convergência entre o *mainstream* neoclássico, o governo dos EUA e os interesses de Wall Street, logo se convertendo num paradigma político transnacional centrado na liberalização e na privatização das economias nacionais.

### ***Mudanças na agenda de ajuste (1989-1997)***

A agenda de ajuste sofreu modificações decisivas durante a década de 1990. A primeira delas tem a ver com a ênfase no combate à pobreza, tema do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM)<sup>2</sup> de 1990. Enfatizando a conexão entre desigualdade internacional, pobreza e instabilidade política, o RDM separava política social e política econômica. Ancorado na categoria de pobreza absoluta, deixava de lado a questão da concentração de renda e riqueza e propunha uma estratégia dual, que combinava programas de compensação focalizados no curto prazo com a confiança renovada nas virtudes redentoras do crescimento econômico e do efeito derrame, os quais só poderiam ser alcançados mediante políticas neoliberais. Não por acaso, o conflito em torno da produção e apropriação da riqueza era desconsiderado, o que permitia ao BM propor que o alívio da pobreza dependia tão-somente da distribuição de parte dos resultados do crescimento. O BM voltava a enfatizar o tema do “combate à pobreza” — central durante a gestão de McNamara (1968-81) —, mas num caminho funcional à liberalização econômica.

---

<sup>2</sup> O RDM é a publicação anual mais importante do BM desde 1978. É um documento político que transmite a mensagem principal da instituição sobre assuntos-chave, porém sob a aparência da melhor pesquisa técnica.

A segunda modificação importante na agenda de ajuste do BM consistiu na redefinição do papel do Estado na economia, mediante a promoção do enfoque “amigável com o mercado” (*market-friendly approach*). Lançado pelo RDM 1991, tal abordagem condenava o papel do Estado como agente econômico e prescrevia um elenco restrito de funções consideradas legítimas: garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade, manter a ordem pública, investir em “capital humano” (educação primária e saúde básica), fornecer infraestrutura produtiva, proteger o meio ambiente, controlar a natalidade e gerir a previdência social. Para cumprir tais funções, seria necessário manter o ajuste fiscal e redirecionar o gasto público para áreas prioritárias, privatizar as empresas do setor produtivo estatal, transferir a prestação de serviços públicos diversos para empresas terceirizadas e organizações não-governamentais (ONGs) e estabelecer legislações favoráveis à livre circulação de capital financeiro. Assim, embora continuasse a ser visto como um “problema” para o mercado, já começava a aparecer a ideia de que o Estado e as instituições eram importantes para a construção e sustentação de economias de mercado. A dicotomia Estado *versus* mercado, típica do enfoque hipermercadista dos anos 1980, começava a dar lugar a uma visão mais complementar.

Em meados da década de 1990, tornou-se claro para a direção do BM que o ajuste estrutural precisava ingressar em um novo estágio na América Latina. Por quê? *a*) O padrão de financiamento baseado na poupança externa acentuava a volatilidade das economias, exigindo a criação de instituições financeiras solventes; *b*) os processos de abertura comercial requeriam a homogeneização da gestão pública entre os países para fechar a brecha institucional que interfere na rentabilidade/segurança capitalista e favorece fugas em massa de capital; *c*) a retomada do crescimento econômico ainda não havia ocorrido; *d*) os níveis de pauperização e desemprego pioravam em toda a região. Por tudo isso, o BM começou a pregar um segundo estágio de reformas estruturais, mais lento e complexo, centrado no Estado e nas instituições (cf. Naím, 1994; BM, 1996; Burki e Perry, 1997 e 1998).

Essa agenda se expressaria de forma mais integral, e para além da América Latina, no RDM 1997. Advogando um Estado “efetivo”, o relatório foi apresentado como um guia que finalmente “trazia de volta” o Estado, por oposição ao chamado “fundamentalismo de mercado” do FMI.

Num plano mais geral, o RDM 1997 reiterou todas as premissas neoclássicas fundamentais. Seguindo a mesma linha do RDM 1991, repetiu-se a tese da

6

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, o Estado poderia corrigir “falhas de mercado”. O relatório prescreveu 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 marcos legais adequados à livre concorrência, investir em infraestrutura e serviços sociais básicos (educação primária e saúde), 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” (BM, 1997: 6). A segunda diretriz consistia em aumentar a capacidade do Estado por meio do “revigoramento” das instituições públicas, mediante: *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*) o aumento da “participação social” através da criação de conselhos deliberativos público-privados nos mais diversos âmbitos, da realização de consultas regulares aos usuários de serviços e da criação de conselhos comunitários para gerenciar e financiar escolas públicas com mais “eficiência”.

A receita clichê para o ajuste econômico — desregulação, privatização e liberalização — se manteve inalterada. Nesse sentido, o RDM 1997 reproduziu integralmente as linhas centrais do enfoque “amigável com o mercado”. Em conjunto, suas prescrições convergiram para o que Gill (2008) denominou de “novo constitucionalismo”: a promoção do império da lei para proteger a propriedade e a riqueza privadas contra o controle democrático e a soberania popular, mediante reformas políticas e jurídicas que redefinem as regras dentro das quais a política convencional deve se dar.

A terceira mudança expressiva na agenda de ajuste consistiu na incorporação da questão ambiental. Publicado um mês antes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, marcada para junho de 1992, o RDM 1992 tinha o propósito de compatibilizar a consigna do “desenvolvimento sustentável” com o programa neoliberal. O relatório afirmava a reciprocidade entre crescimento econômico e preservação ambiental, na

medida em que somente com o crescimento 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 pró-mercado. Na esteira dessa formulação o BM atuaria nos anos seguintes como pivô da promoção de um regime internacional de regras e práticas institucionais que viabilizasse a mercantilização completa dos recursos naturais. Além disso, o BM se tornaria um semeador de planos nacionais de ajuste ambiental (Wade, 1997: 711). Assim, para se qualificarem aos empréstimos, os Estados clientes passaram a ser impelidos a reestruturar agências estatais, reescrever legislações nacionais de água, terra e florestas e adotar novos protocolos científicos coerentes com o livre comércio de “ativos” ambientais (Goldman, 2005: 121-131).

A quarta mudança definida pelo BM funcionou como elemento de ligação entre todas as demais e consistiu na entronização da idéia de governança (*governance*). O termo foi introduzido no vocabulário do BM em 1989 por um relatório sobre a implementação do ajuste na África Subsaariana. A mensagem principal era de que, além de políticas macroeconômicas “sólidas” e infraestrutura “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” (BM, 1989: xiii).

Em 1992, o BM publicou o primeiro relatório sobre o tema, centrado na mensagem de que a engenharia institucional e a qualidade da gestão pública eram cruciais para a execução do ajuste. Boa governança, assim, resultaria da combinação de quatro fatores: eficiência na administração dos recursos públicos e na provisão de serviços, sistemas de responsabilização eficazes, disponibilidade de informação adequada e confiável para os agentes privados e prioridades de governo orientadas ao mercado. Em outras palavras, ajuste fiscal e delimitação de novas prioridades de gasto público, cobrança de taxas em serviços públicos e estabelecimento de um marco legal previsível para os atores econômicos de maior gravitação.

Estabeleceu-se a tese de que a eficácia da gestão pública depende da boa governança entre agências estatais e organizações da sociedade civil. Todavia, sociedade civil foi tomada, basicamente, como sinônimo de ONGs e fundações. À medida que se aprofundava a

permeabilidade entre o campo das ONGs e a indústria internacional da ajuda ao desenvolvimento, e à medida que avançava o ajuste fiscal e a reestruturação das políticas sociais, abria-se um enorme campo de atuação àquelas ONGs preparadas para desempenhar funções antes exclusivas dos Estados (Guilhot, 2005: 215).

A agenda da “boa governança” se tornou possível pelo uso crescente dos empréstimos de ajuste, que deram às instituições de Bretton Woods instrumentos para reformar as políticas dos Estados. Além disso, ela ganhou impulso particular pela combinação do fim da guerra fria com a euforia da globalização financeira, que eliminou os constrangimentos políticos dos Estados Unidos e demais doadores em reconstruir a infraestrutura institucional dos Estados. Dali em diante, era a totalidade das políticas domésticas praticadas na periferia que deveria se adequar à liberalização. Desse modo, governança passou a ser o slogan geral que aglutinava as políticas, as técnicas e os saberes necessários para impulsionar e dirigir a mudança social dentro dos Estados sem exercer controle político direto (Williams e Young, 2007: 216).

### ***O Pós-CW e a ampliação do ajuste estrutural (1998-2014)***

Com o aprofundamento da crise no sudeste asiático e, na sequência, crises na Rússia (1998) e no Brasil (1999), iniciou-se uma troca de acusações no interior do *establishment* oficial e privado americano sobre os responsáveis por tudo aquilo (Naím, 2000). As críticas de Joseph Stiglitz (1998) ao “fundamentalismo de mercado” do FMI, mas isentando o BM (do qual era economista-chefe), compuseram esse quadro. Para distinguir o BM do FMI, em abril de 1998, durante a Cúpula das Américas, James Wolfensohn (presidente do BM) declarou que o CW — símbolo do neoliberalismo radical — havia terminado. O arco de reformas de segunda geração sistematizado no RDM 1997 foi então tomado pela direção do BM como a base de uma nova agenda, batizada de Pós-CW.

Em meio à sucessão de crises financeiras em alguns dos seus principais clientes (Rússia, Brasil, África do Sul, Turquia e Argentina) entre 1998 e 2002, o BM ampliou bastante os empréstimos de ajuste. Além disso, buscou emplacar o Pós-CW em escala internacional. Dessa movimentação nasceu o Marco Integral de Desenvolvimento. O objetivo era formalizar um marco de reformas abrangente que fosse compartilhado internacionalmente e cuja implementação pudesse ser monitorada pelas organizações de Bretton Woods (Wolfensohn, 1999). Para sua implantação a apropriação (*ownership*) teria importância crucial: a população deveria se identificar com os programas. Desse modo, a noção de

*ownership* servia para ocultar a ampliação das condicionalidades, que deveriam ser internalizadas a partir da sua adaptação às circunstâncias locais mediante a instrumentalização da participação da sociedade civil (Taylor e Soederberg, 2007).

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

O Pós-CW representou o *aggiornamento* da agenda liberal, e não a sua superação (Babb, 2013; Rodrik, 2011; Craig e Porter, 2006). Contudo, cabe notar que após 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA promoveu uma agenda de segurança internacional centrada na doutrina da guerra preventiva e na promoção de democracias de mercado. Com isso, segurança e humanitarismo foram empurrados para o centro da agenda do BM, colando combate à pobreza com instabilidade global e liberalização econômica. O resultado foi uma fusão entre o Pós-CW e a guerra contra o terrorismo. Expressão desse movimento tem sido o envolvimento cada vez maior do BM na reconstrução de Estados “falidos” e na securitização do desenvolvimento (BM, 2011).

Em termos político-operacionais, três novidades se destacam pós-11 de setembro. A primeira é que o BM passou a priorizar condicionalidades *ex ante* em operações de única parcela, segundo as quais os recursos são liberados *depois* dos governos implementarem as mudanças acordadas, tornando mais difícil a sua não observância (Babb, 2013).

A segunda novidade diz respeito à internalização do “combate à pobreza” no Pós-CW (Craig e Porter, 2006). Tal processo vem desde o início da década de 1990 e se materializou em instrumentos diferenciados. Os mais recentes são os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, ou PRSPs), aplicados em países pobres altamente endividados, a maioria localizados na África SubSahariana. Cada PRSP deve resultar de um processo de participação social que demarque a “luta contra a pobreza” como prioridade nacional. Tem de conter metas claras, definidas a partir da delimitação de um

marco macroeconômico e de um roteiro de reformas estruturais consideradas adequadas para o investimento privado. Também comporta programas focalizados de redução da pobreza. Cabe ao BM e ao FMI assessorar os governos no processo de concertação social, de tal maneira que cada Estado assuma a autoria do “seu” PRSP, segundo o princípio da *ownership*.

Por meio da gestão dos PRSPs, o BM assumiu a coordenação de toda a cooperação multilateral ao desenvolvimento nesses países. Ademais, os PRSPs contribuíram para impor ou reforçar um modelo de política social centrado na privatização de serviços básicos (para os que podem pagar) e em transferências monetárias condicionadas e transitórias (para os que ainda não podem fazê-lo), fornecendo ao BM e à indústria da ajuda internacional uma ferramenta adicional de construção política nos países pobres mais endividados que incide nas condições gerais de reprodução social (Rückert, 2010).

A terceira novidade é a criação de um sistema de avaliação do ambiente institucional dos Estados clientes denominado *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Iniciado em 2006, tal sistema estabelece um *ranking* de Estados elegíveis a empréstimos da AID de acordo com a qualidade das suas políticas, a partir de 16 critérios organizados em 4 grupos. O modelo é abrangente e detalhado, confirmando que a *ownership* significa que o governo tem autonomia para modular a implantação do programa, mas não o programa.

### ***Crédito e agenda política***

O dinheiro sempre funcionou como um instrumento de indução e catalisação de ideias e prescrições sobre o que os governos dos Estados clientes devem fazer em matéria de desenvolvimento. Por isso, é necessário examinar a carteira da entidade nas décadas de 1990 e 2000, a fim de identificar prioridades e nuances.

A tabela 1 informa o montante de empréstimos para ajuste desembolsado pelo BM de 1990 a 2013. Destaca-se a proporção elevada desse tipo de operação, perfazendo a média de 30%, mas chegando a 52% no auge da crise no sudeste asiático. Nota-se que os aumentos acentuados dos desembolsos em alguns anos (1995, 1998-99, 2002, 2009-11) foram puxados pelo BIRD e se destinaram a operações de ajuste nas “economias em transição” do Leste e nos “mercados emergentes” em crise.

A tabela 2, por sua vez, ilustra a geografia das operações ao apresentar os compromissos financeiros por região entre 1992 e 2014 em termos percentuais. Novamente, constata-se a forte correlação entre crises e aumentos expressivos na participação de certas

regiões (puxada, na verdade, por dois ou três países) na carteira total. Dos 23 anos da série, em oito a América Latina foi a maior receptora de empréstimos, respondendo, na média geral, por um quinto do montante das operações, mas em alguns anos chegando a quase um terço.

A tabela 3 apresenta a composição dos empréstimos classificados por tópico e setor, segundo os critérios do BM. Em primeiro lugar, verifica-se a importância dos itens ligados diretamente a reformas na gestão pública. O crescimento das operações para esse fim foi significativo ao longo do período e expressa claramente a politização crescente do BM. Por outro lado, deve-se recordar que, em paralelo aos empréstimos desse tipo, todos os demais empréstimos para projetos passaram a conter componentes de “desenvolvimento institucional”, voltados para a reestruturação da administração pública nos três níveis da federação. Essa modalidade de ação do BM impulsiona uma reforma do aparelho de Estado de forma parcelada, quase cirúrgica.

Em segundo lugar, a tabela 3 mostra a continuidade da importância dos empréstimos para infraestrutura, energia e transportes. Do ponto de vista setorial, os compromissos variaram entre um quinto e pouco mais de um terço do total a cada ano, aumentando bastante nos anos de 2008 a 2010.

A tabela 4 mostra os empréstimos por tópico e setor contratados com países da América Latina e Caribe entre 1993 e 2014, evidenciando o enorme peso relativo das operações voltadas à reestruturação da administração pública.

A queda dos compromissos do BIRD pós-2010 não é motivo de preocupação para a gerência da entidade, ao menos por duas razões: a primeira é que, naquele ano, a carteira da instituição chegou ao seu máximo histórico (US\$ 44 bilhões), voltando a um patamar próximo do normal em 2012-13; a segunda é que, em 2010, os Estados-membros aprovaram um aumento do capital geral do BIRD de US\$ 190 bilhões para US\$ 276 bilhões, o primeiro depois de vinte anos. Além disso, a carteira da AID cresceu consideravelmente a partir de 2009, devendo chegar a US\$ 52 bilhões no triênio 2015-17.

O fortalecimento da AID em relação ao BIRD pode indicar que esteja em curso um processo de “AIDzação” do BM, provocado pela crescente concorrência entre fontes de financiamento atrativo para países de renda média e mesmo para países pobres solventes (como a China e, em breve, o recém anunciado Banco dos BRICS), clientes do BIRD. Porém, é cedo para afirmar isso, entre outras razões porque os principais clientes do BIRD são, paradoxalmente, os principais membros dos BRICS, como mostra a tabela 5.

### *Conclusão*

A partir de 1980, com os empréstimos de ajuste e suas crescentes condicionalidades, o BM ampliou e diversificou bastante as suas áreas de incidência, no bojo de um processo contínuo de alargamento institucional e mudança incremental que tornou a sua atuação mais abrangente, politizada e intrusiva. Então, a agenda da entidade se reciclou e se expandiu, passando a impulsionar a reestruturação ampla das economias, da relação sociedade-natureza, da administração pública e das instituições sociais nos Estados clientes, em clave liberal. Nesse percurso, o dinheiro foi um instrumento fundamental para induzir e institucionalizar ideias econômicas, concepções de mundo e prescrições políticas sobre desenvolvimento. A América Latina foi a região onde o BM atuou com maior intensidade, a julgar pela distribuição regional da carteira do BIRD.

A agenda política do BM seguiu avançando e se adaptando à nova situação internacional aberta pela crise de 2008 que se abateu sobre os Estados Unidos, o Japão e a zona do euro. A crise deu novo combustível ao BM, elevando sua carteira de empréstimos ao máximo patamar histórico entre 2009 e 2014, puxada pelos empréstimos de ajuste.

Aos setenta anos, o BM mostra uma capacidade notável de se adaptar às mudanças em curso no ambiente político e econômico mundial e seguir promovendo a liberalização econômica, a privatização da vida social e a mercantilização da relação sociedade-natureza, em nome da competitividade global.



**Tabela 1. Compromissos financeiros e empréstimos para ajustamento do Banco Mundial – anos fiscais 1990-2014**  
Milhões de dólares

Compromissos financeiros																									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BIRD	15.1	16.3	15.1	16.9	14.2	16.8	14.6	14.5	21.0	22.1	10.9	10.4	11.4	11.2	11.0	13.6	14.1	12.8	13.4	32.9	44.1	26.7	20.5	15.2	18.6
AID	5.5	6.2	6.5	6.7	6.5	5.6	6.8	4.6	7.5	6.8	4.3	6.7	8.0	7.2	9.0	8.6	9.5	11.8	11.2	14.0	14.5	16.2	14.7	16.2	22.2
Total	20.7	22.6	21.7	23.6	20.8	22.5	21.5	19.1	28.5	28.9	15.2	17.2	19.5	18.5	20.0	22.3	23.6	24.6	24.7	46.9	58.7	43.0	35.3	31.5	40.8
Empréstimos para ajuste																									
BIRD	n.i.	4.3	3.6	2.6	510	n.i.	2.8	4.1	9.9	13.9	4.4	3.9	7.3	4.1	4.4	4.2	4.9	3.6	3.9	15.5	20.5	9.5	10.3	7.0	7.9
AID	n.i.	1.3	2.1	1.3	1.9	n.i.	1.6	948	1.3	1.3	682	1.8	2.4	1.8	1.6	2.3	2.4	2.6	2.6	2.8	2.3	2.0	1.8	1.9	2.4
Total	n.i.	5.6	5.8	4.0	2.4	5.4	4.5	5.0	11.2	15.3	5.1	5.7	9.8	6.0	6.1	6.5	7.3	6.2	6.6	18.3	22.9	11.5	12.1	9.0	10.4
% dos empréstimos para ajuste																									
		25	26	16	11	24	21	26	39	52	33	33	50	32	30	29	31	25	26	39	39	26	34	28	25

Fonte: relatórios anuais de 1990 a 2014 (cálculos do autor).  
n.i.: não informado

**Tabela 2. Distribuição regional dos empréstimos do Banco Mundial – anos fiscais 1992-2014**

Percentual																								
Regiões	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
América Latina e Caribe	26.1	26	22.8	27	20.6	23.8	21.1	26.8	26.6	30.7	22.4	31.4	26.5	23.1	25	18.4	18.9	30	24	22	19	16	12	
África	18.3	12	13.5	10.1	12.7	9.1	10	7.1	14.1	19.5	19.4	20.2	20.5	17.4	20.2	23.5	23	17	20	16	21	26	26	
Oriente Médio e Norte da África	6.8	7.9	5.4	4.3	7.3	4.8	3.4	5.4	6	3	2.8	5.7	5.4	5.8	7.2	3.7	6	4	6	5	4	7	7	
Leste da Ásia e Pacífico	25.1	23.5	29	25.3	25.2	25.4	33.7	33.7	19.5	12.4	9.1	12.5	12.9	12.9	14.4	16.4	18	17	13	19	19	20	15	
Sul da Ásia	13.8	14.4	11.4	13.3	13.6	10.5	13.5	8.8	13.8	18.8	18	15.8	17	22.4	16.1	22.8	17.2	12	19	24	18	14	26	

Europa e Ásia Central	9.9	16.2	17.9	20	20.4	26.4	18.3	18.2	20	15.6	28.3	14.4	17.7	18.4	17.1	15.2	16.9	20	18	14	19	17	14
-----------------------	-----	------	------	----	------	------	------	------	----	------	------	------	------	------	------	------	------	----	----	----	----	----	----

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial (1992 a 2014), cálculos do autor.  
n.i. – não informado

**Tabela 3. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor – anos fiscais 1995-2014**

TÓPICO	1995-97	1998-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	(média anual)	(média anual)															
<b>TÓPICO</b>																	
Gestão econômica	5,4	6,8	5,2	5,2	7,2	4,2	2,1	2,7	0,9	1	1,6	5	7	2	4	1	2,3
Gestão de naturais e ambientais	12,5	7	12	7,9	4,7	6	6,5	11,2	5,9	8,2	10,8	11	7	14	11	7	9,5
Setores financeiro e privado	28	32,9	22	22,8	25,9	15,6	20,8	17,3	26	17,3	24,9	21	30	19	13	10	19,7
Desenvolvimento humano	9	8,6	7,8	6,6	9	18,2	15,3	13,2	11	16,6	9,2	14	14	10	14	17	12,7
Governança do setor público	7,8	8,9	14	11,9	21,8	13,3	16,8	11,8	16,2	13,7	17,6	13	10	11	11	11	12,9
Regime de direito	1,3	1,3	2,4	2,4	1,4	2,9	2,5	1,4	3,2	1,7	1,2	< 1	< 1	< 1	< 1	1	0,7
Desenvolvimento rural	11,5	9,5	9,3	10,6	8,2	10,3	7,5	12,6	9,4	12,9	9,2	9	9	13	15	18	15,8
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	5,2	4,6	5,2	8,5	7,1	5,4	7,8	5,8	4,6	5,1	4,1	2	2	2	4	3	2,6
Proteção social e gestão de riscos	6,1	9,2	12,2	9,6	5,6	12,6	7,9	10,9	8	6,7	3,6	11	9	13	10	12	8,8
Comércio e integração	3,2	2,8	2,8	6,1	1,5	3,1	6	4,8	6,8	6,4	5,6	7	3	6	5	10	4
Crescimento urbano	9,9	8,3	6,8	8,5	7,6	8,5	6,8	8,3	8,1	10,6	12,1	7	9	10	12	10	11
<b>Total por tópico</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>SETOR</b>																	
Agricultura, pesca e florestas	6,6	7,3	5,5	4	6,4	6,6	6,9	8,7	7,4	7	5,5	7	4	5	9	8	7,5
Educação	7,8	7,5	4,8	6,3	7,1	12,7	8,4	8,7	8,4	8,2	7,8	7	8	4	8	10	8,5
Energia e mineração	16,5	8	10,3	8,9	10,1	5,9	4,8	8,2	12,8	7,2	16,9	13	17	14	14	13	16,4
Finanças	9,9	17,5	10,3	13	13,9	7,8	9	7,5	9,8	6,5	6,2	9	16	2	5	3	4,9
Saúde e outros serviços sociais	9,8	10,8	9,8	14,6	12,1	18,6	14,9	9,9	9	11,1	6,5	13	12	16	12	16	8,2
Indústria e comércio	7,9	10,2	6,8	4,2	7,1	4,3	4	7,3	6,5	4,8	6,2	6	2	5	4	4	4,4
Informação e comunicação	0,7	0,6	1,8	1,3	0,8	0,6	0,5	0,9	0,3	0,6	0,2	1	< 1	1	< 1	1	0,9
Administração pública, lei e justiça	16,9	21,8	29,7	22,3	27,4	21,4	24,8	25	24,8	22,1	21,4	20	18	22	25	22	21,6
Transportes	15,2	12,2	11,2	18	12,2	14,7	18,8	14,1	13,6	20	19,6	13	15	20	13	15	17
Água, saneamento e proteção contra inundações	8,8	4,2	9,9	7,4	2,8	7,4	7,9	9,8	7,3	12,4	9,6	9	7	11	10	8	10,6
<b>Total por setor</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>BIRD</b>	72,8	75,1	71,5	60,8	58,7	60,7	55	61	59,8	51,9	54,5	70,2	75,2	62,2	58,2	48,3	45,6
<b>AID</b>	27,2	24,9	28,5	39,2	41,3	39,3	45	39	40,2	48,1	45,5	29,8	24,8	37,8	41,8	51,7	54,4
<b>BIRD + AID</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial de 1995 a 2014 (cálculos do autor).

**Tabela 4. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor para América Latina e Caribe – anos fiscais 1993-2014**

TÓPICO	1993-97	1998-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	(média anual)	(média anual)															
<b>TÓPICO</b>																	
Gestão econômica	8,4	10,1	14,5	10,8	9	10	2	6	1	1	3	3	12	< 1	n.i.	3	1
Gestão de naturais e ambientais	11,3	2,4	6,7	1,3	4	4	3	16	8	8	14	25	10	13	n.i.	8	9
Setores financeiro e privado	24,9	23,6	26	18,6	22	15	17	14	25	11	13	11	11	12	n.i.	4	3
Desenvolvimento humano	10,9	11,4	3,9	8,9	13	20	20	9	9	22	10	12	25	16	n.i.	19	14
Governança do setor público	9,7	12	12,8	20,7	27	14	13	10	18	11	20	16	14	8	n.i.	21	31
Regime de direito	1,3	1,4	2,7	3,8	< 1	2	5	3	2	2	1	< 1	< 1	1	n.i.	< 1	0
Desenvolvimento rural	8,9	8,9	2,5	11	4	7	5	6	4	9	7	4	3	8	n.i.	12	8
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	4,9	5,2	3,5	7	6	2	5	4	5	4	2	< 1	1	2	n.i.	6	8
Proteção social e gestão de riscos	8	14,6	22,2	10	7	18	17	18	10	9	7	20	7	25	n.i.	16	11
Comércio e integração	2,3	2,1	4	4,1	2	1	7	5	12	7	5	2	3	2	n.i.	4	1
Crescimento urbano	9,2	8,4	1,3	3,8	6	7	6	9	6	15	18	7	15	13	n.i.	7	15
<b>Total por tópico</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100
<b>SETOR</b>																	
Agricultura, pesca e florestas	5,5	4,7	2,6	1,4	2	1	7	5	5	2	7	10	1	2	n.i.	6	5
Educação	11,6	9,6	1,5	10	13	13	4	13	12	8	11	5	10	4	n.i.	12	13
Energia e mineração	4,9	1,4	2	2	10	2	1	4	3	< 1	6	4	10	6	n.i.	3	1
Finanças	13,6	15,8	29,4	17,9	17	17	8	10	15	6	5	14	6	3	n.i.	3	2
Saúde e outros serviços sociais	9,9	16,7	8,9	17,1	15	27	29	9	14	14	9	1	21	32	n.i.	17	14
Indústria e comércio	3	3	4,1	0,7	1	3	8	4	10	5	10	23	2	8	n.i.	3	3
Informação e comunicação	0,4	0,2	0,7	1,8	< 1	1	< 1	1	< 1	0	0	5	< 1	1	n.i.	< 1	0
Administração pública, lei e justiça	21,2	32,1	44	32,5	30	26	29	34	22	26	18	22	20	21	n.i.	40	36
Transportes	19	12,7	0,3	12,3	11	3	13	11	13	27	24	1	24	12	n.i.	13	15
Água, saneamento e proteção contra inundações	10,9	3,7	6,6	4,3	1	7	1	9	6	11	10	15	6	11	n.i.	2	12
<b>Total por setor</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial de 1993 a 2014 (cálculos do autor).

n.i.: não informado

**Tabela 5. Dez principais países mutuários – ano fiscal 2014**

Milhões de dólares

BIRD		AID	
País	Compromisso	País	Compromisso
Brasil	2.019	Índia	3.134
Índia	1.975	Paquistão	2.218
China	1.615	Bangladesh	1.888



# XXVIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

· LUGARES DOS HISTORIADORES: VELHOS E NOVOS DESAFIOS · 27 A 31 DE JULHO DE 2015 · FLORIANÓPOLIS - SC

16

Ucrânia	1.382	Nigéria	1.698
Romênia	1.374	Etiópia	1.624
Filipinas	1.279	Vietnã	1.341
Marrocos	1.096	Uganda	764
Indonésia	1.072	Tanzânia	753
Colômbia	870	Quênia	612
Tunísia	426	Sri Lanka	442

Fonte: relatório anual do BM de 2014.



### *Referências citadas*

- BABB, Sarah. *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealthy of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- \_\_\_ The Washington Consensus as transnational policy paradigm: its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy*, 20 (2), p. 268-297, 2013.
- BANCO MUNDIAL. *Annual Report*. Washington, DC (vários anos).
- \_\_\_ *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington, DC, 1989.
- \_\_\_ *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, DC, 1991.
- \_\_\_ *World Development Report*. Washington, DC, 1992.
- \_\_\_ *Governance and Development*. Washington, DC, 1992a.
- \_\_\_ *¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?* Washington, DC, 1996.
- \_\_\_ *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington, DC, 1997.
- BURKI, Shahid Javed; 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.
- CRAIG, David; PORTER, Doug. *Development beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. New York: Routledge, 2006.
- GILL, Stephen. *Power and Resistance in the New World Order*. London: Palgrave, 2<sup>nd</sup> edition, 2008.
- GOLDMAN, Michael. *Imperial Nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven: Yale University Press, 2005.
- GOWAN, Peter. *A roleta global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- GUILHOT, Nicolas. *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*. New York: Columbia University Press, 2005.
- GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: KAPUR, Devesh et al (eds.) *The World Bank: Its First Half Century. Perspectives*. Washington DC: Brookings Institution Press, vol. 2, p. 195-274, 1997.
- KAPUR, Devesh et al. *The World Bank: Its First Half Century. History*. Washington, DC: Brookings Institution Press, vol. 1, 1997.
- NAÍM, Moisés. Latin America: the second stage of reform. *Journal of Democracy*, 5(4), pp. 32-48, 1994.
- \_\_\_ Washington Consensus or Washington confusion? *Foreign Policy*, n° 118, p. 86-103, 2000.
- RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: Norton, 2011.
- RUCKERT, Arne. The forgotten dimension of social reproduction: the World Bank and the poverty reduction strategy paradigm. *Review of International Political Economy*, 17 (5), p. 816-839, 2010.
- STERN, Nicholas; FERREIRA, Francisco. The World Bank as 'intellectual actor'. In: KAPUR, Devesh et al. (eds.) *The World Bank: Its First Half Century. Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, vol. 2, p. 523-610, 1997.
- STIGLITZ, Joseph. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. *Hacia el Consenso Post-Washington. Instituciones & Desarrollo*, octubre, p. 13-57, 1998.

- TAVARES, Maria da C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: \_\_\_ e FIORI, José Luís (org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, p. 27-53, 1997.
- TAYLOR, Marcus; SOEDERBERG, Susanne. The king is dead (long live the king?): from Wolfensohn to Wolfowitz at the World Bank. In: MOORE, David (ed.) *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, p. 453-77, 2007.
- WADE, Robert. Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995. In: KAPUR, Devesh et al. (eds.) *The World Bank: Its First Half Century. Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, vol. 2, p. 611-734, 1997.
- WILLIAMS, David; YOUNG, Tom. The world Bank and the liberal project. In: MOORE, David (ed.) *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, p. 203-225, 2007.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: \_\_\_(ed.) *Latin American Adjustment: How Much has Happened*. Washington, DC: Institute of International Economics, p. 5-20, 1990.
- WOLFENSOHN, James. *Propuesta para un Marco Integral de Desarrollo (documento preliminar)*. Washington, DC: The World Bank, 1999.