

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
TESE DE DOUTORADO

A “INTERVENÇÃO BRANCA” DO BANCO MUNDIAL NA ARGENTINA
(1990-1996)

MARÍA ALEJANDRA CORBALÁN

Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida por María Alejandra Corbalán e aprovada pela Comissão Julgadora, sob orientação de Raquel Pereira Chainho Gandini.

Data: 11/06/2001

(orientadora)

Comissão Julgadora:

2001

A María Marta y César (in memoriam)
A mis hijos Agustín, José y Martín

AGRADECIMENTOS

Mis agradecimientos van para todo aquellos que colaboraron en la realización de este trabajo y también a muchos otros que facilitaron mi estancia en la Facultad de Educación , en la UNICAMP y en Brasil.

Quisiera nombrar a muchos pero me limitaré a destacar a algunos de esos tantos...

A mis hijos y a mi madre por acompañarme y alentarme desde la distancia y desde su “proximidad”.

A Raquel Pereira Gandini, como orientadora por su disponibilidad, su calidez, sus acertadas orientaciones, y por la confianza que depositó en mis divagues..

Al Dr. Dermeval Saviani por su apoyo silencioso, efectivo y afectivo.

A Luis Aguilar por sacarme algunas veces de apuros...

A mis amigos-colegas Agueda, Milton, Martha Cecilia, Leticia.

A mis amigos brasileiros que abrieron sus casas y sus corazones, Iara, Andreia; Raquel, Bárbara, Bete,Manu, Adriana, Ana.

A mis amigos uruguayos, Cris, Amílcar y Eugenia.

A mis amigos argentinos: Cristinas..., Monina, Chito, Susana, Mirta, Raquel, Renata, Ana, Polin , Carlos, Graciela, Hernán, Mari Sol.

A compañeros de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNC (Tandil).

À Comissão Nacional de Pesquisa pelo auxílio financeiro do desenvolvimento desta Tese.

RESUMO

Este trabalho examina a missão do Banco Mundial (BM) no processo de reordenamento do sistema capitalista, a traves de sua atuação no período 1990-1996 na Argentina.

Análise inicia-se mostrando o papel protagonizado pela Comissão Trilateral e identifica as principais estratégias do BM como instrumento de mediação. Entre elas destacam-se as que orientavam o disciplinamento da burocracia do Estado argentino, sobretudo aquelas exercidas por meios persuasivos. Abordam-se distintas dimensões de este processo a partir de trajetórias de funcionários argentinos e do staff do BM. E se faz uma análise do papel da imprensa e dos jornalistas na construções da imagen desta instituição.

ABSTRACT

This thesis examines the mission of the World Bank (WB) in the process of reordering the capitalist system through its action in the period 1990-1996 in Argentina.

The analysis starts by showing the role played by the Trilateral Commission and identify the main strategies of the World Bank as a tool of mediation. It is possible to highlight among them those wich orient the disciplinament of the bureaucracy of the Argentinian State, mainly those practiced by persuasive means. It is also studied the different dimensions of this process based on the trajectory of the Argentinian employees and the staff of the World Bank. And it is also made an analysis of the role played by the press and by the journalists in the construction of the image of this institution.

Introdução

A presente tese analisa a missão do Banco Mundial (BM) no processo de reordenamento do sistema capitalista na Argentina a partir de meados da década de 1970, através de sua atuação no período 1990-1996, quando se registra uma forte presença e grande influência do BM, pressupondo a ampliação de suas funções e a ingerência sobre as políticas estatais.

A maioria das teorias sociais contemporâneas reconhece que em qualquer sistema social se articulam três subsistemas: organização das forças produtivas, organização do consenso e organização da coação.¹

O controle e o exercício desses três subsistemas têm sido reconhecidos como próprios dos Estados. Atualmente, entretanto, o exercício da soberania, aliado ao fato de que a razão de Estado tenha uma lógica mais transnacional que estatal, levaria à existência de um processo de debilitação do Estado, ou mesmo de uma deserção do Estado em relação ao exercício de determinadas funções, o que não significa a renúncia ao exercício daquelas que são organizadoras do consenso e da coação. A debilidade dos Estados se assenta na dificuldade para gestar e desenhar políticas próprias, deslocando esta capacidade a outras instâncias de poder.

Essa suposição conduziu a que se prestasse particular atenção ao BM e à sua possível capacidade de ser um instrumento para a organização dos Estados, a partir de uma lógica que submetesse a razão de Estado a outras lógicas. O consenso, que deveria ser construído com base nas relações entre governo e sociedade civil sobre uma diversidade de assuntos, a partir dos quais se estabelecem acordos, estaria fortemente mediado, interceptado e obstaculizado, à medida que o exercício soberano para a definição das políticas internas estivesse atravessado pela existência de interesses corporativos extranacionais.

¹ Bobio, N., Mateucci, N. e Pasquino, G.; *Diccionario de política*. México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1997.

A organização do consenso é uma tarefa essencialmente política, e se sustenta na capacidade de regulação, ordenamento e controle. Assim, a intenção do presente trabalho é considerar, de maneira particular, **a incidência desta instituição nos aspectos políticos do Estado argentino.**

No final da década de 1960 surgiu a Comissão Trilateral². Seu protagonismo na construção de uma nova ordem econômica internacional e suas propostas, bastante semelhantes a certas estratégias promovidas pelos Organismos Internacionais de Crédito, especialmente a partir da década de 1980, permitiram a formulação da hipótese central desta tese.³

O projeto neoliberal aplicado desde os anos de 1980 foi o trilateralista, que expressava os interesses corporativos das transnacionais e do capital financeiro, configurando um importante consenso entre os países trilateralistas do capitalismo desenvolvido, modelado no Consenso de Washington de 1980.

Ainda que entre os trilateralistas prevalecessem interesses de certos Estados, a Comissão Trilateral representava o capital financeiro e os grupos produtivos nucleados nas empresas transnacionais. Mesmo anexados ou ligados a certos Estados hegemônicos (EUA, Japão, alguns países europeus), seus objetivos respondiam mais a uma lógica corporativa do que estatal/nacional. Nesse sentido, tanto os Estados desenvolvidos como os subdesenvolvidos tendem a se submeter aos interesses corporativos.

² Esse grupo nasceu no final dos anos de 1960 impulsionado por David Rockefeller, financista norte-americano e Presidente do Chase Manhattan Bank que, entre outros, manifesta a preocupação com o aumento da competição, especialmente entre EUA, Japão e os países industrializados da Europa do Leste. Parte dessas inquietações originaram esta Comissão, criada formalmente em julho de 1973, e a ela se juntaram figuras importantes do mundo empresarial, acadêmico, editorial, e líderes políticos dos países trilateralistas, que representam os setores de elite. No início participaram os governos da Bélgica, Dinamarca, Irlanda, França, Alemanha Ocidental, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega e Reino Unido, além de Japão e EUA. Também se integraram Comissões, Conselhos e organizações já existentes: Consejo de Relaciones Exteriores, Círculo Bilderberg, que nasceu do Conselho em 1954 e incluiu representantes de importantes transnacionais, como ITT, ATT, General Motors, General Electric, Allien Chemical, Fiat, Exxon, Shell, Mobil.

³ Identifica-se a presença de agentes individuais e institucionais que figuravam como membros da Comissão Trilateral, e que posteriormente foram reencontrados desempenhando cargos e funções em órgãos financeiros, empresas transnacionais ou no governo de alguns países trilateralistas.

Introdução

Com o *slogan* da interdependência, o primeiro passo do projeto trilateralista – com forte influência de certos setores do *establishment* norte-americano, preocupados com a perda de hegemonia deste país – foi orientar a gestação de um projeto cooperativo entre os demais atores do capitalismo desenvolvido. O segundo objetivo foi estender os processos cooperativos aos países socialistas e subdesenvolvidos – especialmente a URSS – com o objetivo de controlá-los e torná-los dependentes dos interesses trilateralistas.

Das diversas estratégias empregadas, destacam-se a modificação e a ampliação do papel e das funções dos organismos internacionais de crédito, incluindo o BM, convertendo-os num instrumento disciplinador dos Estados (desenvolvidos, subdesenvolvidos e socialistas). Mesmo assim, o projeto trilateralista não se limitava a reordenar a economia, pois também se preocupava com o problema da governabilidade, assunto que, além de ter uma forte conotação política, colocava em cena os processos de dominação e de controle.

À medida que a proposta trilateralista, ou seja, a relação entre assuntos privados e assuntos públicos na esfera estatal, tendia a ser mediada cada vez mais por “governos e lideranças coletivas”, é de se supor que a liderança de um Estado sobre o outro ficaria submissa a essas instâncias coletivas, além de uma forte proeminência que permaneceria de alguns Estados sobre a grande maioria dos restantes. Os interesses corporativos - coligados e articulados -, ao penetrarem e atravessarem as esferas estatais de qualquer país, permitem supor a submissão dos interesses estatais (de quaisquer tamanho e grau de desenvolvimento) a interesses coletivos/corporativos, independentemente de alguns Estados (como é o caso do Estado norte-americano) serem especialmente hegemônicos sobre os demais.

Para avaliar empiricamente a possível capacidade do BM em se constituir num instrumento para concretizar o projeto trilateralista/neoliberal, analisa-se o caso argentino entre 1990-1996.

Tal análise empírica está centrada nos anos 1990-1996, que representa um período de mudanças no relacionamento do BM com a Argentina, ainda que estas não tenham se dado

exclusivamente com este país, uma vez que diversos autores⁴ admitem uma nova perspectiva e um papel diferente a partir dos anos de 1980 por parte desta instituição.

Atualmente, o BM é conhecido como um conjunto de instituições, sendo três delas relacionadas ao crédito – Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) e Corporação Financeira Internacional (IFC); uma de caráter normativo – Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID); e uma de garantia e aval – Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA). Desde 1992 o BM assumiu a administração do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), que lhe outorgou uma nova função.⁵

Desde sua criação em 1944, o Banco vem incluindo um número cada vez maior de países- membros⁶, e além disso tem ampliado sua estrutura organizacional. O BM financia suas operações de créditos especialmente através de empréstimos obtidos nos mercados de capital internacional, de capital integrado dos países membros, de benefícios não distribuídos e de pagamento de empréstimos.⁷ Neste trabalho, as considerações sobre os aspectos financeiros servirão como pano de fundo para a análise das estratégias montadas para o reordenamento do sistema capitalista, especialmente aquelas orientadas aos países subdesenvolvidos, dentre eles, a Argentina.

Esta análise privilegia as estratégias de uma instituição financeira que são exercidas com o objetivo de compreender as circunstâncias que operam e facilitam o exercício de uma função ampliada e extensiva. Para isso, descrever como opera um organismo dessa natureza na definição de políticas não circunscritas ao âmbito econômico possibilita decifrar a lógica desta instituição em sua relação com outros campos, o papel dos distintos atores e

⁴ Boron, A (1996); Anderson, P.(1996); Netto, J.P.(1996); Sader, E.(1996); Chomsky, N.(1996); Dieterich, H.(1999).

⁵ Na década de 1950, o BM, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), incentivou a criação de bancos regionais orientados a promover o desenvolvimento. Entre eles se destacam: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Regional Asiático, Banco Regional Europeu e Banco Regional Africano.

⁶ No momento da criação do Banco figuravam 44 países membros; hoje são 180.

⁷ O convênio constitutivo do Banco estabelece que seu capital pode ser aumentado com a emissão de novas ações, quando o Banco assim o considere, contanto que 75% dos membros sejam favoráveis. Cada membro fundador do Banco subscreveu um número de ações, e foi feito um acordo em que o mínimo de ações subscritas pelos países restantes que se incorporem como membros deve ser determinado pela instituição.

instituições – com interesses diversos e com maior ou menor grau de participação – que foram protagonistas durante esse período na Argentina, e finalmente elucidar e explicar seu papel no campo internacional e na fase atual do capitalismo.

Considerações sobre a abordagem teórico-metodológica

A importância da relação entre o individual, o subjetivo, o pessoal e o social, como componentes indissociados, leva a que se considerem comportamentos individuais de certos agentes como uma condensação do social no subjetivo.

O individual das reações humanas e os atos realizados por um agente estão carregados de sua história e da história daqueles com quem este se relacionou, pois em cada agente existem “ecos” e “representações” que não se vinculam somente a este agente, nem a um momento ou a um lapso de tempo.⁸ Assim, esta análise, além de retroceder a etapas prévias na procura de “apreender” a gênese de certos processos, práticas ou estratégias, considera o *habitus* dos agentes coletivos e individuais, ao mesmo tempo em que sustenta o corte temporal efetuado.

Ao recuperar a noção de *habitus*, reconhece-se o individual, o pessoal, o subjetivo como social – coletivo –, uma vez que contribui para a constituição do campo como mundo significante, dotado de sentido. Esta segunda noção de campo, proposta por Bourdieu, além de estar associada à de *habitus*, contribui para a compreensão do mundo social, remetendo a uma maneira de conceber a existência da história, que se vincula por sua vez a uma certa teoria da temporalidade, que não considera o tempo uma realidade independente do agente, na medida em que o tempo é concebido como "o que a atividade prática produz".⁹

O Banco prevê duas estratégias para a instauração de novas condições nos Estados onde tem participação – “*shock*” e “*gradual*” –, aspectos que remetem a questões relativas ao tempo. Na Argentina, a grande maioria dessas “receitas” foi instaurada desde a perspectiva

⁸ Ver Bourdieu, P. O poder simbólico. Lisboa, DIFEL, 1989.

⁹ Id. ib.

de *shock*, situação que facilitou um recorte temporal do processo a ser analisado. Os Programas de Ajuste Estrutural, mesmo que ainda sejam implementados, começaram no início da década de 1980. As realizações anteriores ou posteriores a esta data se orientam a preparar e concretizar novas medidas e políticas, a exemplo do aperfeiçoamento daquelas já iniciadas. As previsões trilateralistas consideravam que esse reordenamento levaria pelo menos duas décadas, correspondentes as de 1980 e de 1990. Essas previsões foram efetuadas nos anos de 1970, e expressadas particularmente no Consenso de Washington.

Ao considerar o papel do BM nos processos de dominação destaca-se a importância das relações estabelecidas entre atores de índoles diversas, tanto na cena internacional como no cenário argentino. Nesse sentido, o trabalho de Norbert Elias sobre as cortes francesas de Luís XV e Luís XVI coloca em evidência as estratégias e os modos de vinculação entre a nobreza, a burguesia e o Rei nas cortes absolutistas, cenário em que era possível pensar a prevalência de relações mais assimétricas em virtude de um suposto poder absoluto por parte do Rei. No contexto analisado por Elias, o Rei, ainda que submetesse certos súditos a um jogo de pressões, fossem eles nobres ou burgueses, estava ele também submetido a esse jogo, o que mostra uma interdependência entre si, manifestada através da emergência de estratégias, rituais e cerimônias. Essa visão relacional, semelhante à de Bourdieu na sua concepção de campo, destaca que o poder fica sujeito a um jogo de pressões nas quais é possível reconhecer um núcleo central ou essencial. Entretanto, essas pressões "exercidas de uns sobre outros não são fixas, têm uma alta mobilidade derivada do permanente jogo de pressões mútuas e de uma grande circulação das mesmas".¹⁰ É esta perspectiva que fundamentalmente se retoma na análise do presente trabalho: o jogo de pressões e contrapressões expressadas através de distintos agentes na institucionalização dos processos de ajuste estrutural promovidos pelo BM.

Para esses autores, a circulação tem como propósito sustentar e fazer perdurar um ou vários agentes numa mesma posição, desde que seja em seu benefício, ou como mecanismo para procurar outra mais favorável. Esta circulação se faz mediante o desdobramento de estratégias exercidas pelos distintos agentes em jogo.

¹⁰ Elias, N. *A sociedade da corte*. Lisboa, Ed. Estampa Ltda, 1986.

O recurso à noção de estratégia [é o] que permite romper com a ilusão bem fundamentada do desinteresse e também com todas as formas de mecanicismo...¹¹

Dessa forma, Bourdieu alerta sobre suas características: de um lado, seu caráter intencional e inconsciente, de outro, a coerência e a regularidade que as tornam visíveis, e portanto passíveis de serem analisadas.

Esta hipótese levou à recuperação de algumas propostas trilateralistas, especialmente a que enfatizava a importância de incentivar as relações de cooperação. Em primeiro lugar, trabalhavam no sentido de incrementar os laços cooperativos entre os países trilateralistas, estendendo-os posteriormente aos países socialistas e subdesenvolvidos, com a finalidade de sedimentar o *slogan* da interdependência, que se tornava o argumento justificativo com o qual se estabeleceriam outras relações e, seguramente, outras estratégias com uns e outros. Assim, um elemento substancial desta análise se constituiu nas estratégias desenvolvidas pelos agentes em suas formas de vinculação durante a implementação dos processos de ajuste sugeridos pelos trilateralistas, e promovidos pelo BM como um dos agentes destacados no exercício dos processos de dominação do período analisado.

A integração dos mercados, como ingrediente substancial dos argumentos de interdependência, deveria estar fortemente acompanhada de um aumento na coordenação política, que não se restringia exclusivamente ao campo das políticas econômicas. A questão da governabilidade e os mecanismos para exercê-la estavam subjacentes a esses pressupostos.¹²

A idéia de governabilidade – que substituiria a idéia de dominação direta – e a de regulação – associada à coerência, na medida que se orienta a gestar marcos regulatórios

¹¹ Bourdieu, P. O poder simbólico. Op. cit. p.82.

¹² Hacia un sistema Internacional Renovado. Relatório do Grupo de Trabalho Trilateral, 1977. CUADERNOS SEMESTRALES 2-3. Publicación Semestral de Estados Unidos Mexicanos: perspectiva latinoamericana. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México. Mayo 1978.

comuns de naturezas diversas – obrigou a busca de “indícios” dessas novas formas de exercer a dominação.

A existência do projeto trilateralista, que tendia à promoção de uma certa “coerência nas regras do jogo dos nichos” (Estados), conduziu à busca de estratégias que não se apoiaram somente no consenso. A coerência e o consenso implicavam, entre outros propósitos, a inclusão de “novos” agentes que aderiram, toleraram ou aceitaram certas regras do jogo – eram escassos os consensos prévios (países subdesenvolvidos e socialistas) – o que, como era de se esperar, exigiria mudanças nas práticas de uns e de outros, aumentando o fluxo de pressões e contrapressões.

O caso argentino foi o referencial empírico escolhido para promover a aproximação, num primeiro momento, da identificação e da descrição dos “indícios” que apontavam para, e advertiram sobre, essas questões, fazendo com que a tarefa exploratória deste estudo se orientasse por certos pressupostos e alguns indícios.

Indícios e pressupostos

Um primeiro caminho exploratório foi rastrear as evidências apresentadas nos diversos tipos de **documentos gestados pelo BM** – que operavam não só como marcos propositivos-ideológicos, mas também operativos – e outros produzidos na Argentina – relatórios, acordos, projetos, programas. Nesses documentos foram destacadas as práticas sugeridas e os seus processos de instauração e concretização. A ênfase nas práticas possibilitava melhores condições para identificar as primeiras manifestações de **novas estratégias ou modos de organizar as práticas**, sugeridas tanto pelo BM como exercidas pelo Estado argentino.

Uma segunda suposição foi pensar que o aumento dos processos cooperativos, que favoreceriam a interdependência e as “lideranças coletivas”, transformariam o papel do Estado e os níveis de participação dos agentes institucionais “tradicionais”. Assim, centrou-se a atenção nos agentes mais ativos, na suposição de que a emergência de outros agentes,

ou uma alteração ou diminuição no papel daqueles atores já consagrados, ou ainda a transformação de suas práticas, gestaria novos perfis, outros papéis para o próprio Estado.

Nos diferentes pressupostos trilateralistas assentava-se a idéia de que na gestação de processos cooperativos as decisões partiriam de núcleos mais concentrados – em que, supostamente, existiam consensos prévios – até núcleos mais amplos com escassos níveis de consenso.

Esse pressuposto foi analisado de maneira especial no que se refere às reformas estruturais do Estado argentino. Desse modo, procurou-se detectar os caminhos utilizados, os agentes e o grau de participação na tomada de decisões. Mesmo sabendo que nos processos de reforma e ajuste do Estado a tomada de decisão partia de núcleos demarcados, admitiu-se que era também produto das “lutas”, das pressões e contrapressões exercidas entre agentes pertencentes a um espaço ou campo de poder quase supra-estatal. Nesse espaço, o Estado argentino foi reconhecido como órgão legal e administrativo, atuando como mediador no que diz respeito a outros agentes locais e/ou nacionais. Também preocupou-se em recuperar evidências sobre as transnacionais, o capital financeiro e especulativo e certos Estados hegemônicos, à medida que o BM operava como “representante” e “catalisador” destes últimos.

O forte caráter político que assumiram os créditos – denominados “base política” –, com os quais se efetuaram os ajustes estruturais, contribuíram e operaram como estratégias para ampliar os processos de conciliação e regulação, ou seja, como mecanismos de dominação. Dentre suas particularidades encontraram-se as condicionalidades de cunho político, que pressupunham adesão e vontade política para cumprir com tais condicionalidades para obter acesso aos créditos. Os Programas de Ajuste Estrutural não tiveram um forte impacto apenas sobre a política econômica, mas também sobre a dimensão político-cultural do emaranhado social argentino, oferecendo indícios para identificar certas estratégias desenvolvidas, os mecanismos de negociação e a ampliação das bases de sustentação de alguns consensos.

Na medida em que no discurso trilateralista o vocábulo “disciplinarização” é utilizado em mais de uma circunstância, é importante destacar a referência a esse vocábulo nos documentos vinculados às propostas de reforma dos organismos financeiros internacionais, a exemplo do FMI e do BM. As reformas propostas para estes organismos são marcadas pela ampliação de tarefas e papéis referentes àquelas exercidas no apogeu do Estado de Bem-Estar. Nessas circunstâncias, parece importante distinguir entre estratégias dirigidas à disciplinização do Estado e estratégias orientadas a disciplinar a força de trabalho.

O grau de disciplinarização do Estado argentino está estreitamente associado aos seus níveis de autonomia, para formular e concretizar as estratégias disciplinadoras orientadas à força de trabalho; a burocracia estatal é o caminho mais direto e legitimamente autorizado para exercê-la. As grandes transformações nos aspectos administrativos, organizativos e de procedimento dos organismos do Estado foram produto de um processo de disciplinamento no sentido lato, ou seja, disciplinamento supõe dominação, portanto, submissão, em parte como produto da transformação e/ou supressão das práticas vigentes e da gestação de novas práticas, que substituíam algumas das anteriores.

Assim, para descrever em que medida o Estado argentino pode ou não definir por si mesmo as estratégias para exercer processos disciplinadores em sua burocracia, como também sobre a força de trabalho empregada no setor privado, desempregada ou subocupada, pensou-se em analisar as estratégias desenvolvidas. Antes, deve-se recordar que todos, em sua imensa maioria, são cidadãos argentinos, portanto homologados sob o suposto exercício de uma série de direitos. Nesse sentido, a deserção do Estado no cumprimento de alguns direitos cidadãos, previsivelmente, encobre uma forma de disciplinamento, cujas estratégias aparecem no plano da subjetividade do sujeito e nos núcleos íntimos e pessoais, promovendo impactos, de maneira fortemente associada, ao social e ao organizacional.

Como em qualquer instituição, as alterações e mudanças nas práticas de seus agentes promovem novas práticas ou mudanças das práticas vigentes, e muitas dessas alterações são produzidas pela luta de interesses postos em jogo para preservar uma determinada posição, ou para melhorá-la. Algumas estratégias estão sustentadas num alto poder simbólico com o

qual se exerceram, desde o Estado, os processos de dominação. Simultaneamente, são observadas estratégias gestadas nesse espaço supra-estatal, mas dirigidas ao Estado como órgão administrativo e regulador – o destinatário direto é o Estado. Estas se manifestam especialmente através de ações coativas – “la falta de acuerdo tiene como contracara la amenaza de la represália”¹³ –; nessa relação de interdependência nascem os possíveis indícios de novas estratégias.

A análise da estrutura organizativa do BM e de sua relação com o governo argentino (nos processos de ajustes estruturais do período analisado na Argentina) pode oferecer pistas para analisar a burocracia de outro ângulo como forma organizativa e operativa para o exercício do controle como estratégia de dominação.

Disciplinamento

No caso da burocracia, os argumentos trilateralistas estabeleciam que, previamente ou como condição necessária, era preciso ter vontade política para sua concretização, que ficaria restrita a certos “homens-chave” dentro da estrutura de governo de um Estado-Nação, supondo uma centralização no exercício da vontade política, ao menos nas etapas iniciais e decisórias dos programas de reajuste estrutural, prevalecendo, portanto, uma concepção de disciplina exercida de cima para baixo, visão similar ao processo disciplinador das primeiras etapas do capitalismo, no qual era preciso disciplinar a massa de trabalhadores para o processo de industrialização, descrito por Foucault através de um modelo panóptico – o qual declina na medida em que tal disciplinarização pode ser substituída ou suavizada, pois foram incorporadas funções e mecanismos disciplinadores, provavelmente exercidos por caminhos similares através de uma série de outras instituições (escolas, hospitais, exércitos, etc.) colocadas ao serviço de tal processo.¹⁴

O processo de disciplina proposto pelos trilateralistas, e assumido pela visão neoliberal, além de incorporar traços de cada um dos ciclos, pode apontar não somente novos

¹³Id. ib.

¹⁴Foucault, M., Donzelot, J., Grignon, C., Gaudemar, J.P.de., Muel, F. Y Castel, R. *Espacios de poder*. Madrid, La Piqueta, 1991.

Introdução

mecanismos, mas também facilitar articulações entre si, em parte porque não se trata somente de uma disciplina sobre a força de trabalho, mas também de uma disciplina a ser exercida sobre os Estados-Nação.

Nesse sentido, a articulação efetuada por Marglin, entre técnicas disciplinatórias e técnicas produtivas, adverte sobre a multiplicidade de articulações possíveis na história da dominação capitalista.¹⁵ Assim, é preciso analisar como se produzem, na atualidade, possíveis articulações em certas formações sociais concretas entre técnicas disciplinatórias e técnicas produtivas: as primeiras, mais sustentadas em práticas políticas (governabilidade e “governamentabilidade”), e as segundas, em práticas econômicas (técnicas de trabalho).

Sobre esse tema, Gorz sustenta que

La parcelación y especialización de las tareas, la escisión entre trabajo intelectual y trabajo manual, la monopolización de la ciencia por las elites, el gigantismo de las instalaciones y la centralización de los poderes que de ello se deriva, nada de todo esto es necesario para una reproducción eficaz. Es necesario, a la inversa, para la perpetuación de la dominación capitalista.¹⁶

De fato, alguns dos aspectos e mecanismos assinalados por Gorz têm sido retomados no projeto de disciplinarização sugerido pelos trilateralistas.

É necessário analisar os atuais processos disciplinadores, em que os organismos financeiros e, no caso em estudo, o BM operam como instrumentos a serviço da disciplinarização, isto é, analisar a adequação das formas disciplinares – derivadas dos propósitos esboçados pelos trilateralistas e expressão do projeto neoliberal – que se vêm articulando com uma série de outras condições no plano internacional e, de maneira particular, na realidade argentina.

Um elemento crucial nesse processo disciplinador não se constitui somente na área econômica. As políticas expressadas no plano militar – incluídas nas políticas de segurança

¹⁵ Id. ib.

nacional e hemisférica fortemente ancoradas no terrorismo de Estado experimentado na Argentina durante a última ditadura militar (1976-1983) – e a dupla dimensão dos processos de dominação – coativo com o uso da violência física e persuasivo através de uma dominação simbólica – conduziu a uma especial atenção sobre outros processos exercidos por mecanismos mais persuasivos utilizados, especialmente desde a década de 1980.

A apelação à represália, que aparentemente pode ser considerada uma estratégia mais coativa, não é exercida sobre os indivíduos, mas sobre o Estado. Nesse ponto, analisa-se como se manifesta essa coação, e sobre quais dimensões ou aspectos do Estado esta é exercida. A denominada reconfiguração do Estado e os canais para concretizá-la através de denominadas reformas estruturais foram um dos caminhos eleitos.

Entretanto, ao interrogar como os interesses privados de um grupo (interesses trilateralistas) são incorporados nas instâncias de governo – sejam estas de um Estado-Nação ou de outras instâncias de poder e governo representado em organismos internacionais de crédito, como é o caso do BM – e como esses interesses ingressam na esfera do Estado, essas questões conduziram a perguntar também quais são os elementos implicados ou associados com “a disponibilidade” para aceitar esses princípios provenientes de interesses particulares como princípios gerais para um coletivo social. Em outras palavras, como se produziriam, sobre esse coletivo social, processos de submissão e/ou imposição de princípios de visão e classificação.

Estado como estrutura-estruturante

Considera-se, a princípio, o Estado uma estrutura estruturante com capacidade para impor ou instituir princípios de visão e classificação.¹⁷ Essa capacidade estruturante do Estado, como efeito do papel mediador e regulador dos Organismos Internacionais de Crédito, entre os quais se destaca o BM, foi se estendendo a esses tipos de organismos, à

¹⁶ Id. ib., p.110-111.

¹⁷ Bourdieu, P. *Espiritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático.*, in: *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 1996.

medida que alguns assuntos entram num terreno que está acima dos Estados, cujos interesses não são particularmente próprios ou pertencentes ao Estado.

A "categoria país", estabelecida a distintos Estados beneficiários por parte de “agências” dedicadas a definir os *rankings*, e utilizada pelos organismos internacionais de crédito (FMI, BM e BID) e investidores privados para determinar a "categoria de risco" do país, refere-se a uma classificação dos Estados em relação a outros países, sem que isso indique algum tipo de relação entre si. Entretanto, ambos serão afetados pelo *ranking* anterior, o que indicaria uma instância externa a eles, que pressupõe um campo diferente. Classificações como estas, efetuadas sobre o Estado e executadas externamente, não são naturais, mas foram instituídas social e culturalmente. Com isso, ressalta-se o que Bourdieu reitera em muitos dos seus trabalhos, que esta capacidade de instituir e impor “qualificações”, “categorizações” não advém de uma submissão mecânica a uma força nem é produto de um consentimento consciente a uma ordem; ao contrário, o mundo social está repleto de chamadas à ordem, que funcionam como tais e para quem esteja disposto a percebê-las, despertando disposições corporais profundamente escondidas, que não passam pela via da consciência e do cálculo.

Esta submissão a uma ordem social se concretiza a partir de estruturas estruturantes situadas na ordem das crenças, o que as distingue do plano da consciência, à medida que

"la sumisión a un orden establecido es el producto del acuerdo entre las estructuras cognitivas que la historia colectiva (filogénesis) e individual (ontogénesis) ha inscrito en los cuerpos y en las estructuras objetivas del mundo al cual se aplican. En el caso del Estado la "evidencia de las injerencias del mismo se imponen tan poderosamente porque há impuesto las estructuras cognitivas según las cuales es percibido".¹⁸

Esses princípios de visão e classificação configuram verdadeiros sistemas simbólicos, e devem sua eficácia ao fato de que a eles é associado um grau de “coerência e sistematização” outorgado pelo mundo social do qual são provenientes, e que às vezes é

¹⁸ Id. ib., p. 24

aparente. Assim, os processos de legitimação e aceitação de “princípios de visão” não são atos livres e realizados com plena consciência, “têm suas raízes no acordo imediato entre as estruturas incorporadas, convertidas em inconscientes, e as estruturas objetivas”, o que pressupõe um acordo pré-reflexivo.

Por outro lado, o “efeito universal” adotado por esses “princípios de visão” está ligado ao funcionamento específico dos microcosmos burocráticos em que se desenvolvem. Nessa instância, o papel de seus agentes e o interesse dos agentes de dar forma universal a seus interesses particulares conduz a analisar como, porque e que tipo de “capital” específico foram constituídos no “discurso de governo”, ou no discurso de “poder”, que ao mesmo tempo justifica a posição que ocupam. Em outras palavras, é preciso perguntar por que se impõem como princípios hegemônicos de visão. Em grande medida, a resposta estaria dada, porque ocupam posições destacadas, dominantes e/ou hegemônicas nessas “estruturas estruturantes, que podem ser chamadas de Estado ou instâncias de poder de interesses particulares configurados como “universais”, a exemplo dos organismos financeiros internacionais.

Nesse sentido, o papel dos agentes constitui um caminho insondável, que não só permitiu identificá-los, como também analisar suas estratégias nos processos de reforma do Estado na Argentina, gestados com forte tutoria e financiamento dos organismos multilaterais de crédito. A Comissão Trilateral, que se autodesignava uma “organização orientada à definição de políticas”, pela perspectiva deste trabalho, colocou em evidência como alguns dos seus membros e como seus princípios foram incorporados às esferas estatais dos distintos países onde esses agentes eram cidadãos, ou ainda como parte de outras instituições que regem relações acima dos Estados.

Microcosmos burocráticos e “especialistas”

O exposto acima justifica a importância outorgada à articulação e ao funcionamento específico dos microcosmos burocráticos, em que se desenvolvem os agentes, e os mecanismos que tendem a dar forma universal a seus interesses particulares. Nesse sentido,

a análise das trajetórias profissionais e pessoais – recuperadas através de fontes secundárias e entrevistas – é uma tentativa de vincular *habitus* com campo, buscando como a configuração da função catalisadora do BM – como parte do incentivo das relações de cooperação e interdependência – se faz através da configuração de um novo perfil dos funcionários, fortalecendo uma elite tecnocrática.

Nesse contexto, a idéia da importância do “perito” ou “especialista” é reforçada, substituindo funcionários com um perfil mais diplomático/político, característico dos foros e organismos internacionais. Grande parte dos documentos trilateralistas sustentava que esse “perito”, com um perfil mais técnico, estaria em melhores condições de entrar nas discussões e negociações. A nova missão outorgada ao BM a partir dos anos de 1980 – juntamente com outras instituições financeiras –, de órgão de intermediação na cobrança da dívida, propiciou a ampliação das funções deste organismo, intensificando a assistência técnica e o assessoramento e, com elas, as atribuições de seus funcionários.

Essa tecnocracia, portadora de saberes determinados e específicos, se amplia à medida que novos países subdesenvolvidos ingressam nos distintos programas de refinanciamento da dívida e de ajuste estrutural, ou nos distintos programas sociais e técnicos associados aos primeiros.

Na fase inicial dos empréstimos de ajuste estrutural, os técnicos locais são minoritários, mas com o tempo começa a se configurar uma malha de relações entre os funcionários nacionais, que vão adquirindo um determinado perfil de “especialistas”, e os “consultores”, também técnicos vinculados ou pertencentes a estes organismos.

As relações engendradas a partir das funções desempenhadas permitem visualizá-los sem que necessitem de uma organização que lhes dê identidade. É fundamentalmente a partir de vínculos inicialmente “institucionais”, estabelecidos entre certos funcionários políticos e técnicos de um país beneficiário com funcionários do *staff* do BM, que se reforçam outros de caráter mais pessoal/profissional. O fator tempo colabora com esse estreitamento de vínculos, permitindo uma configuração de práticas mais estáveis, que se instituem como um fazer pessoal e institucional, e estabelecendo uma certa “dependência”

Introdução

e necessidade mútua entre si, em parte porque nos êxitos e fracassos de uns também estão em jogo êxitos e fracassos de outros. Além disso, se interligam por uma hierarquia de responsabilidades, à qual, além de sujeitá-los às funções profissionais que desempenham, oferecem certa estabilidade e continuidade de trabalho através de uma circulação pelos distintos projetos e programas dentro e fora do país de origem e nos organismos multilaterais.

No início, as relações entre esses agentes não têm visibilidade estrutural ou organizativa, mas operam como uma malha suficientemente coesa, configurando, paralelamente, uma estrutura organizativa. O BM teve uma estrutura organizativa centralizada em Washington, onde se localiza a sede central. Entretanto, a partir de 1991 começa um processo descentralizador, estabelecendo representações em outros países: Leste europeu a partir de 1991, e Argentina desde 1997.

Resta analisar a permanência dessa malha constitutiva em cada um dos países, em virtude da existência de um processo de “graduação” estabelecido pelo BM para países que tenham cumprido certas condições, que os exclui da possibilidade de receber novos empréstimos por parte dos organismos financeiros internacionais. Ou admitir que as estratégias, instauradas e incorporadas como um “saber” dos agentes da estrutura organizativa do Estado argentino, requerem mediações menos ativas ou diretas por parte dos organismos.

Alguns indícios podem contribuir para explicar, em parte, o surgimento de uma elite tecnocrática e sua consolidação. A padronização das políticas e procedimentos desses organismos; a inclusão, cada vez maior, de agentes nacionais que realizam funções vinculadas a organismos financeiros; a aparente força e sua rápida e grande difusão em distintos países subdesenvolvidos, onde colabora a existência dessa tecnocracia, são parte dos elementos considerados.

Imprensa escrita

Dentro das fontes consideradas para a análise empírica, os meios de comunicação exercem um importante papel nesse jogo de forças. A atenção à imprensa escrita se deu por esta constituir um elemento importante na formação de opinião. Esta seleção não significa uma sobrevalorização em relação a outros meios de comunicação – Televisão, Internet, etc. –, mas apenas por constituir maior disponibilidade de fontes.

No capítulo 4, será apresentada uma análise da notícia produzida, sem considerar seus destinatários e seu impacto. O principal objetivo foi recuperar as imagens construídas pela imprensa escrita que, além de oferecer a possibilidade de contar com mais informações sobre esta instituição e este período, facilitou a entrada na fonte da notícia. Das entrevistas efetuadas com jornalistas, foi reconstruída a sua origem, que provém da mesma instituição sobre a qual está informando, ainda que esta notícia tenha a particularidade de estar vinculada a setores do mundo acadêmico, nucleado em universidades, fundações e centros de investigação.

Foram recuperadas notícias publicadas em diferentes jornais que cobrem o espectro nacional, à medida que são distribuídos em diferentes localidades das distintas províncias nacionais; portanto, não foram incluídos na análise jornais locais nem dos Estados. Entre os Jornais consultados estão: *La Nación*, *Clarín*, *Ambito Financiero*, *Página 12* e *Cronista Comercial*. Foram analisados artigos e informações referentes, direta ou indiretamente, ao Banco Mundial, de janeiro de 1987 a dezembro de 1996, somando 183 artigos e notas editoriais. Portanto, a intenção prioritária da análise efetuada neste capítulo está particularmente orientada a complementar a análise de estratégias vinculadas à configuração de princípios de visão, que operaram como mecanismos de dominação simbólica.

Estrutura da tese

O capítulo 1 – O sistema internacional e o Banco Mundial – analisa o sistema internacional desde o final da década de 1960, em parte porque nesse período se iniciaram os primeiros diagnósticos que recomendavam a gestação de uma nova ordem econômica mundial, a partir da consideração de alguns eixos de controvérsia: 1. Entre países capitalistas; 2. Entre países socialistas; 3. A rivalidade Leste/Oeste; 4. As relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Os diferentes trabalhos da Comissão Trilateral são a principal fonte de análise, a fim de considerar a gravitação que essa entidade teve na reconfiguração da ordem internacional, especialmente desde os anos de 1980. Nesta análise, enfatiza-se o papel exercido pelo BM como agente dos interesses corporativos transnacionais e como instrumento de disciplinamento dos Estados.

O capítulo 2 – A função financeira do Banco – analisa os antecedentes e a trajetória do BM em sua política e função financeira em geral e, de maneira particular, na Argentina. A análise do caso argentino, ainda que recupere a trajetória desta instituição, centra-se especialmente nos processos de financiamento da reforma estrutural do Estado argentino (1990-1996), cujos antecedentes remontam a década de 1980. As fontes utilizadas nesse caso são documentos produzidos pelo BM e documentos específicos relativos aos processos de ajuste estrutural aplicados na Argentina, especialmente aqueles produzidos nas décadas de 1980 e de 1990 – Convênios de Empréstimos, Projetos e Programas e entrevistas com funcionários responsáveis.

O capítulo 3 – Burocracia e tecnocracia – analisa a estrutura organizativa do Banco em geral e a implementada na Argentina, particularmente a relação entre burocracia e tecnocracia, agentes e trajetórias. Foram utilizadas informações das entrevistas que, além de referirem suas práticas como funcionários vinculados aos programas de Reforma do Estado argentino, incluíram aspectos relativos às suas trajetórias profissionais e pessoais.

O capítulo 4 – Imagens e disciplinamentos – tenta analisar algumas estratégias de disciplinamento que, apesar de exercidas nos processos de reforma do Estado argentino, apelaram a processos de dominação mais vinculados ao exercício de práticas disciplinadoras, mediante estratégias de dominação simbólica. Foi utilizada uma mostra de artigos e informações de seis diários nacionais entre 1987 e 1996, referentes ao BM.

Capítulo I – O campo das relações internacionais e o Banco Mundial

Este capítulo tenta rastrear e entender as lutas e os novos fatos que configuraram a atual posição do Banco Mundial (BM) no campo das relações internacionais. Até a década de 1960 as relações entre os diferentes campos de luta eram abordadas desde pressupostos que privilegiavam relações de caráter mais confrontante e excludente, expressados no conflito Leste/Oeste.

O interesse deste estudo está em recuperar os mecanismos de negociação e complementação existentes no mundo capitalista. Embora, o fio condutor, ao longo desta análise, esteja centrado no comportamento e na função desempenhada pelo BM na sua relação com outros agentes e instituições, não seria conveniente deixar de lado uma análise que incluísse os EUA, especialmente sua política exterior e de defesa, sua vinculação com os demais Estados pertencentes ao mundo capitalista – países desenvolvidos e subdesenvolvidos – e, ainda, sua relação com os países socialistas e a guerra fria.

Nesse contexto, também serão incluídas as empresas multinacionais, na medida em que elas dispõem de grande poder, ainda que não se expresse em termos de soberania. Sua expansão, influência e concentração de recursos no campo internacional e no interior dos Estados, questiona a soberania dos Estados, especialmente os mais fracos. Esta situação obriga a que se considerem o papel do Estado, as posições obtidas e/ou a ele atribuídas.

Na década de 1960 visualizam-se alguns campos de luta, destacando: 1) o dos países pertencentes à esfera capitalista, que incluía um mosaico heterogêneo; 2) o dos países socialistas com sua diversidade; 3) o da rivalidade Leste/Oeste, que refletia a luta entre os dois grandes blocos; 4) o das controvérsias entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido.

A análise do item quatro, como outra forma de abordar as lutas dentro do campo internacional, centrava-se especialmente nas capacidades de decisão e na maior ou menor dependência do segundo em relação ao primeiro. Desde o final da década de 1960,

configura-se o reconhecimento de uma relação de interdependência entre os dois tipos de países. Nos países subdesenvolvidos, como é o caso dos produtores de petróleo do mundo árabe – coligados na OPEP –, distintas situações mostraram sua força crescente a partir da posse de um bem, e simultaneamente colocaram em evidência uma certa condição de dependência dos países mais desenvolvidos diante desse importante recurso. Posteriormente, o desvio da energia nuclear, de força motriz a um recurso armamentista por parte de alguns países subdesenvolvidos, reforçou esse ponto de vista. Embora, existam numerosos exemplos dessa natureza, provavelmente este seja o caso mais relevante durante o período, que revela, com maior ênfase, a relação de interdependência entre o mundo capitalista desenvolvido e alguns países subdesenvolvidos, especialmente aqueles que possuíam recursos energéticos de caráter estratégico.

Essas lutas permitem o reconhecimento de campos antagônicos e interdependentes. Entretanto, elas podem ser limitadas para compreender e explicar outros conflitos de poder que aparecem na década de 1960. Alguns indícios levaram à consideração de novos elementos configurativos de outros campos de oposição, sem que isso signifique a diluição ou o desaparecimento de antigas oposições. O reconhecimento de relações de interdependência entre setores e/ou campos de força, já existentes e novos, pressupõe a emergência de novas estratégias.

Entender o papel do BM na atualidade obriga a formulação de uma série de perguntas: por que, dentro da dinâmica internacional, o BM exerce uma posição destacada? O que possibilitou ao BM ocupar uma determinada posição em relação às demais instituições e em relação aos Estados? Focalizar o olhar no BM desde uma perspectiva relacional leva a fazer uma análise da rede de interdependência estabelecida por essa instituição e das estratégias por ela desenvolvidas. Dessa forma, para entender o poder do BM, serão consideradas as redes de relações que estabelece com outros agentes e instituições dentro do complexo mundo das relações internacionais.

A idéia de pressão¹ supõe um ponto de vista na análise das interdependências no interior de um determinado campo de forças. A esfera das relações internacionais é um claro exemplo disso, pois não está circunscrita a uma pressão exterior, nem alheia a seus atores e instituições. Essa idéia se torna mais complexa à medida que o interesse deste trabalho se desloca para a sociedade internacional, em que se colocam em jogo critérios vinculados ao interno e ao externo, dificultando o estabelecimento de limites de ambos os espaços.

Entretanto, a idéia de interdependência é deslocada do eixo interno/externo para outro tipo de consideração, reconhecendo que “las presiones se ejercen por hombres sobre otros hombres, estando entendido que esta presión no tiene necesariamente fuerza igual en todas las direcciones”.²

As construções mútuas e interdependentes enfraquecem a atenção no que se refere ao lugar de “origem” da pressão, atenção esta que privilegia análises unilaterais, tanto na perspectiva dos que exerceram as pressões quanto daqueles que a sofreram. Este tipo de análise corre o risco de perder uma visão de conjunto; portanto, será privilegiada uma abordagem que possibilite observar “uma espécie de circulação de pressões”.³

Circunscrever a análise às disputas entre o campo socialista e o capitalista, ou de países desenvolvidos/subdesenvolvidos, não facilita a compreensão das redes que se estabelecem mediante um jogo de pressões e contrapressões no interior de cada Estado, de cada instituição, de cada grupo. A simples consideração da relação entre as empresas multinacionais e o Estado pode ser um exemplo dessas abordagens do campo das relações internacionais, que consideram de maneira fragmentada a questão do poder. Qualquer outra divisão similar como objeto analítico pode correr o mesmo risco. Isso também acontece quando são consideradas somente as lutas Norte/Sul ou Leste/Oeste como lutas da esfera internacional.

¹ ELIAS, N. *A sociedade da corte*. Op. cit.

² Id., ib.

³ Id., ib.

As lutas entre o Estado e as Empresas Transnacionais, assim como as alianças, são estabelecidas entre as elites e os grupos econômicos, ou ainda entre empresas líderes e entre setores da produção dentro das empresas; não se dirimem intraterritorialmente, nem enfrentam distintos setores no espaço territorial ou entre espaços territoriais. Algo semelhante acontece quando se analisam os conflitos Norte/Sul ou Leste/Oeste, em que são incluídos outros agentes, nem sempre reduzíveis aos Estados.

Nesse complexo quadro do final dos anos de 1960, enfatiza-se uma instituição não-governamental que emerge nesse período – Comissão Trilateral –, que se configura a partir da preocupação de um grupo de empresários e outros agentes pelo reconhecimento de um mundo mais interdependente. Segundo eles, seria necessário estabelecer novas estratégias para uma nova ordem econômica internacional. O interesse no movimento trilateralista está na possível gravitação desse “novo agente” na reconfiguração das forças preexistentes. Nesse sentido será feita uma análise cuidadosa do papel exercido pelo BM como agente de retransmissão disciplinadora.

Além disso, destaca-se no pensamento trilateralista a importância da noção de interdependência, especialmente no que se refere às relações entre as potências capitalistas ocidentais. Esse processo, aparentemente considerado em diversos planos – político, econômico, militar, social – e configurado entre uma gama heterogênea de agentes e instituições, faz com que as unidades envolvidas e as relações aí estabelecidas sejam difíceis de se categorizar.⁴

O funcionamento de um campo de forças depende da existência de agentes que invistam, comprometam seus recursos e se envolvam nos motivos da luta, contribuindo para a conservação ou transformação da estrutura.⁵ A força dos agentes individuais ou coletivos

⁴ As relações entre países centrais e periféricos, hegemônicos e não-hegemônicos, podem estar atravessadas por outras questões ou problemáticas (militares, energéticas, ecológicas etc.), configurando relações instáveis, que ampliam a trama de relações, estabelecendo-se dessa forma relações mais sutis e menos permanentes, e ao mesmo tempo mais complexas. Ver KEHOANE, R. e NYE, J. La interdependencia en la política mundial. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, ficha nº 5, 1998.

⁵ Bourdie, P. *La distinción*. Madrid, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., 1988.

tem uma forte gravitação nos espaços onde se desenvolvem, condicionando e configurando a própria organização ou instituição.

Nesse sentido, a análise da Comissão Trilateral inclui as relações gestadas entre os agentes que a “criam” e as capacidades e disponibilidades que estes ostentam dentro das diferentes instituições e organizações. Essa perspectiva também será utilizada na análise de outras instituições ou agentes, tendo o BM como o fio condutor para analisar e explicar as controvérsias no mundo das relações internacionais, possibilitando o entendimento do papel desempenhado por essa instituição no período considerado (1990-1996).

1. A Comissão Trilateral e a interdependência

Em 1972, David Rockefeller, importante financista norte-americano e presidente do Chase Manhattan Bank, propôs a criação de uma organização que estreitasse os vínculos de cooperação entre as democracias industrializadas. Era preocupante a relativa deterioração da capacidade hegemônica dos EUA, sobretudo no campo das relações científico-tecnológicas e seus efeitos comerciais, expressados através da competição entre EUA e Japão e, em menor medida, com a Europa Ocidental. Parte dessas preocupações foram formuladas e originaram a formação da Comissão Trilateral, criada oficialmente em julho de 1973.

Ainda que o objetivo dessa Comissão fosse criar um marco que diminuísse o atrito e a competição entre as nações capitalistas industrializadas, como pano de fundo desenvolvia-se uma luta que expressava diferentes interesses, e configurava idéias diversas em torno de algumas questões.

Particularmente nos EUA havia, de um lado, um setor que privilegiava a preeminência das políticas territoriais, sustentada na idéia de soberania nacional e assentada sobre a força militar que enfatizava a política armamentista. De outro, um segundo setor propugnava pelos interesses econômicos das transnacionais. Cada um desses setores possuía uma visão diferente do papel do Estado-Nação. No primeiro grupo, fortalecia-se a idéia de soberania; no segundo grupo, os interesses do Estado-Nação eram antagônicos aos seus objetivos. Cada

setor tinha seus próprios ideólogos. No primeiro, destaca-se Henry Kissinger, que passou a ser uma figura representativa dessa corrente; no segundo, destaca-se Brzezinski. Essas visões se sustentam em duas correntes dentro da teoria política e das relações internacionais. A *realpolitik*, originária de Maquiavel, se expressa através de autores como Hans Morgentau e Raymond Aron, e as visões mais atuais são expressadas por autores sistêmicos, como R. Keohane e J. Nye.

No processo de desenvolvimento da interdependência, os ideólogos da Trilateral estavam preocupados com a relação com os países do Terceiro Mundo, não apenas por eles serem fornecedores de matérias-primas, mas também porque temiam que o aumento da pobreza os levasse a desenvolver estratégias que significassem “maior autonomia” em relação à esfera capitalista, afetando dessa forma o processo de interdependência, que para os trilateralistas era um imperativo nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo.

A partir desta perspectiva, há uma maior preocupação com o conflito entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido, que tira o foco do conflito entre o bloco comunista e o capitalista. Sobre isso, em 1970, Brzezinski aponta que

Hoy en día, creemos que el plano visible de la escena internacional está más dominado por el conflicto entre el mundo avanzado y el mundo en desarrollo que por el conflicto entre las democracias trilateralistas y los estados comunistas. Las nuevas aspiraciones del Tercero y Cuarto Mundo, tomados en conjunto, representan desde mi punto de vista, una amenaza mayor a la naturaleza del sistema internacional y en definitiva a nuestras propias sociedades y la amenaza es que se nieguen a cooperar.⁶

Essa interdependência exigia cooperação; o temor dos trilateralistas era que o mundo subdesenvolvido pudesse dificultar e travar a ansiada coordenação entre esses grupos de países.

A URSS continuava sendo considerada uma ameaça militar, diferente da ameaça que poderiam oferecer os países do Terceiro Mundo; esta, de outra natureza, está vinculada à divisão internacional do trabalho e ao papel que se espera desses países, não apenas como

⁶ *Dialogue*, Summer 1975, p.12.

produtores de matérias-primas, mas também como mercados e locais para o estabelecimento de empresas multinacionais. Na perspectiva da Comissão Trilateral eram vislumbrados outros atores, para os quais se fazia necessário pensar novas estratégias que não colocassem em risco o necessário processo de cooperação, que garantiria a interdependência entre os Estados. A realização desse processo tornava imprescindível um estreitamento dos vínculos e a garantia de ações ajustadas com países industrializados e subdesenvolvidos, embora a natureza dessas relações fosse diferente com cada um deles. A insistência no fator cooperativo e interdependente podia ser vislumbrada em distintos planos – político, militar, econômico – e com diferentes graus de intensidade.

A idéia da interdependência parece estar assentada na “teoria dos jogos”. O conceito de que os benefícios podem ser incrementados para todos, mediante cooperação, é conhecido como a noção de soma positiva, em contraste com o conceito de soma zero. O enfoque de soma positiva é pré-condição para manter a segurança econômica numa situação de interdependência, superando aquela em que “...la ganancia de un hombre debía ser la perdida de otro, o que un grupo podía mejorar su posición sólo mediante el robo o la explotación de otros grupos”.⁷ Apresenta-se, assim, um argumento legitimador da proposta trilateral.

Ainda que a cooperação seja reconhecida como necessária, os trilateralistas levantam diversas questões que intervêm na sua configuração. Por um lado, admitem a desconfiança e as diferenças entre países e regiões e, por outro, expressam as dificuldades para construir mecanismos e instâncias nos processos cooperativos.

Essas dificuldades remetem à análise das experiências em foros e organismos internacionais, aspecto que merece particular atenção, dado que a análise dessas dificuldades está diretamente relacionada com a hipótese central deste trabalho, que tem o propósito de recuperar as idéias que podem ter sido originadas no âmbito trilateral e que, posteriormente, tenham influído na concretização das práticas do BM.

⁷ Informe del Grupo de Trabajo Trilateral sobre un Sistema Internacional Renovado. CUADERNOS SEMESTRALES 2-3. Op. cit., p.103.

Essa influência pode ser exercida através de diversos canais; entretanto, assinalam-se os distintos tipos de unidades que participam nas confrontações, e que se relacionam indistintamente – elites, grupos transnacionais, Estados, agentes individuais. A participação do tipo de unidade varia de acordo com os temas ou questões que aparecem como centrais.

Os trilateralistas admitiam a existência de assimetrias nos conflitos entre países, mesmo entre os que pertenciam ao âmbito trilateral – Japão, Europa e EUA –, reconhecendo maior relação de caráter bilateral entre o Japão e os EUA, e entre este último e a Europa, do que entre a Europa e o Japão. Entretanto, no início dos anos 1970, percebe-se uma “pérdida de posición relativa de la economía norteamericana frente a las economías de Europa y el Japón”.⁸ Também admitem uma perda de poder relativo no campo militar, expressada nas declarações do almirante Thomas H. Moore (1972), ex-chefe dos Joint Chiefs of Staff:

Nuestro poder militar relativo a todo lo largo del mundo ha llegado a su cima y está declinando. Ya no poseemos la superioridad estratégica substancial que en el pasado nos daba un margen tan significativo de poder militar total que podía con confianza proteger nuestros intereses en todo el mundo. De ahora en adelante, tendremos que definir nuestro curso con mucho mayor precisión y calcular nuestros riesgos con mucho más cuidado.⁹

Ainda nesse período foram implementados alguns acordos entre países europeus e a URSS, fato que indicava uma perda de poder relativo dos EUA também no campo político à medida que se observava uma “certa autonomia” de alguns países, como a França e a Alemanha. Sobre isso, Rico assinalava que

Alemania Federal mostraba determinación de manejar directamente sus relaciones con los países del campo socialista. De ahí en adelante los problemas del manejo de la distensión se transformarían en un área de fricción potencial entre los aliados. El incremento de la participación europea en la relación con los dirigentes de los países

⁸ Sobre isso, tomam como dado a evolução da produção industrial de alguns países do mundo capitalista. Assim, em 1948, a produção industrial dos EUA representava 54.6 %; em 1972, era de 40.8%. No mesmo período, a República Federal da Alemanha passa de 3.6% a 8.5%, e o Japão cresce de 1.2% a 9.4%. INOZEMTSEV, N. Le capitalisme contemporaine. *Cuadernos del CIDE*, op.cit., p.30.

⁹ Citado em KLARE, Michel T. Ü. S. Military Strategy after Vietnam. *Monthly Review*, vol. XXV, nº 10, março de 1974, p.17.

socialistas y la doctrina del linkage¹⁰ de los distintos componentes de la política de acercamiento con la Unión Soviética y los países del CAME transformarían esto en una realidad poco más adelante.¹¹

As relações dos EUA com o Japão também mostram uma certa perda de assimetria, expressada especialmente no terreno econômico. Nesse período, particularmente desde 1969, o governo norte-americano solicitou ao Japão restrições a suas exportações em alguns setores da produção. Do lado norte-americano, a preocupação estava no desequilíbrio comercial a favor do Japão e a possibilidade de este país dominar comercialmente a área do Pacífico – aspecto pouco respeitado.¹² Outro elemento que contribuiu para a modificação das relações entre Japão e EUA foi a aproximação do governo norte-americano à China – durante o mandato de Nixon – e pode ser considerado um elemento de pressão sobre o Japão como resposta a seus avanços científico-tecnológicos.

A perda de hegemonia dos EUA também aumentou com o desmoronamento do sistema monetário internacional criado em Bretton Woods, que coincidiu com a criação do BM. A crise do dólar evidenciou outro conflito estabelecido entre países produtores de ouro e os não-produtores. “Para 1971 el dólar había dejado de ser convertible para todos los efectos prácticos ya que la cantidad de dólares en poder de no-norteamericanos había cuadruplicado la que amparaba la reserva de oro de Fort Knox”.¹³ Essa perda de liderança financeira dos EUA teve conseqüências na dimensão política da hegemonia norte-americana, advertida pelos setores dos países capitalistas desenvolvidos.¹⁴

¹⁰ Conceito utilizado por H. Kissinger no contexto da distensão Leste/Oeste, que supõe uma inter-relação de fatores que provocavam as relações recíprocas ou relações de reciprocidade que tendiam à distensão.

¹¹ RICO, Carlos F. Interdependencia y Trilateralismo: orígenes de una estrategia. *Cuadernos del CIDE*, op. cit., p.33.

¹² Após a Segunda Guerra, os EUA aceitaram que o Japão promovesse suas exportações com países capitalistas desenvolvidos e estabelecesse uma política econômica protecionista mais intensa que a dos países europeus, com o objetivo de manter o pleno emprego e evitar sua incursão por mercados socialistas. Esta política é distendida nos anos 60, quando os EUA iniciam uma série de pressões sobre o Japão, especialmente, impondo restrições a suas exportações, situação que provoca conflitos entre esses dois países. A assimetria militar entre Japão e EUA, em parte, é preservada pela cláusula da Constituição japonesa, incluída em 1945, quando foi ocupado pelas forças norte-americanas, sob o comando de Mc Arthur. Essa cláusula estabelece a renúncia do Japão à guerra e ao uso das forças de mar, ar e terra e outros potenciais de guerra. Ver RICO, C. Op. cit., pp.35-36.

¹³ Id., ib., p.37.

¹⁴ Id., ib., p. 37

O agravamento das divergências entre Alemanha e EUA, assim como as pressões sobre o Japão por suas exportações e os passos de Nixon em direção à China, também geraram diferenças no interior do aparelho de poder norte-americano. Nesse contexto, e como evidência dessas diferenças, Philip H. Trezie –Secretário Adjunto de Estado para questões econômicas – renuncia, motivado pelo descontentamento com a política econômica internacional dos EUA em relação aos países do mundo capitalista desenvolvido. Essa desavença pode ser interpretada como um sintoma de descontentamento de certos setores do *establishment* norte-americano, além de manifestar uma perspectiva de análise distinta no que se refere às orientações da política econômica norte-americana no plano internacional. Essas novas perspectivas, de fato, se consolidaram através da Comissão Trilateral, da qual Trezie é um de seus membros.

2. Mudança de atores na guerra fria

No final da década de 1960 a guerra fria colocava uma situação sumamente perigosa. A URSS e os EUA haviam desenvolvido um enorme potencial militar, que aumentava o arsenal e sua capacidade destrutiva. O confronto desenvolvido, no plano militar, entre as superpotências gravitava sobre os demais setores produtivos e nas orientações de suas políticas internas e externas.

No caso dos EUA, o aumento da dívida externa era conseqüência da perda de mercados – devido à competição com a Alemanha e o Japão –, e de sua política militar expansionista¹⁵ e intervencionista. A isso se agregava a falta de credibilidade interna e externa, em grande medida causada pela Guerra do Vietnã.

Nos países do Terceiro Mundo, os processos de liberação em territórios coloniais (especialmente na África) implodiram a hegemonia européia colonial, e em parte fortaleceram as pressões sobre os EUA em termos de segurança, sobretudo nas regiões onde

¹⁵ Segundo dados de 1970 do Comitê de Relações Exteriores do Senado Norte-americano, esse país contava com 3375 bases militares fora de seu território. Chomsky, N. e Herman, E. Os Estados Unidos contra os Direitos humanos no Terceiro Mundo. In: Assman, H.; Santos, T. dos e Chomsky, N. *A Trilateral. Nova Fase do capitalismo Mundial*. São Paulo, Vozes, 1978, p.186.

o predomínio europeu era menor. A descolonização africana converteu esses territórios em um dos cenários do confronto Leste/Oeste.

Em outras regiões do Terceiro Mundo, especialmente em alguns países da América Latina, foram produzidos distintos movimentos políticos, com graus e intensidades diversos, que incluíam a via armada como parte das estratégias. Nesses países, a pobreza emergia como uma problemática comum, à medida que as condições de pobreza dos países subdesenvolvidos poderiam se transformar em uma ameaça para a estabilidade do sistema capitalista, sobretudo para o equilíbrio das relações Norte/Sul. Nessa década, o combate à pobreza é uma das estratégias do BM.

No caso da URSS, sua política militarista afetava o bem-estar da sociedade civil. Castoriadis¹⁶ assinalava que na URSS se estabelecia um abismo considerável entre a sociedade militar e a sociedade civil, e, desde sua lógica política, não era justificável atenuar sua política militarista. A experiência da URSS durante a Primeira Guerra Mundial levou este país a admitir sua incapacidade de se preparar para uma nova guerra estando inserido em outra. Em parte, esse fato explicaria sua política de “estado de guerra” permanente, justificada em seu papel de defensor do mundo socialista.

Entretanto, algumas circunstâncias conduzem os atores da guerra fria a reconsiderar certos postulados. Assim como a Primeira Guerra Mundial foi a expressão de confrontação entre nações com políticas imperialistas – ou seja, diversos centros industriais, com relativa autonomia produtiva que competiam e se rivalizavam por porções do mercado mundial –, na Segunda Guerra Mundial havia uma importante competição entre os países produtores de insumos industriais e, ao mesmo tempo, um aumento de sua dependência em relação aos países produtores de matérias-primas.

A etapa marcadamente imperialista reconhecia a existência de países hegemônicos. Essa hegemonia se assentava especialmente na base de um controle político e econômico sobre os países produtores de matérias-primas, mas a tendência à interdependência configurou novas

¹⁶ Castoriadis, C. *Diante da guerra. As realidades* (vol. 1). São Paulo, Brasiliense, 1981.

relações, tanto entre os países industriais quanto entre estes e os produtores de matérias-primas, acentuando diferentes traços de dependência. A estrutura do poder mundial, depois da Segunda Guerra, caracterizou-se por um esquema bipolar que gerava, em cada área hegemônica, relações de dependência entre cada superpotência e seus “satélites”.

As mudanças operadas nos meios de comunicação também tornaram mais fluidos os vínculos entre os centros industriais, facilitando o processo de interdependência.¹⁷ As mudanças nos meios de transporte e comunicação modificaram as distâncias espaciais e temporais, conduzindo à criação de códigos comunicativos mais concisos e menos ambíguos.

O sistema internacional, em termos de relações entre Estados, tornou-se cada vez mais interdependente. Algo similar sucedia com os grupos econômicos multinacionais, seja por efeito dessa interdependência, ou como conseqüência de que o espaço nacional começava a ficar limitado para seus fins e propósitos. A interdependência começava a ser considerada um dos elementos da realidade, implicando uma virada importante nos processos de vinculação entre as diferentes unidades do campo internacional, a qual não incluía somente os Estados.

A distensão no processo da guerra fria e a maior autonomia de outros países do mundo capitalista aumentaram a tendência à pluripolaridade no sistema internacional. De um lado, melhoraram as condições para uma maior autonomia de alguns países subdesenvolvidos, sobretudo os possuidores de certas matérias-primas estratégicas. De outro, o poder das empresas transnacionais ocultou o processo de vinculação entre Estados, transferindo-o a outras instâncias e agentes. Em grande medida, essa situação contribuiu para reforçar as funções de mediação assumidas por determinados organismos internacionais.

¹⁷ Em 1927 se faz a primeira comunicação por voz através do oceano Atlântico, ainda que de forma rudimentar. Em 1956 é instalado o cabo telefônico transatlântico. (Vernón, R. *Tempestade sobre as multinacionais*. Rio de Janeiro, Zahar 1980; Mattelard, A. *Comunicação mundo. História das idéias e das estratégias*. Petrópolis, Vozes. 1994.)

Ainda subjacente à teoria da **razão de Estado**, no confronto entre política interna e externa dentro de um Estado, parece haver um deslocamento da ênfase da primazia da política interna (razão de Estado) à externa, ficando a primeira mais submetida às exigências do plano internacional. A interdependência expressada – tanto no plano social, econômico, cultural, ecológico, quanto na ênfase dos processos cooperativos e de articulação interestatal e regional –, enfraquecia os fundamentos da razão de Estado, e debilitava a soberania estatal, fatores sobre os quais se baseava a intenção de desenvolvimento autônomo dos países subdesenvolvidos.

3. Países subdesenvolvidos e países produtores de petróleo

Em virtude da divisão internacional gestada no processo colonialista, os países produtores de matérias-primas pertencem ao grupo de países subdesenvolvidos. A história de sua constituição, localização, população e cultura imprime uma gama de diferenças e particularidades. Entretanto, na perspectiva dos países capitalistas, são classificados a partir de um reduzido número de critérios. Sua riqueza e sua situação econômica parecem ser um critério classificatório predominante, e permite situá-los dentro do Terceiro e do Quarto Mundo.

Outro critério classificatório tem agrupado o total dos países em função de sua renda per capita. Com esse critério, podem ser identificados três grupos de países: de renda alta, média e baixa. No primeiro, se agrupam os 24 países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), chamados países do Primeiro Mundo – Europa Ocidental, América do Norte, Japão, Austrália e Nova Zelândia – com uma renda per capita que ultrapassa 20.000 dólares. No segundo grupo, se encontram os países que mesclam situações diferentes, a exemplo do Leste Europeu, os tigres asiáticos e gigantes – Índia, Rússia, Brasil. Entretanto, esses países de renda média se caracterizam também por uma crescente segmentação e polarização econômica de sua população; os efeitos estatísticos os inclui neste segundo grupo. Os países de baixa renda congregam 58% da população mundial, e sua renda não supera 350 dólares per capita.¹⁸ Essas categorizações de países se

¹⁸ Dowbor, L. *A reprodução social*. (mimeo), 1997.

transformam em algo mais sinistro quando se considera o número de pessoas em cada categoria.

O quadro seguinte ilustra a distribuição segundo o número de pessoas e sua relação com o rendimento per capita.

Países	Población 1991 mill.	%	PNB. 1991 bill.	%*	PNB per capita (US\$)
Baja renta	3127	58	1097	5	350
Renta media	1401	26	3474	16	2480
Renta alta	783	15	16.463	77	21.020
Mundo	5351	100	21.464	100	4.010

Fonte: Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. 1993, p. 213.

* As porcentagens foram arredondadas.

Dado que o propósito deste trabalho é analisar o papel do BM, foge aos seus objetivos realizar uma caracterização da importante heterogeneidade do subdesenvolvimento considerado em termos de países.

Nesse bloco, detém-se na análise da crise energética, na medida em que esse fato será uma das marcas do ponto de inflexão nas relações entre países industriais e produtores de matérias-primas, e possivelmente marcando o início de novas práticas de relacionamento.

A crise energética coloca em questão o critério das áreas de influência estabelecida entre os países hegemônicos, em parte porque nessa luta intervêm outros agentes suficientemente visíveis – as corporações. Além disso, a crise energética afeta a cooperação entre países, produz mudanças nas posições estabelecidas entre os industriais e entre eles e os subdesenvolvidos, sobretudo os produtores de petróleo. O avanço das relações bilaterais entre países industriais e produtores de petróleo durante esse período é um sinal dessas mudanças. É evidente que as alterações nas posições também expressam modificações nas relações de força que transformaram o equilíbrio existente, obrigando mudanças nas estratégias para a conservação da antiga posição de força.

Os acordos bilaterais entre países produtores e não-produtores de petróleo não era visto com bom olhos por Nixon, que convocou “a ação conjunta dos países consumidores”. Aliados aos EUA estavam as corporações de origem norte-americana, tendo em vista a possibilidade de diminuir seus lucros. Os acordos bilaterais foram efetuados principalmente por países da Europa e Japão.¹⁹ Stork sustenta que as empresas de origem norte-americana não foram prejudicadas; os maiores prejuízos recaíram sobre os países do Terceiro Mundo. O fato de a “OPEP ter sido absorvida pelo imperialismo”²⁰ significou uma mudança importante no reposicionamento das distintas forças que afetaram o conjunto do sistema internacional, e nesse caso podem ser identificados núcleos de conflitos mais fortes entre alguns países e a emergência de novas fragmentações entre os subdesenvolvidos.

Chama atenção o fato de que uma das preocupações dos trilateralistas tenha sido o modo de incluir os países da OPEP no desenvolvimento do Terceiro Mundo. Sobre isso, o Relatório elaborado por três especialistas para o Executivo da Comissão Trilateral expressava que

Una de las maneras políticamente más atractivas de combinar los recursos de la OPEP con los recursos Trilaterales sería por medio de una subvención a la tasa de interés, suscrita tanto por los países Trilaterales como por los de la OPEP, a fin de transformar grandes préstamos de los países de la OPEP bajo condiciones comerciales, en Asistencia Oficial al Desarrollo bajo condiciones apropiadas para los países de bajo ingreso. Específicamente podría abrirse una nueva “Tercera Ventanilla” en el Banco Mundial... Bajo el plan de la Tercera Ventanilla los Países Trilaterales que actualmente aportan aproximadamente el 75 % de las suscripciones de capital del Banco Mundial, tendrían la mayor carga como fiadores para la devolución del dinero recibido en préstamo de los países de la OPEP y represtado a los países en desarrollo de bajo ingreso.²¹

¹⁹ A França e a Itália estabeleceram acordos com a Arábia Saudita e o Sudão. A Inglaterra assinou um acordo suplementar com o Irã. A Alemanha se assegurou a provisão de gás natural iraniano. A URSS concretizou com o Egito, a Síria, a Argélia, o Iraque e o Irã distintos acordos de intercâmbio, permitindo o abastecimento de diferentes estados capitalistas e a manutenção de uma exploração rentável de suas jazidas. Posteriormente, Nixon e Breznev se aproximaram aos interesses monopolistas. Esses acordos não cobriram a totalidade do abastecimento de petróleo, e tampouco os países produtores dispunham de transporte próprio, ficando sujeitos aos monopólios. Stork, *El petróleo de medio oriente y la crisis energética*. Buenos Aires, Granica Editor S.A., 1974.

²⁰ Id. ib.

²¹ La OPEP y el mundo Trilateral y los países en Desarrollo: Nuevos Acuerdos para la Cooperación, 1976-1980. Informe del Grupo Trilateral sobre Relaciones con Países en Desarrollo al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral. Redatores: Richard Gardner, professor de Direito e Organização Internacional, Univ. de Columbia, NY; Saburo Okita, Presidente do Fundo de Cooperação Econômica de Ultramar, Tokio; B.J. Udink, ex-ministro para a ajuda aos países em desenvolvimento, Holanda. *Cuadernos del CIDE*, op. cit.

Essa proposta atinge o núcleo das forças que influíam os organismos financeiros internacionais (BM e FMI), pois sua concretização estava atrelada às alterações do poder de decisão no interior do Conselho Executivo desses organismos, e portanto poderiam alterar o poder entre os setores e os países em conflito.

Diante dessa situação, os encarregados desse documento diziam

Hay que notar que en el Banco Mundial, en el que el porcentaje de votos necesario para la aprobación de préstamos es del 50 %, las votaciones son muy esporádicas. Es probable que como contribuyentes principales, los países de la OPEP serian prudentes en su juicio sobre las proposiciones de préstamos. De todos modos una participación de 15 a 20 por ciento de los votos para la OPEP no alteraría de manera fundamental la balanza de poder en el Consejo Ejecutivo del Banco; los países trilaterales tendrían todavía mas de la mitad de los votos sobre una base ponderada.²²

Nesse mesmo documento, como consequência da acomodação de posições entre as forças, foi considerada a relação dos países trilateralistas com a URSS:

Hay que poner énfasis, especialmente, en la conveniencia de incluir a la Unión Soviética en los esfuerzos de desarrollo multilateral, no solamente en el interés de la distensión y de la solidaridad global, sino porque la Unión Soviética tiene capacidad económica considerable y se ha beneficiado del aumento de los precios de las materias primas. La completa participación de la Unión Soviética en el sistema del Fondo y del Banco no parece probable en el futuro próximo, pero con seguridad, la URSS debería ser invitada a participar en el aporte (...) de la Tercera Ventanilla del Banco Mundial, o en algún esfuerzo paralelo de las Naciones Unidas, cuyas actividades podrían coordinarse con las del grupo del BM. Durante la época de la guerra fría, la Unión Soviética no participó en los esfuerzos de desarrollo multilaterales. En una nueva época preocupada por la supervivencia global, habría que hacer toda clase de esfuerzos para incluirla.²³

De fato, os trilateralistas se propunham a captar os excedentes financeiros da OPEP e da URSS, incluindo-os no mercado financeiro “oficial”, e consequentemente determinando seu ingresso no âmbito de influência norte-americana.

²² Id., ib., pp. 375-376.

²³ Id., ib., p. 376.

4. A Trilateral e a América Latina

Ao analisar a função do BM na Argentina, cabe perguntar sobre o papel da Trilateral nos países da América Latina. Os trilateralistas parecem considerar a América Latina de forma diferente dos países asiáticos e africanos. Essa diferença estaria motivada por algumas questões, a saber:

- Nos países da Ásia existiam áreas de conflito mais agudas que nos demais continentes;
- A América Latina, desde a Segunda Guerra Mundial, é incluída na área de influência dos EUA;
- Nas décadas de 1960 e de 1970, a maioria dos países da América Latina possuía “governos de fato”, o que os alinhava aos EUA. Não somente em relação à política de segurança e defesa, mas também pela via das corporações multilaterais, foi exercida uma penetração que estava fortemente garantida pela política exterior norte-americana. Como consequência, os riscos na região latino-americana parecem ser menores que em outras áreas;
- No que se refere aos organismos multilaterais de crédito, foi demonstrado que a região, incluindo a América Latina e o Caribe, recebeu mais empréstimos do BM que qualquer outra área geográfica, especialmente entre os anos de 1958 e 1977, não obstante “Los recursos del Banco representan el 4,4 % del total de recursos a medio y largo plazo recibidos por la región en 1979...”²⁴

Grande parte das estratégias propostas pelos trilateralistas para a América Latina se apoiaram e se organizaram a partir de empresas transnacionais, e da avaliação que realizam dos investimentos estrangeiros nos países subdesenvolvidos. Em grande medida, foi o canal que os trilateralistas utilizaram para delinear parte das políticas previstas para esses países, ainda que não descartassem a intervenção dos organismos internacionais de crédito.

²⁴ COMISIÓN TRILATERAL. Las Américas en un mundo en cambio. Informe de la Comisión sobre las Relaciones de los Estados Unidos con la América Latina. Washington, D.C, *mimeo*. Presidente de la Comisión sobre Relaciones de los Estados Unidos con la América Latina Sol M. Linowitz, outubro de 1974.

Na década de 1970 o BM praticamente se retira da cena latino-americana; a maioria dos empréstimos são outorgados por Bancos privados, processo que se detém na década de 1980, quando os organismos multilaterais de crédito voltam à cena.

Sobre isso, um de seus documentos reitera:

Los países que desean el desarrollo económico, deberían ser convenientemente aconsejados para que recibieran a las empresas extranjeras en condiciones adecuadas. Cuando fuera necesario, podrían obtener asistencia exterior en sus negociaciones, por ejemplo del Banco Mundial.²⁵

Entretanto, reconheceu que os países da América Latina e do Caribe “han comenzado a participar en forma mucho más prominente que en el pasado como actores independientes en el escenario mundial”.²⁶ Alguns elementos probatórios desta autonomia não passam inadvertidos, sobretudo aspectos vinculados à diplomacia e às alterações na orientação da política externa de alguns países latino-americanos.

la mayoría de los países [referindo-se aos latino-americanos] ha proyectado su diplomacia fuera del hemisferio... Muchos países mantienen lazos estrechos con los países de la Europa, tanto oriental como Occidental, así como con las capitales asiáticas.²⁷

Esses fatos supõem um enfraquecimento da hegemonia dos EUA sobre a América Latina, em parte pelo reconhecimento de um papel mais ativo dos países latino-americanos no âmbito internacional, ao que se agrega a preocupação norte-americana pela possibilidade de alguns desses países exercerem certa liderança nas frentes internacionais, prejudiciais a seus interesses.

Esse diagnóstico levou a Comissão a sugerir a busca de um reordenamento para preservar a liderança dos EUA na América Latina, traçando pautas para atender tanto os assuntos políticos e econômicos como os culturais.²⁸

²⁵ Documento da Trilateral. *Cuadernos del CIDE*, Op. cit., p.161.

²⁶ Op.cit, COMISIÓN TRILATERAL. *Las Américas en un mundo en cambio ...*, p.6.

²⁷ Id., ib.

²⁸ Id., ib.

Em função dessas advertências, a Comissão recomenda aos EUA

a actuar de manera que los países latinoamericanos se den cuenta de que es de interés para ellos colaborar con los EE.UU. en organismos internacionales y apoyar una posición compatible con la de los EE.UU., o al menos no tomar la iniciativa de oponerse a los Estados Unidos.²⁹

Essas considerações admitiam a necessidade de ajustes na política norte-americana, e foram reconhecidas distintas dimensões que implicaram mudanças significativas nas relações entre EUA e os países da América Latina, destacando temas relativos à segurança nacional, particularmente a potencialidade da Argentina e do Brasil, para desenvolverem armas nucleares.

La proliferación de la capacidad de producir armas nucleares podría tener un impacto peligroso en los equilibrios regionales de poder. Por lo tanto los Estados Unidos deben asegurarse de que sus acuerdos de ayuda nuclear a los países latinoamericanos incluyan salvaguardas internacionales adecuadas.³⁰

Em consonância com essa dimensão, também foram alteradas as relações de força no comércio de armas, pois muitos países latino-americanos não eram abastecidos pelos EUA.

5. Democracia e governabilidade

Os diferentes documentos produzidos ao longo de vários anos por essa Comissão, produtos de trabalhos de investigação e consulta de indivíduos provenientes de distintos setores (acadêmicos, financeiros, empresariais, militares) e algumas profissões, particularmente os jornalistas, politicólogos etc., estão pautados por uma diversidade de questões. Entre elas, destaca-se o problema de governabilidade das democracias, especialmente as democracias dos países trilaterais. Como parte dessa preocupação, encomendam a três importantes acadêmicos, pertencentes aos três blocos trilateralistas, um trabalho sobre esta questão.

²⁹ Id., ib., p.10.

³⁰ Id. ib., p.12. O Tratado de Tlatelolco, aprovado em 1967 e encaminhado à Prescrição de Armas Nucleares na América Latina, é subscrito por esses países depois de sua aprovação.

A análise da Europa, realizada por Michel Crozier³¹, foi apresentada e discutida durante as reuniões realizadas em 1975. Este documento reconhece a interdependência entre os países europeus. Entretanto, preocupa-os o fato de que essa interdependência submeta os demais países da área à vulnerabilidade dos mais débeis. Por isso, entre as recomendações, há uma sugestão de produzir um equilíbrio aceitável entre processos democráticos, burocracia e autoridade. As altas taxas de inflação e desemprego podem minar as bases da coesão social, pois consideram que o Estado de Bem-Estar já não resolve essas questões. Há um forte temor de que fiquem expostos aos desígnios dos países socialistas, e assim sugerem mudanças nos mecanismos de controle social, que se a Europa não tomar algumas medidas, o socialismo poderá aparecer como a solução, especialmente para a América Latina, levando os partidos comunistas a desempenhar um papel que os transformaria nos únicos capazes de promover ordem e eficiência.

Para isso, propõem acelerar as mudanças para erradicar os velhos modelos de fragmentação, estratificação, segregação e distanciamentos sociais, que produziam, até então, um aceitável equilíbrio entre processos democráticos, autoridade burocrática e uma espécie de tradição aristocrática, mas recomendam que agora sejam experimentados modelos mais flexíveis, que possibilitem maior controle, com menos pressão coercitiva.

A inovação é recomendada como caminho para resolver o dilema europeu, e seria estendida aos países do Terceiro Mundo. Dentre as medidas, o crescimento econômico é recomendado para prevenir o desemprego e a exacerbação de conflitos sociais; enfatizam, ainda, que não se pode manter o crescimento atual, pois este causaria inflação. Assim, enfatizam a qualidade, o bem-estar coletivo, uma atenta distribuição do espaço, a modernização dos processos educativos, o estabelecimento de sistemas mais responsáveis de informação, as mudanças radicais nas condições de trabalho e a recuperação, entre outras, do *status* do trabalho manual. Desenvolveram programas de imposto sobre as rendas do

³¹ La gobernabilidad de la Democracia. Informe del Grupo Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral. 1975. Redactores: Crozier, Senior Research Director, Centro Nacional de la Investigación Científica, Francia; Huntington, S. Profesor de Gobierno, Univ. de Harvard, Boston; Joji Watanki, Prof. de Sociología, Sophia Univ. Tokio.

cidadão responsável pela burocracia pública, e dos consumidores responsáveis pela burocracia privada.

A Comissão Trilateral encomenda uma análise da democracia nos EUA a Samuel Huntington³². Sua avaliação considerou a existência, nesse país, uma espécie de excesso de democracia, recomendando uma certa moderação. Para ele a democracia é mais uma ameaça para os EUA do que para a Europa e o Japão, pois os dois últimos tinham uma certa tranquilidade herdada de valores tradicionais e aristocráticos. A ausência desses valores nos EUA produz uma falta de equilíbrio. É necessário criar um equilíbrio entre credos apaixonados e passivos.

Dos três contextos, o Japão é visto como o menos problemático, pelo menos na etapa em que Joji Watanuki³³ realizou esses prognósticos. Ainda que sejam admitidas importantes diferenças entre os três blocos, são reconhecidas certas questões comuns, como o aumento das demandas sociais e a redução dos recursos disponíveis, colocando em risco a governabilidade.

La causa del malestar actual es la declinación de las fuentes materiales y de la autoridad política disponible para que el gobierno pueda resolver estas demandas y necesidades. Estas deficiencias varían en forma significativa de región a región. En Estados Unidos el gobierno está más constreñido por la escasez de autoridad que por la falta de recursos. En Japón el gobierno ha sido favorecido, hasta ahora, con un enorme aumento de recursos debido al rápido crecimiento económico y ha podido aprovechar la reserva de consentimiento tradicional entre la gente para sostener su autoridad. Sin embargo la era del crecimiento de los recursos está a punto de detenerse y la reserva de conformidad se pierde cada vez más.

En Europa los gobiernos parecen enfrentar tanto la falta de recursos como la de autoridad, que es la razón principal por la cual los problemas relacionados con lo que es gobernable de la democracia son más urgentes en Europa que en otras regiones trilaterales.³⁴

Os especialistas dizem, ainda, que a centralidade do problema está radicada nas contradições relacionadas “ao governável da democracia”, porque, em certa medida, governável e democracia são conceitos em conflito.

³² Id. ib.

³³ Id. ib., p.390.

³⁴ Id. ib., p.391.

Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente... Estados Unidos y Europa Occidental necesitan restaurar una relación más equitativa entre la autoridad gubernamental y el control popular. Y Japón probablemente tendrá que enfrentar esta necesidad en un futuro no muy distante. La restauración de este equilibrio requiere medidas que alinearán la distribución del poder con la distribución de la responsabilidad. Aquellos que han adquirido nuevo poder, como son los medios de comunicación, los sindicatos, los intelectuales y los tecnócratas, deben ser inducidos a usar ese poder en una forma responsable.³⁵

...lo gobernable de la democracia depende de la expansión sostenida de la economía. La democracia política requiere del crecimiento económico; el crecimiento económico sin inflación, depende de una planificación democrática eficaz... una de las ventajas de las sociedades trilaterales es la de tener esta acumulación de conocimiento social que puede ser utilizado en la solución de algunos problemas sociales. Los gobiernos en las sociedades trilaterales tienen la posibilidad de volverse más “sabios”... por medio del uso apropiado de conocimiento y las habilidades sociales.³⁶

Essas idéias sustentam a relevância concedida à educação, e é destacada uma série de medidas que coincidem com as que vêm sendo promovidas – com financiamento do BM – em países da América Latina, também registradas em países europeus na década anterior: redução do orçamento, restrições financeiras, busca de um melhor relacionamento com o mercado de trabalho, industrialização, pressão por instituições mais “eficientes” e promoção de uma administração mais racional. Essas medidas levaram à criação de novos sistemas de controle e planejamento. Em outros termos, originaram uma nova modalidade de ingerência governamental nos aspectos educacionais.

O papel dos meios de comunicação e a importância da imprensa e dos jornalistas é destacado pelos trilateralistas, na medida em que pode reforçar ou debilitar os governos e a própria governabilidade de uma sociedade. Nesse sentido, destaca-se o papel dos intelectuais, em que a comunicação se torna algo central e decisivo, remarcando o papel da imprensa, que também ganha seus pontos de equilíbrio.

³⁵ Id., ib., p.393.

³⁶ Id., ib., p.394.

Outro caminho ressaltado pelos trilateralistas em sua preocupação com a governabilidade das democracias se refere ao campo do trabalho e das políticas sociais. Em seu diagnóstico, consideram que

...dos problemas básicos toman cada vez mayor importancia... Ellos son el problema del trabajo interno de la empresa y de la organización del trabajo en general, por un lado, y el problema del contenido del trabajo mismo, por el otro. Ambos problemas piden un nuevo tipo de intervención activa que es de gran importancia para el equilibrio interno de cada sociedad y lo gobernable de cada una de ellas. Ellos requieren de una dolorosa transformación de las relaciones sociales, de los patrones culturales y de autoridad y, aún de los modos de pensamiento. Piden un nuevo tipo de estrategia.³⁷

A análise trilateralista da democracia volta a colocar em cena a importância do desenvolvimento econômico, sobretudo a contenção da inflação, aspecto amplamente atacado e, às vezes, efetivamente controlado, na década de 1990, em muitos países da América Latina.

6. Novas estratégias nas empresas multinacionais

As mudanças operadas na empresas multinacionais evidenciam uma série de transformações nas formas de organização dos sistemas de produção. Até o final da Segunda Guerra Mundial, as formas de organização empresarial de produção apresentavam características particulares e próprias de cada economia nacional. O sistema taylorista de produção, imperante nos EUA, difere dos modelos da Europa Ocidental e, posteriormente, do modelo toyotista do Japão. Essas evidências marcaram uma etapa, que estava sujeita aos limites territoriais-nacionais, e começam a se orientar, segundo o produto e o tipo de indústria, ao processo de homologação e padronização em diversos aspectos. A criação de novas necessidades, cada vez mais padronizadas, é simultânea à produção em massa.

Também se adverte sobre o aumento do comércio internacional a partir da Segunda Guerra, aparelhando uma série de novos processos de inter-relação. As novas técnicas e novas idéias, no que se refere à produção, começam a modificar seu comportamento,

³⁷ Id. ib., p.396.

aumentando a “saída” da esfera nacional a outros países industrializados. Um elemento indicativo desse comportamento é o registro de patentes fora do âmbito nacional, constatando-se um declínio das patentes registradas em seu próprio território, e um aumento de patentes estrangeiras. Esses comportamentos são percebidos com mais intensidade entre 1965 e 1972, comparados aos registrados em 1955 e 1965 nos países com destacado desenvolvimento industrial – EUA, Japão, França, Reino Unido e Alemanha.³⁸

Numa patente está implícito o reconhecimento da propriedade de uma nova idéia, garantindo com o registro a legitimação de sua autoria e propriedade, o que faz com que esse processo tenha conotações diferentes e possa ser interpretado de modos diversos. Do ponto de vista econômico, o registro de uma idéia garante os ganhos e lucros dela advindos no processo de produção. Do ponto de vista das relações entre países, aumentam as interdependências em relação à criação e à satisfação de necessidades dos produtos resultantes dessas “novas idéias”. A tendência à produção em massa, também própria desse período, incrementa os laços entre os países, em parte por um processo de homogeneização, tanto dos produtos oferecidos como na criação de necessidades. Como consequência, a relação entre os países industriais acentuou o intercâmbio de insumos e tecnologia, assim como processos protecionistas diante de uma possível competição.

A preocupação dos países desenvolvidos com a pobreza está estreitamente ligada ao abastecimento de matérias-primas e à divisão internacional do trabalho. Ao mesmo tempo, foram registradas mudanças nas estratégias das empresas multinacionais, manifestadas com maior clareza a partir do final da década de 1950, auxiliando o entendimento da nova era cooperativa. Algumas dessas mudanças se manifestam no montante das vendas externas, maior que as internas, resultando num fenômeno novo para empresas norte-americanas,

³⁸ A emissão de patentes a nacionais nos EUA cai de 87.0, em 1955, a 80.1% em 1965 e 68.9% em 1972. Ao mesmo tempo, havia um aumento de concessão de patentes a outros estrangeiros de 13% em 1955, 19.9% em 1965 e 31.1% em 1972. Na Alemanha, essa variável segue um processo similar: as patentes concedidas a nacionais é de 77.8% em 1955, caindo, em 1965, a 59.7% e, em 1972, a 46.8%. Ao mesmo tempo, há uma ascensão das outorgadas a estrangeiros de 32.2% em 1955, passando a 40.3% em 1965 e a 53.2% em 1972. Na França, as patentes outorgadas a nacionais em 1955 é de 53.3%, 34.9% em 1965 e 23.3% em 1972. O Reino Unido registra 59.9% em 1955, 43.7% em 1965 e 23.6% em 1972 a nacionais. Para os mesmos anos, o Japão apresenta os seguintes números: 74.9% em 1955, 66.1% em 1965 e 70.3% e 1972. Os dados foram extraídos de Vernón, R. *Tempestade sobre as multinacionais*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980, p.17.

francesas e alemãs, situação que não é exatamente uma novidade para os países menores, a exemplo da Holanda e da Suíça.³⁹

A diversificação das linhas de produção é iniciada pelas empresas norte-americanas e vai se estendendo, a partir dos anos de 1950, às empresas européias, como expressão de uma alteração nos modelos de produção.

O estrutura empresarial “mãe-filha”, que exigia controle mais rígido e incentivava os laços nacionais, começou a ser abandonada, produzindo uma diminuição das diferenças baseadas em fatores nacionais.

A vulnerabilidade das empresas, expressada especialmente pela dependência de determinadas matérias-primas (crise evidente no início da década de 1970), levou à criação de redes multinacionais. Uma das estratégias precursoras, em algumas empresas, foi a exportação de excedentes de sua produção a outros mercados, à medida que diminuía os custos e a complexidade de uma nova instalação.

Desde o final do século XIX, existiam mecanismos em alguns países europeus que tendiam a dificultar a penetração de novos produtos em seus mercados. Ainda que a distribuição de mercados, depois da Primeira Guerra, tenha sido uma prática pouco formalizada, existia uma divisão dos mercados entre os países europeus e os EUA. A América Latina ficou predominantemente sob a influência das companhias norte-americanas. Não obstante, as estratégias para a preservação dos mercados variavam em função do tipo de produto. Diversos trabalhos confirmam que a tendência à multinacionalização foi reduzida no período anterior à Segunda Guerra; somente no final da guerra aumentam as exportações de produtos norte-americanos, tanto para a Europa como para a América Latina. Ao prever que essa situação não se prolongaria, as empresas norte-americanas começam a desenvolver outras estratégias de proteção. Uma delas foi a organização vertical das indústrias, ainda que não fosse garantia suficiente para a grande

³⁹ Id., ib.

competição que começava a se vislumbrar. A criação de mecanismos que tendiam a produzir decisões conjuntas entre empresas competidoras emergem como uma prática.

Um comportamento detectado em empresas menores, ou novas dentro de um mercado, foi o “seguir o líder” – as grandes empresas ou aquelas com uma larga trajetória no mercado mundial. Esse comportamento sugeria um processo imitativo, evitando maiores riscos a essas empresas nas novas operações de instalação, produção, distribuição e venda. Essa tendência não foi generalizada; manifestava-se entre as empresas líderes, cuja produção era mais padronizada e não necessitava de maiores processos inovativos.

A tendência à transnacionalização das empresas européias e japonesas se inicia na década de 1960, mas seu fortalecimento acontece a partir da década de 1970. A instalação de muitas dessas empresas no mercado norte-americano se deveu, em grande medida, a esse processo de imitação, como também à intenção de recuperar a hegemonia e o equilíbrio perdido desde a Segunda Guerra. Nesse caminho, podiam recorrer a duas opções: comprar uma empresa existente em outro país ou criar uma nova.

Outro mecanismo, pelo menos entre as empresas européias, foi o aumento de exportações entre esses países, especialmente na comunidade européia, tendência que se estendeu aos países em desenvolvimento.

Os comportamentos assinalados são parte dos perigos apontados pelas transnacionais de um aumento da competição, que não só foi se diversificando no tipo de produto, como também nas instâncias de venda e comercialização. Essa situação colocou as empresas diante de um processo cada vez mais complexo no que se refere ao diagnóstico para decidir seus movimentos, seu planejamento e sua estrutura organizacional. A escassez de políticas articuladas dificultava suas atividades. A estabilização e a geração de propostas acordadas formavam parte dos eixos das preocupações trilateralistas, e posteriormente resultaram em processos de fusão, concentração e oligopolização entre as empresas .

7. O papel dos organismos internacionais

Entre as questões debatidas pela Comissão Trilateral em torno das organizações internacionais, com o objetivo de torná-las mais funcionais à sua estratégia, destaca-se a criação de novas instituições ou a reforma das existentes, entre elas o BM.

O relatório do Grupo da Comissão Trilateral sobre as relações com países em desenvolvimento sustenta que

ha llegado la era de nuevas políticas y de nuevas acciones por parte de los gobiernos de la región trilateral en sus relaciones con los países en desarrollo. La interdependencia es ahora un hecho persuasivo y es además un eslogan conveniente. Los países en desarrollo necesitan la ayuda, la tecnología, el conocimiento y los mercados del mundo trilateral, a la vez que admitían que los países trilateralistas necesitan cada vez mas a los países en desarrollo como fuentes de materias primas, como mercados para sus exportaciones, y sobre todo como socios constructivos en la creación de un orden mundial factible.⁴⁰

A inclusão dos países subdesenvolvidos como sócios poderia ser concretizada através de instituições internacionais existentes ou novas. Assim, um dos caminhos seria “la necesidad urgente de una reestructuración general de las instituciones internacionales que gobiernan las relaciones norte-sur”.⁴¹

Nos anos 1970, com a distensão da guerra fria, Kissinger admitia a tendência da passagem de uma bipolaridade militar reforçada por uma bipolaridade política entre os blocos a uma multipolaridade política e uma persistência da bipolaridade militar. Nesse sentido, ao conflito Leste/Oeste se agregava a crescente diversidade nas relações Norte-Sul.

Em parte, essa visão é compartilhada pelos trilateralistas e, como consequência, suas estratégias se encaminharam no sentido de reforçar os laços entre as regiões trilateralistas, com o objetivo de negociar com mais eficácia com o Sul. Esse reforço das relações Leste-Oeste tem como ponto de sustentação uma liderança coletiva, que se estenderia a outros

⁴⁰ Hacia un Sistema Internacional Renovado. Relatório Grupo de Trabalho da Trilateral 1977, in: CUADERNOS del CIDE. Op. cit., p.104.

⁴¹ Id. ib. p.104.

países não-trilateralistas, por eles denominados “sócios menores”. Mas também aspiravam a incluir a URSS.

Essas razões os impulsionaram a promover uma administração coletiva para o sistema internacional. Entretanto, quando realizam a caracterização da estrutura organizacional, houve uma diferença de atribuições e direitos entre os países. Assim, formulam que essa estrutura deveria ser constituída como um

un grupo pequeño e informal, que sirva como núcleo [que possa mudar sua composição em relação ao assunto], un grupo más amplio de todos los países más importantes y una implementación formal de las iniciativas acordadas a través de las instituciones universales existentes o nuevas.⁴²

Nesse contexto, destaca-se outro elemento que poderia condicionar parte da organização do sistema internacional: a alternância de formas organizacionais em virtude dos assuntos.

Durante a guerra fria, a centralidade da problemática militar era notória. O processo de controle dos países hegemônicos sobre os não-hegemônicos se desenvolvia num espaço especialmente territorial; contudo novos controles vão sendo exercidos no terreno econômico⁴³ e em outras esferas, pois se admite que o controle hegemônico deveria ser exercido sobre uma série de novas funções.

Los mecanismos de control descansan cada vez menos sobre la posesión de un área territorial o incluso sobre el monopolio de una penetración en una zona determinada, sino sobre el monopolio de funciones (de gestión y de comunicación), así como sobre un acceso privilegiado a los recursos seleccionados en función de su importancia estratégica.⁴⁴

Nessa diversidade de assuntos, alguns se destacaram mais que outros, produzindo-se uma espécie de hierarquização entre si. A gravitação das empresas transnacionais coloca os

⁴² Bergsten, C.; Berthoin, G. e Mushakoji, K. The reform of International Institutions, The Trilateral Commission. New York, 1976. In: RICO. *Cuadernos CIDE*, op.cit., p.80.

⁴³ Entre essas medidas, cabe mencionar o bloqueio econômico, a retirada da ajuda, o embargo e as medidas sobre as importações e exportações.

⁴⁴ Debuyst, F. La internalización de las relaciones sociales y las estrategias del centro hegemónico. *Cuadernos CIDE*, op. cit., p.301.

assuntos econômicos em um patamar superior; contudo faltava uma base política institucional que tivesse maiores graus de coerência e coesão. Sobre esta questão, Debuyst sustenta que

La importancia creciente del capitalismo transnacional podría eventualmente conducir a la formación de una superestructura política transnacional, consagrando la existencia de la dominación de las empresas multinacionales. Tal superestructura supondría, no obstante, un condominio, es decir un poder en común o una ósmosis entre estas empresas de orígenes nacionales diversos (Tal concentración ya existe a través del FMI, del Banco Mundial y de la Comisión Trilateral.⁴⁵

Essas conjecturas poderiam justificar mais uma transformação das organizações internacionais existentes do que a criação de outras novas. A Trilateral se encaminha para a primeira possibilidade.

Ao concordar com o papel da empresa transnacional nas relações internacionais, o projeto trilateralista considerava necessário “limitar a conduta unilateralista dos Estados”. Tentavam integrar os países periféricos ao processo de tomada de decisões no nível internacional – sobretudo aos países da OPEP, e por isso avaliavam como um erro criar instituições que só estivessem integradas pelos países industriais.

Esse caminho seria viabilizado mediante o ingresso, aos círculos internos da tomada de decisões, de alguns participantes selecionados do mundo capitalista (Irã, Brasil e, talvez, México). A seleção desses países se apoiava em sua força econômica ou militar em crescimento.⁴⁶ Ao mesmo tempo, se instalava a idéia de recuperar os países socialistas para o sistema econômico internacional, que se retiraram antes do funcionamento da ordem econômica internacional do pós-guerra.

Como parte de seu diagnóstico, também era assinalada “a ausência de uma direção consistente e decisiva” nos acordos internacionais. Admitem que – “un sistema internacional

⁴⁵ Id., ib., p.303.

⁴⁶ Informe del Trilateral sobre las Instituciones Internacionales. La Reforma de las Instituciones Internacionales. *Cuadernos CIDE*, op. cit., p.419.

eficaz necesita un encargado. Este debe ser un país de cierto tamaño (o [um] grupo de países)...”⁴⁷

Na avaliação de quem desempenharia essa função, analisam o papel dos EUA e admitem que os

EE.UU. debe todavía, desempeñar un papel principal en la administración del sistema internacional... Sin embargo, tanto las políticas domésticas de EE.UU.- que lo inhiben de soportar una carga económica desproporcionada- así como, el que otros países no quieran seguir la dirección marcada por él, excluye un grado de dominación norteamericana igual a la que existía en el pasado reciente. Un mundo multipolar, pluralístico, con alianzas de diferentes países para problemas diferentes, ha reemplazado al mundo rígidamente bipolar del período inmediato de posguerra. Por tanto la alternativa y “la única solución es la dirección colectiva”⁴⁸.

A relativa declinação da hegemonia de EUA explicaria sua busca de ações comuns entre os países trilaterais. Sua incapacidade para exercer um processo reordenador do sistema internacional traz a necessidade de encontrar soluções através da cooperação e interdependência com a Europa e o Japão.

Administração comum, direção coletiva e ampliação de sócios, através dos organismos internacionais, são parte das premissas sugeridas pelos trilateralistas para administrar a dependência dos “sócios maiores” com os “menores”. Desse modo, o significado da reestruturação do sistema oficial internacional constituía a carta instrumental que permitia regular a relação com os países subdesenvolvidos. Ou seja, a relação Norte-Sul estaria mediada por esses organismos reorganizados.

Nas conclusões do Relatório Trilateral sobre os Organismos Internacionais foram assinaladas seis questões que deveriam ser levadas em conta para a reforma institucional internacional: 1. Novas instituições; 2. Reforma das instituições existentes; 3. Mobilização

⁴⁷ Id., ib., p.419.

⁴⁸ El problema de las consultas internacionales. Relatório do Grupo Trilateral sobre Procedimentos de Consulta a Comissão Trilateral. Redatores: Egidio Ortona, ex-embaixador da Itália nos EUA; J. Robert Schaetzel, ex-embaixador dos EUA na Comunidade Européia; Nobuhiko Ushiba, ex-embaixador do Japão nos EUA. *Cuadernos CIDE*, p.421.

das instituições internacionais; 4. Integração dos recém-chegados e dos que se haviam retirado; 5. Liderança; 6. Coordenação dentro de e entre as áreas críticas.

Nesse sentido, reconheciam que

el mundo ha entrado en su tercera ola de creación de instituciones de posguerra. La primera gran ola empezó inmediatamente después de 1945, con la creación del Sistema de las Naciones Unidas y sus componentes económicos, particularmente las Instituciones de Bretton Woods. La Segunda se dio alrededor de 1960 e incluyó el Mercado Común, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los bancos regionales de desarrollo y -aunque apenas se notaba entonces- la OPEP. La tercera ola empezó alrededor de 1973 y continua hasta ahora. Ha presenciado la creación de un Programa de las Naciones Unidas para el ambiente, un consejo mundial de la alimentación, una agencia internacional de la energía, una serie de asociaciones de productores, de exportadores de productos primarios y, mas recientemente, la CCEI, con sus cuatro comisiones permanentes. La primera y Segunda ola de creación de instituciones internacionales de posguerra pusieron al mundo a salvo para la explosión de la interdependencia de la última generación, la cual ha sido un elemento central en la explosión de la prosperidad y en el mantenimiento de la paz. Hay que dar una conclusión imaginativa a la tercera ola para asegurar los mismos resultados para la próxima generación.⁴⁹

Entretanto, na terceira onda podem ser percebidas algumas linhas centrais de política. A primeira, que “os temas” sejam os eixos a partir dos quais se configuram formas organizativas ao nível internacional. A segunda, refere-se ao tipo de tema. Nesse sentido, as questões econômicas seriam elementos convocantes e aglutinadores que fortaleceriam a algumas instituições. Esses elementos explicariam, parcialmente, a reconfiguração do BM e a criação de novas agências nesse organismo.

8. A “consulta” – novas modalidades e possibilidades

Os documentos produzidos pela Comissão Trilateral, especialmente – “El problema de las Consultas Internacionales” –, aponta novas estratégias a serem implementadas para as relações entre países. A “consulta”, reconhecida como uma prática da diplomacia tradicional, deveria ser reformulada para oferecer novas perspectivas nos processos cooperativos.

⁴⁹ Id., ib., pp.422-23.

Neste documento, os trilateralistas reconhecem três categorias de consulta: 1. Referente aos programas ou às políticas nacionais, nas quais o impacto sobre outras nações poder ser indireto ou limitado; 2. Onde existam conflitos diretos de política ou de interesse entre os países trilateralistas; 3. Nas áreas substantivas, onde o consenso pós-guerra se havia desmoronado ou onde não houvesse necessidade de novas políticas.

A primeira contém uma recomendação referente à restrição das decisões nacionais, que recoloca a questão da soberania nacional, pois, como efeito de maiores graus de interdependência, estão envolvidos interesses internos, governamentais e transnacionais, que reconfiguram o quadro das relações entre temas internos e externos em cada país.

A segunda se refere à relação entre os países trilateralistas, embora o Documento reconheça “que en pocos casos la consulta puede resolver el conflicto básico, [pelo menos] puede moderar y definir la disputa”, dada a existência de consensos prévios – pré-figurados em interesses convergentes. A disputa Norte/Sul parece colocá-los em um mesmo plano, em que se produziria um princípio de convergência. A consulta desenvolvida entre os países trilateralistas se realizava sobre a base de um consenso político substancial, estabelecido através do sistema de Bretton Woods, mesmo avaliando sua debilidade e necessidade de renovação.

Finalmente, a terceira aponta para o desenvolvimento de um novo consenso. Este ponto reforça, em todos os planos e entre diferentes unidades, o argumento da interdependência. Para esse novo consenso, seria necessário incluir os países socialistas e os países em desenvolvimento. A consulta com cada novo “sócio” seria diferente; entretanto, avaliavam como complexa sua relação com os países em desenvolvimento pela heterogeneidade apresentada no Terceiro Mundo, levando-os a reconhecer que, do ponto de vista econômico, o Terceiro Mundo estava dividido em pelo menos “três mundos”.

Uma das recomendações desse documento foi reduzir a agenda (de consulta) e limitar a participação, ensinamento extraído da experiência de distintas instituições que estabeleciam

os nexos entre os países industriais avançados com os menos desenvolvidos. Tomam como exemplo as práticas utilizadas no diálogo Norte-Sul, no Centro de Desenvolvimento e na Comissão de Ajuda para o Desenvolvimento. Essas experiências mostraram que a inclusão de um menor número de interlocutores e a delimitação das questões a serem debatidas facilitavam a construção de acordos. Assim, avaliavam que as organizações “multipropósitos” não seriam eficazes para tarefas concretas, ainda que salientassem que algumas organizações – como as Nações Unidas – poderiam auxiliar em outros propósitos mais direcionados à legitimação de conceitos gerais. Aparentemente, o propósito central dos organismos “ mais específicos” seria a geração de consenso.

A diferença entre os conceitos de consenso, disciplinamento e consentimento, realizada por Therbon, pode ser útil para entender o sistema de consulta proposto pelos triateralistas. Para este autor, a idéia de consenso se refere à sociedade civil em sua relação com o governo. A sociedade civil dá ou não seu consentimento a um determinado regime. Nas concepções liberais e democráticas de governo, a legitimidade é derivada do consenso social, e nele se fundamenta. O disciplinamento está associado aos mecanismos de submissão ideológicos que asseguram a obediência dos dominados aos dominadores. Se consentimento significa “acordo com”, consenso supõe “acordo entre”, evidenciando a idéia das relações de força no que se refere ao consenso.⁵⁰

O processo de consulta pareceria ser um mecanismo que tenta obter dos países subdesenvolvidos, além do consenso, um certo disciplinamento e consentimento, dado que o consenso supõe o acordo entre distintos atores em condições semelhantes.

Vinculado a esse traçado restritivo, no que se refere à participação, valorizam o papel outorgado a certos líderes individuais de muitos países em desenvolvimento, destacando

uno de los medios más eficaces en la consulta Norte-Sur puede ser el contacto informal con estos individuos claves en Africa, Medio Oriente, Asia y América Latina. Esto puede generar el entendimiento y ser un instrumento útil antes de la negociación.⁵¹

⁵⁰ Therbon, Göran. *La ideología del poder y el poder de la ideología*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1980.

⁵¹ El problema de las consultas internacionales..., op.cit., p.428.

As relações “quase pessoais” com esses “homens-chave” tentam articular negociação e cooptação, ainda que ambas possam operar, de forma complementar, para a concretização de objetivos. À medida que são produzidos “acordos entre”, a negociação assume um caráter mais “oficial” e institucional, enquanto a cooptação se desenvolve mais no terreno individual, envolvendo a dimensão da estrutura psíquica dos indivíduos e a posição social que ocupam no plano nacional, ou seja, no plano mais estrutural.

A tarefa de cooptação ou convencimento se realiza, em grande parte, em virtude da posição real ou potencial desse “homem-chave” no quadro de forças nacionais, considerando também a possibilidade que essa posição oferece para a negociação desenvolvida no plano formal ou “oficial”.

Nesse sentido os trilateralistas valorizam uma diversidade de “círculos de participação”. Nos anéis mais externos se desenvolveriam consultas e discussões gerais e, num movimento para dentro, procurariam uma colaboração mais estreita, mais consensual, contribuindo para uma colaboração e coordenação dos anéis internos.

A partir de relações mais informais, tentam estabelecer melhores acordos no plano institucional. Entretanto, advertem que as organizações internacionais são relutantes à introdução de mudanças e adequações. Assim, a ampliação de outros agentes e de outras medidas que acelerem certas reformas pode sofrer resistência.

Em consonância, acrescentam que a consulta, ainda que limitada a alguns assuntos específicos, requer sujeição e moderação dos programas nacionais

Y ello puede cumplirse solamente si las agencias nacionales pueden ser controladas y sensibilizadas a las consecuencias internacionales de sus políticas. Un compromiso con el proceso de consulta es uno de los medios más eficaces para este fin, un arma en manos de las minorías que, dentro de cada gobierno, tienen la mente dirigida hacia lo internacional”.⁵²

⁵² Id., ib., pp.427-428.

A sensibilização exercida no terreno mais pessoal e individual pode operar através de diversos canais e servir-se desses “homens-chave” como elementos condutores a contextos institucionais. A possível compatibilidade de interesses entre si é também um elemento que pode ser favorável.

Um exemplo é a carta de Rockefeller a Nixon, de 30 de agosto de 1969, agradecendo o reconhecimento deste por ter-lhe conferido uma missão pessoal no início de sua gestão presidencial. Naquela oportunidade, Rockefeller percorreu 23 países acompanhado de um grupo de cidadãos norte-americanos (25 no total) especialistas em uma área determinada (comércio, finanças, trabalho, entre outros). Nesse percurso,

cada uno de los asesores se reunía con los líderes en campos de interés mutuo de los sectores públicos y privados. De esta forma cada uno de los asesores de la misión pudo conversar y asesorarse con unas 100 a 200 personas en cada país... Ningún individuo hubiera podido combinar la pericia del conjunto de los asesores que formaron parte de la misión.⁵³

Esta carta estava acompanhada de um relatório, contendo uma espécie de diagnóstico sobre as linhas políticas em busca de ajuda mútua entre os países da América Latina e os EUA. É interessante observar como essa missão recria uma aproximação, que combina, por um lado, a perícia do especialista, expressada nesse conjunto de 25 assessores e, por outro, o início de relações que assumem um caráter não-institucional, na medida em que Rockefeller não foi como representante oficial.

Entretanto, o “processo de consulta e participação” deveria prosseguir ou se expandir, não ficando reduzido a essas minorias. Isso denota um movimento contrário aos anéis mencionados anteriormente, com a finalidade de obter um alcance mais abrangente e inclusivo. O especialista de alto nível parece formar parte desses “homens-chave”.

El proceso puede ser comprehensivo e incluir a todos los niveles de la burocracia nacional. Probablemente, el elemento más importante es el experto de alto nivel, el funcionario responsable por la preparación de las proposiciones de política que serán tomadas en consideración a nivel político.⁵⁴

⁵³ Carta de Rockefeller a R. Nixon. NY, 30 de agosto de 1969, *mimeo*.

⁵⁴ El problema de las consultas internacionales..., op. cit., p.428.

O “funcionalismo por partes”, incluído como critério para a ação, contém duas dimensões, uma delas se refere à necessidade de tratar separadamente cada temática; a segunda afirma que uma temática específica será mais bem tratada por peritos e especialistas do que por políticos.

La especialización crea cuerpos de conocimientos y marcos intelectuales comunes entre los expertos de muchas naciones. Se puede construir coaliciones de especialistas a través de las fronteras nacionales en áreas funcionales específicas, mitigando el nacionalismo que, de otra manera, podría obstaculizar el acuerdo internacional.⁵⁵

A visão que se tem do perito está em consonância com a necessidade de suavizar o princípio de soberania nacional, que entra em disputa com propostas de caráter mais coletivo. O “domínio intelectual do tema” pode ser um atributo do perito internacional, encontrando um terreno mais favorável do que os “representantes políticos” e os próprios governantes, que não dispõem de conhecimentos especializados sobre o tema. Para os trilateralistas, esta seria uma das vantagens do “funcionalismo por partes”.

Um caminho, que limita a ação nacional mais autônoma, seria a necessidade de articular as diferentes dimensões incluídas no próprio processo de consulta.

No puede haber progreso para una consulta más eficaz si no hay voluntad política. Esta puede existir únicamente si los jefes de gobierno y los líderes de la oposición se dan cuenta de que es esencial consultar mas a menudo... Esto significa la aceptación de ciertas restricciones a la acción nacional independiente,... No es suficiente una simple declaración política. Hay que imponer una disciplina a la burocracia y diseñar un sistema para llevarla a cabo. Luego, a fin de asegurar que las decisiones tomadas a nivel superior de gobierno no sean frustradas a nivel de su implementación, hay que controlar, constantemente la política y su ejecución.⁵⁶

Essas propostas agregam e introduzem novos ingredientes ao processo de consulta, incluindo um disciplinamento sobre a burocracia dos distintos países, aos quais seria incorporado um controle na execução da política a ser implementada.

⁵⁵ Id., ib., p.428.

⁵⁶ Id., ib., p.429.

Simultaneamente às medidas de controle figuram medidas de “represálias” para os países que não se submetem à consulta, situação que se aproxima mais de processos disciplinadores que consensuais,

la consulta no funcionará en ausencia de un compromiso político de alto nivel para con el proceso, tanto por miembros del poder ejecutivo como por parte de los parlamentarios. El objetivo debería ser ir mucho más allá de las advertencias ocasionales para que la burocracia consulte. La consulta debe ser una rutina en la que aquel que deje de consultar sea excepción que lo ponga en dificultades, antes que una práctica aceptada. (...) La consulta superficial y la cooperación sin compromiso pueden convertirse en la manera de escaparse de un régimen internacional de políticas explícitas, de instituciones eficientes y de reglas convenidas... Las acciones nacionales tomadas sin avisar o consultar pueden conducir al empeoramiento de las relaciones externas o a medidas de represalia. (...) Así es, cuando sea posible, hay que incorporar sanciones contra los obstinados en los acuerdos institucionales, principalmente por su valor disuasivo. Y es también imperativo... que los países más importantes se unan para ejercer la dirección sistemática.⁵⁷

A partir de alguns eixos centrais de seu diagnóstico do quadro de conflitos internacionais, esse conjunto de estratégias sugeridas nos anos 1970 pela Comissão Trilateral, incluía, como parte dessas propostas, a aceitação de que esse processo seria longo.

Su premisa es que la tarea de crear un sistema internacional más efectivo y equitativo es un esfuerzo de largo plazo. Los cambios necesarios en relaciones, perspectivas y prioridades serán alcanzados sólo mediante un patrón coherente de acciones concertadas, en un largo período de tiempo.⁵⁸

A previsão de um processo a ser concretizada em longo prazo implicava a adesão a certas estratégias de ação. Uma delas era

la de proporcionar un marco político compuestos por dos elementos: 1. Una definición de los objetivos esenciales de largo plazo para acordar prioridades, y un sentido de dirección para la próxima década o dos. 2. Un conjunto de pautas para acciones y decisiones específicas, tomando en cuenta los actuales obstáculos y limitaciones para la cooperación.⁵⁹

⁵⁷ La Reforma de las Instituciones Internacionales..., op. cit., p. 422.

⁵⁸ Hacia un Sistema Internacional renovado. Op. cit., p.96.

⁵⁹ Id., ib., p.111.

Nesses documentos, os trilateralistas reconheciam que não estavam dadas as condições para a cooperação num mundo interdependente, a “desconfiança mútua é alta”, portanto, sustentam que “un objetivo importante podría ser el de mitigar la desconfianza y cimentar la confianza mutua a una escala universal. Pero ese proceso será inevitablemente prolongado...”⁶⁰

Una agencia como el Banco Mundial podría aportar alguna forma de liderazgo en la coordinación de las actividades en el campo de la transferencia de recursos a los países en desarrollo. Aún así, la tarea principal de asegurar la consistencia en los diversos campos recaerá sobre las naciones Trilateralistas, las que deben asumir el liderazgo del sistema.⁶¹

Nessa lógica, os organismos internacionais passam a ter um caráter fortemente instrumental no esquema de hegemonia compartilhada proposta pelo trilateralismo, advindo da iniciativa e da marca norte-americana.

9. A Trilateral e as elites internacionais

Nesta parte analisa-se o papel das elites nas distintas regiões trilaterais e certas figuras-chave, com o objetivo de recuperar e complementar a relação inseparável entre sociedade e indivíduo. As estruturas sociais concedem ao indivíduo suas oportunidades e seu campo de ação; seu desenvolvimento pessoal está diretamente relacionado à posição que ocupa em uma determinada instituição social, neste caso, dentro do complexo quadro de forças do campo internacional.

A vinculação entre as elites é parte das razões que incentivam o nascimento da Comissão Trilateral, e também se constitui num elemento de peso para seus membros, na medida em que é um dos caminhos valorizados para articular interesses que podem ser comuns e contribuir para a concretização de processos cooperativos.

⁶⁰ Id., ib., p.109.

⁶¹ Id., ib., p.132.

Embora nos processos cooperativos se admita a vinculação entre os Estados-Nação, observada a partir da recomendação de uma estreita coordenação das políticas econômicas internas entre os governos trilaterais, também é advertido um aumento dos nexos entre agentes individuais que formam parte dos setores de elite, não necessariamente pertencentes aos países trilateralistas.

Entre os agentes que criam essa Comissão e os que, em etapas posteriores, vão se acoplando, figuram importantes homens do mundo empresarial, acadêmico, editorial e político. Seus trabalhos e documentos, desde o final da década de 1960, cobrem um amplo espectro de temas. A elaboração de cada um deles sempre ficou a cargo de especialistas nas três áreas: América do Norte (EUA e Canadá), Japão e Comunidade Econômica Européia, o que não invalidava, posteriormente, a inclusão em sua agenda de novas temáticas referentes ao mundo subdesenvolvido.

Membros de uma série de organizações privadas, como o Conselho de Relações Exteriores e o Grupo Bilderberg passaram a compor Trilateral. O Grupo Bilderberg, nascido em 1954, surgiu do Conselho de Relações Exteriores dos EUA, e incluiu representantes de importantes transnacionais – ITT, ATT, General Motors, General Electric, Allien Chemical, Fiat, Mobil, Exxon, Royal Dutch Shell e personagens como Rockefeller e Kissinger.⁶² O Conselho, criado na década de 1920, congregou importantes membros de grupos empresariais privados e, como sustenta Assman, “foi absolutamente determinante na política norte-americana desde 1921 até hoje... Boa parte da legislação interna dos EUA foi inspirada pelo Conselho através de seus porta-vozes no Congresso e no conjunto do aparelho estatal”.⁶³ Esse comportamento mostra a continuidade nas relações entre esses setores de elite, e não só evidencia a sua permanência, mas facilitam os processos de comunicação, de acordo e de organização entre seus atores.

O presidente James Carter surge do seio da Comissão Trilateral, assim como um importante quadro de seus colaboradores, destacando-se o Vice-Presidente, Walter Mondale;

⁶² Assmann, H.; SANTOS, T. dos.; Chomsky, N. *et alii*. *A Trilateral. Nova fase do capitalismo mundial*. Petrópolis, Vozes, 1978, p.32.

⁶³ Id., *ib.*, p.29.

o Secretário de Estado, Cyrus Vance; o Secretário do Tesouro, Michel Blumenthal; O Secretário de Defesa, Harold Brown; o Embaixador nas Nações Unidas, Andrew Young; o Secretário de Estado Adjunto, Warren Christopher; o Subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, Richard N. Cooper; o Subsecretário de Estado para Planejamento de Políticas, Anthony Lake; a Subsecretária de Estado para Assuntos de Segurança, Lucy Benson Wilson; o acessor do Presidente em Segurança Nacional, Zbigniew Brzezinski; o Diretor da Agência para o Controle de Armamentos e Desarmamento, Paul Warnke; o co-chefe da equipe de negociação dos novos Tratados do Canal do Panamá, Sol Linowitz; o Subsecretário do Tesouro para Assuntos Monetários, Anthony Salomon; o Secretário do Tesouro Adjunto para Assuntos Internacionais, Anthony Salomon; o Secretário do Tesouro Adjunto para Assuntos Internacionais, C. Fred Bergsten; o Embaixador na Itália, Richard Gardner; o Delegado na Conferência sobre o Direito do Mar, Elliot Richardson; e o Embaixador Plenipotenciário para as negociações sobre energia nuclear, Gerard Smith.⁶⁴

A longa lista de nomes em cargos políticos no governo norte-americano, durante a gestão de Carter, é uma demonstração da inclusão desses agentes de elite nos assuntos de política interna e externa do Estado norte-americano, que se amplia na medida em que formam parte da Trilateral figuras pertencentes aos setores produtivos e financeiros – Chase Manhattan Bank, Bank of American, Coca-Cola, Bendix, Caterpillar, Sears e Roebuck.⁶⁵ A comunidade de interesses trilaterais também não se reduz a uma adesão partidária, pois alguns norte-americanos que figuram como seus membros fundadores não pertenciam ao partido democrata, como é o caso de Barber Conable, senador republicano por Nova Iorque entre 1963-1965 e, posteriormente, Presidente do Banco Mundial, entre 1986-1991, período das políticas de ajuste estrutural para os países subdesenvolvidos.⁶⁶ Alden Clausen, Presidente do Bank of American, foi Presidente do Banco Mundial entre 1982-1986. Outra figura destacada é George Bush, também do Partido Republicano, que impulsiona durante seu governo a candidatura de Preston, sucessor de Conable na presidência do Banco Mundial entre 1991-1995.

⁶⁴ Id. ib.; e *Cuadernos del CIDE*, op. cit., pp.9-10.

⁶⁵ Assmann, H.; Santos, T. dos.; Chomsky, N. *et alii. A Trilateral...*, op. cit., p.21.

⁶⁶ Durante sua gestão se iniciam os empréstimos de ajuste estrutural; sua candidatura à presidência do Banco é impulsionada por Ronald Reagan durante seu mandato presidencial.

Um processo similar é registrado nos membros da elite européia, com uma composição heterogênea, que inclui um importante número de diretores de grandes corporações – G. Agnelli da FIAT Ltda., U. Colombo da MONTEDISON (Itália); Sir Reay Geddes, Presidente da DUNLOP e membro do Chase Manhattan Bank; R. Marjolin, Diretor da Royal-Dutch Shell (França) e membro do Chase Manhattan Bank; R. Maudling, Diretor da Dunlop Rubber Co. e da Shipping and Industrial Trust; F.S.Fadzean, Diretor Administrativo do Royal Dutch Shell Group Ltda.; G. Roland, sócio da Bring Bros and Co. Ltda., Diretor da Union Carbide Corpn., Presidente da IBM. Ltda. (Londres) e do Multinational Bank.

Também se destacam importantes figuras com cargos diretivos em várias empresas, particularmente no setor bancário – Sir Eric Roll, Diretor do Bank of England, da Chrysler Ltda. e do Times Newspaper Ltda.; H. Keswick, Diretor do Bank of England, do British Bank of the Middle East e da British Petroleum Ltda.; Baron Leon Lambert, Presidente do Banque Lambert (Bruxelas), Vice-presidente do Banco d'America et d'Italia e da Finanziaria Italiana di Investimenti y Frankfurter Bank. A esta extensa lista se agregam figuras do mundo acadêmico, alguns dos quais desempenharam funções oficiais dentro de seus países – Mark Eyskens, Comissário Geral da Universidade Católica de Lovaina; F. Forte, Professor de Ciências Financeiras da Universidade de Turín; K. Kaiser, Diretor do Instituto de Investigações da Sociedade Alemã para a Política Exterior; R. Barre, Professor da Universidade de Paris e também Primeiro Ministro e Ministro de Finanças da França; J. C. Casanova, Professor de Ciência Política do Instituto de Estudos Políticos de Paris; e G. R. Storry, Professor do St. Anthony's College, Oxford.

Em menor medida, figuram editores de importantes meios da imprensa – M.H.Fisher, Editor do *Financial Times*; Arrigo Levi, Diretor de *La Stampa* (Turin); Theo Sommer, Editor-chefe de *Die Zeit*. Na longa lista de trilateralistas europeus, também figuram representantes do setor sindical, a exemplo de Jozef Houthuys, Presidente da Confederação Belga de Organizações Sindicais Cristãs.

Os trilateralistas japoneses reiteram os mesmos traços observados entre os europeus e norte-americanos. Entre os membros japoneses destacam-se diretores das mais importantes empresas e bancos – entre eles, Bank of Tokio; Japan Airlines; Mitsubishi Corp; Nikon Insurance Co; Nippon Steel Corp; Nissan Motor Co; Hitachi Ltd; Toyota Motors etc –, como também acadêmicos de destacadas universidades e centros de pesquisa – Universidade de Tokio; Keio University; Nomura Research Institute Of Tech. & Economics.

A vasta enumeração realizada mostra que os agentes trilateralistas pertencem aos setores econômicos de maior peso – corporações transnacionais, bancos e capital financeiro. Mas, principalmente, fica evidente o fato de que, a partir da inclusão de agentes trilateralistas nas esferas de governo, foi se consolidando o ideário trilateralista. A esta situação acrescenta-se a proliferação de um conjunto de especialistas e técnicos, comunicadores e jornalistas, cuja tarefa seria a reproduzir e colocar em prática o projeto.

O exposto até aqui mostra uma das estratégias trilateralistas, que explicaria a “diminuição” do protagonismo da Comissão nas décadas de 1980 e 1990, ainda que não seja de seus membros e das bases de seus pressupostos programáticos.

A eliminação de obstáculos, que colocaram em risco a maior eficiência das empresas e a administração dos fatores da produção global, formou parte dos interesses trilateralistas. Entre esses obstáculos, “os nacionalismos econômicos” figuravam como um elemento perturbador. Assim, George Ball, membro da Comissão Trilateral e ex-Subsecretário de Estado dos EUA, no final dos anos de 1960, dizia,

...las fronteras políticas de las naciones-estados son demasiado estrechas y constreñidas para definir el alcance y las actividades de las empresas modernas... con objeto de sobrevivir, el hombre debe usar los recursos del mundo de la manera más eficiente... esto solamente es posible cuando las fronteras nacionales no tienen ya un papel crítico en la definición de los horizontes económicos.⁶⁷

⁶⁷ La Comisión Trilateral y la Coordinación de políticas del mundo capitalista. *Cuadernos del CIDE*, op. cit, p.50.

A partir da atribuição de poder que possuem os setores de elite, vai-se conferindo uma função política aos administradores das corporações, empresários, presidentes de bancos e outros agentes. Essa atribuição explicaria a existência de uma superestrutura transnacional. Sobre isso, os documentos trilateralistas mencionavam que

Los administradores de las corporaciones multinacionales están siendo forzados a aceptar algunas responsabilidades de estadistas mundiales. En la medida en que crecen sus organizaciones y su influencia, las oportunidades y desafíos que se les presentan para servir a la humanidad se expandirán de manera correspondiente.⁶⁸

O incremento de poder, habitualmente desenvolvido nas estruturas estatais, geralmente coincide com as mudanças de posição, produto das lutas aí desenvolvidas. Entretanto, no caso dos administradores das corporações transnacionais e financeiras, a extensão de sua influência nos âmbitos internacionais obedeceria à ampliação de suas funções a outras esferas de influência, o que foi facilitado pela existência de um mundo globalizado, que se inscreve na esfera da extraterritorialidade estatal. Nessa esfera, a estrutura das tensões se torna complexa e se assenta sobre um equilíbrio de tensões multipolares, que inclui tanto os Estados, as transnacionais, quanto outras formas organizacionais regionais e internacionais. Esta situação não impede o reconhecimento de um centro, um “lugar” que, como aponta Elias⁶⁹, se situa o eixo principal de tensões em torno das quais se agrupam outras tensões mais ou menos importantes.

Elias, referindo-se ao mundo das cortes européias, especialmente a de Luís XIV, reconhece a existência de tensões permanentes e estruturais, e outras efêmeras e pessoais. A grande influência dos administradores das corporações transnacionais e de outros agentes das elites, que vão ocupando distintas posições – Diretor ou Presidente de uma corporação ou de um Banco, funcionário estatal ou de algum organismo internacional ou regional – não depende, necessariamente e somente, da posição em quaisquer dessas organizações. Não são essas mudanças de “função” que os posiciona em outro lugar de poder. O que lhes outorgaria mais ou menos poder é estarem mais perto ou mais longe do núcleo de tensões que operam como eixos centrais.

⁶⁸ Id. ib., p.52.

⁶⁹ Elias, N. *A sociedade da corte*. Op. cit.

10. O Consenso de Washington

O Consenso de Washington, assinado em 1980, estabelece as bases de um acordo gestado entre o Departamento do Tesouro norte-americano, os bancos privados, o BM e o FMI. Apesar de esses acordos estarem centrados na política econômica, existem incursões em saúde, educação, políticas trabalhistas. Entre estas medidas, figuram algumas reconhecíveis nas apreciações trilateralistas. Diversos aspectos estão vinculados à figura do Estado, especialmente aqueles orientados a diminuir seu papel regulador e sua capacidade de intervenção nas políticas comerciais e financeiras internas. Estados protecionistas e nacionalistas eram avaliados pelos trilateralistas como sérios obstáculos à interdependência e à cooperação entre países, especialmente os subdesenvolvidos.

Entre as medidas recomendadas pelo Consenso de Washington figuram: a redução do gasto público, a liberalização financeira através da reformulação de normas que restrinjam a entrada de capital estrangeiro, a desregulação dos mercados domésticos, através da eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, a exemplo do controle de preços, incentivos, etc, a privatização dos serviços públicos e as reformas fiscais.

Aparentemente, o Consenso de Washington estava baseado em certos consensos anteriores ao trilateralismo. Nessa mesma linha de pensamento, são aprofundados alguns procedimentos e instrumentos de política, persistindo uma forte gravitação norte-americana. O Tesouro norte-americano foi uma das instituições que interveio na criação do Consenso. Mas a contribuição de capital é um dos elementos que determina o grau de participação nas decisões dentro do BM. Em 1980, os EUA participavam com aproximadamente 20%, a Alemanha e a França com 5,5 %, o Japão com 7,5 e a Inglaterra com 8 %.⁷⁰ Estes dados demonstram que aproximadamente 50% da decisão está em mãos dos países pertencentes ao mundo Trilateral.

⁷⁰ Fonseca, Marília. O Banco Mundial e a Educação. Reflexões sobre o caso brasileiro. In: Gentili, Pablo (org), *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Editora Vozes. 2000. p.174.

A formação de redes transnacionais de funcionários e o fortalecimento das forças nacionais, que tenham uma atitude internacional aberta, seriam parte dos mecanismos para garantir o sistema econômico internacional. Este aspecto acentua a primazia de determinados agentes sobre outros, recaindo nas redes de funcionários que são os encarregados de operacionalizar as diferentes medidas, e se colocavam em marcha nos distintos Estados onde se concentram os financiamentos do BM. Nesse sentido, os consultores que formam o *staff* do Banco aumentam consideravelmente, mas são produzidas mudanças qualitativas. As trocas de posição de certos agentes faz parte das lutas entre setores, mas também significam mudanças nas estratégias, que requerem a configuração de novos perfis e novas formas de relação entre si. Os processos de negociação sofrem alterações. A aparente neutralidade de um funcionário internacional diante de políticas nacionais reforçava, para os trilateralistas, o que eles denominavam “cooperação”. Entretanto, a negociação está acompanhada de certas medidas de “controle” e “pressão”, expressadas, entre outras, nas novas modalidades de crédito

Os capítulos seguintes estarão centrados na forma em que essas políticas foram sendo concretizadas através dos programas de ajuste estrutural para os países subdesenvolvidos, particularmente a Argentina, enfatizando o caráter instrumental do Banco Mundial como fator de mediação para o exercício do disciplinamento e controle dessas políticas.

Capítulo II – O Banco Mundial como agência de financiamento na Argentina

Durante la Edad Moderna el sistema europeo de Estados terminaba en el Atlántico, y se hallaba asediado por los musulmanes, desde Turquía, en los Balcanes, a los reinos berberiscos del norte de África. Solo ocasionalmente participaban los musulmanes en el sistema europeo, mediante treguas o alianzas. China y la India estaban demasiado alejadas de la Europa Occidental, y separadas de esta por el Islam. Los pueblos africanos y americanos víctimas de la colonización no eran actores de la sociedad internacional, sino sujetos pasivos de la expansión occidental. Desde finales del siglo XVIII se inicia, sin embargo, una progresiva incorporación de organizaciones políticas no europeas al sistema occidental de Estados. Estados Unidos conquista la independencia en el último tercio del siglo XVIII y participa en la diplomacia europea, aunque no se incorpora a la política de alianzas hasta la primera guerra mundial. Turquía entra definitivamente en el sistema europeo de Estados a raíz del Tratado de París en 1856. Japón adquiere estatuto de gran potencia tras la guerra ruso-japonesa de 1904-1905. China solo consiguió el reconocimiento como potencia tras su participación en la primera guerra mundial. Los estados iberoamericanos, que consiguieron la independencia durante el primer tercio del Siglo XIX, participan activamente en la diplomacia europea con las Conferencias de la Paz de la Haya en 1899 y 1907. En todo caso el sistema de Estados siguió siendo un sistema eurocéntrico hasta bien entrado el siglo XX. La primera guerra mundial es todavía una guerra “europea” a la que se adhieren algunas potencias no europeas, como los Estados Unidos, Turquía, China y Japón. Incluso en el período de entreguerras, cuando los Estados Unidos vuelven a su política de aislacionismo, son las potencias europeas las que mueven los hilos de la política internacional. Japón adquiere notable protagonismo en la década de los treinta, con su expansión militar en China. Pero los Estados Unidos no se incorporan decididamente al sistema político internacional hasta comenzada la segunda guerra mundial.¹

As instituições criadas em Bretton Woods nascem no marco da perda do protagonismo europeu, como consequência da passagem da Alemanha, França e Reino Unido a potências de segunda ordem, por outro lado, a URSS e os EUA se destacam como as grandes potências. China e Índia se articulam com mais força a este sistema, que começa a emergir com aparência de globalidade, além da existência de subsistemas regionais, que vão se acoplando de diferentes formas – mais ou menos integrados a esse sistema, com maiores ou menores lineamentos referentes às potências do pós-guerra.²

¹ Medina, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Madrid. Alianza Editorial, 1976, p.19.

² Medina, de forma simplificada, menciona os complexos sistemas regionais anteriores à queda do muro de Berlim e à dissolução da URSS. Reconhece um sistema europeu que inclui os Estados da Europa Oriental e Ocidental, os primeiros mais ligados, política, militar e economicamente, à URSS e os segundos aos EUA. Um sistema americano com clara hegemonia norte-americana; um sistema norte-atlântico (EUA, Canadá e países da Europa Ocidental); um sistema asiático, incluindo China, Japão e Índia a um conjunto de países que, além de estender-se numa ampla zona geográfica, representam quase três quartos da população mundial; um sistema africano que inclui vários subsistemas – África Setentrional e saariana, África Oriental, Ocidental, Central e Austral; o sistema mediterrâneo, que engloba países da Europa Meridional, norte da África e

Uma vez finalizada a Segunda Guerra Mundial, na Conferência de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, são criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF), com objetivo de reconfigurar o sistema financeiro mundial. A função do FMI seria oferecer empréstimos a curto prazo a países com problemas na balança de pagamentos, o que possibilitaria o pagamento das importações, equilibrando a balança comercial, além de pagar a dívida. O objetivo era evitar que os países apelassem a medidas comerciais restritivas, favorecendo um processo de comercialização aberto.

O BIRF, criado em 1945, hoje conhecido com Banco Mundial (BM), é um conjunto de instituições compostas por quatro agências – Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), Corporação Financeira Internacional (IFC), Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID), Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA). Em 1992 o BM assume a administração do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). BIRD, IDA e IFC são organismos de empréstimo; a IDA oferece condições mais favoráveis que as outras duas instituições. Essa instituição, criada em 1960, se orientou aos Estados que, nesta década, se independizavam do jugo colonial e eram geopoliticamente estratégicos, especialmente para os EUA, mesmo com renda per capita extremamente baixas (abaixo de US\$ 760). O ICSID assume um caráter normativo, atuando na regulamentação da conduta entre investidores estrangeiros e Estados.

A criação deste organismo mostrou a luta entre dois projetos: o Plano White (do Departamento do Tesouro Norte-americano) e o Plano Keynes (da Inglaterra). A clara predominância dos EUA com o triunfo do primeiro gerou uma proposta através da qual o BIRF seria “un fondo de monedas internacionales, que funcionaria como un banco mundial, prestando a los países que en el participan. Este proyecto significó el triunfo de los intereses directos de los banqueros norteamericanos representados en el Departamento del Tesoro.”³

Oriente Médio. A presença norte-americana no mediterrâneo se faz sentir através da NATO e pela íntima relação com Israel. A URSS o fez através das crises árabe-israelenses como aliada aos árabes. ID., IB., pp.21-22.

³ Gardner, Richard N. *La Diplomacia del Dólar e la Esterlina*. Buenos Aires, Ed. Troquel, 1966, p.111.

Inicialmente, [dentro do BM], la banca privada tuvo una gran ingerencia en la creación de este organismo, ejerciendo una fuerte influencia en la organización administrativa y en la orientación de sus préstamos. ...la principal fuente de recursos del BM pasaron a ser los mercados de capitales privados, en una primera instancia los de EE.UU y posteriormente la de otros países desarrollados.⁴

A criação de Bancos Regionais para o desenvolvimento, promovidos pelo BM durante a década de 40 e 50, tinha por objetivo marcá-los nos mesmos propósitos. Nesse sentido, se orientam, juntamente com o BM, a outorgar empréstimos para grandes obras de infraestrutura. Assim, surgem os Bancos Regionais Asiático, Africano, Interamericano (BID) e Europeu.

Este capítulo está centrado na função claramente financeira do Banco, em particular na Argentina. No período analisado, 1990-96, o BM previu dois caminhos para a instauração de novas condições nesses nichos: de “*shock*” e “gradual”. Na Argentina, a grande maioria dessas “receitas” foram instauradas desde a perspectiva de *shock*, situação que facilita um recorte temporal do processo, na medida em que a maioria dos Programas de Ajuste Estrutural⁵ foram aplicados no lapso de tempo considerado. Os Programas realizados após essas datas se orientaram a concretizar novas medidas e políticas, como também a aprofundar as já iniciadas, o que se aproximava às previsões dos Trilateralistas, de que o reordenamento levaria pelos menos duas décadas.

1. O sistema financeiro do BM

O fato de que a Argentina não seja parte do grupo de países que podem ser beneficiados pela IDA, nos leva a analisar, fundamentalmente, o sistema financeiro do BIRF e da CFI, já que estas, juntamente com a IDA, são as agências financeiras do BM.

⁴ Id., ib., p.149.

⁵ O conceito de ajuste estrutural começa a ser utilizado após o fracasso dos ajustes tradicionais, no início dos anos 80, para enfrentar o tema da dívida. Um elemento central é constituído pelas condicionalidades, que tem a particularidade de exigir reformas de caráter estrutural nas economias dos mesmos, com fortes conotações em outras esferas. As condicionalidades cruzadas exigem reformas estruturais e tem que ser aceitas pelas demais agências de crédito (BID, BM, FMI).

Uma parte do capital do BM é integrado pelo capital dos países membros.⁶ Cada membro fundador do Banco subscreveu um número de ações. Este capital é denominado **capital integrado**. O número de ações subscritas pelos demais países, que se incorporem como sócios, deve ser determinado pela instituição e passa a formar parte desse capital.

O BM financia suas operações de créditos através de empréstimos obtidos nos mercados de capitais internacionais, benefícios não distribuídos e pagamento dos empréstimos. O Convênio Constitutivo do Banco estabelece que o aumento de seu capital pode ser realizado através da emissão de novas ações, desde que conte com o voto favorável de 75% do total de membros. Este capital, proveniente dos Estados sócios, é denominado **capital exigível**. Uma série de transações, efetuadas pelo Banco com o **capital exigível** e o **integrado**, são realizadas com estes fundos, entre elas, a concessão de empréstimos aos países subdesenvolvidos.

A origem do dinheiro utilizado nessa série de transações, de maneira direta ou indireta, configura o capital administrado do BM e provém de correntistas de bancos comerciais e contribuintes, via pagamento de impostos aos governos e títulos de bônus.

Os lucros dos Bancos Comerciais são provenientes da diferença entre a taxa de juros que paga a seus correntistas, mais baixa, e a taxa de juros que cobra dos beneficiários de um empréstimo, mais alta.

As caixas de pensões e outros investidores em grande escala – que compram bônus no BM – estão protegidas pelos governos, na medida em que estes se comprometem a cobrir as diferenças entre o capital exigível e o integrado. Dado que os titulares de bônus não estão submetidos aos riscos de perda de seu investimento, recebem uma taxa de lucro mais baixa. O fato do BM pagar uma taxa de lucro mais baixa que os Bancos Comerciais, permite afirmar que este organismo é subsidiado com recursos da arrecadação tributária.

⁶ Atualmente somam 181 países sócios.

Simultaneamente, o Banco realiza processos de co-financiamento, o que pressupõe uma forte vinculação entre empréstimos do BM e de outras fontes de financiamento, a exemplo do BID-BIRF. Também é produzido um retorno indireto aos países desenvolvidos, em grande medida, porque parte dos fundos de um projeto são destinados à aquisição de insumos, serviços e materiais provenientes destes países.

Em 1992, os países beneficiários gastaram 57% do montante emprestado pelo BM em bens e serviços reenviados ao exterior, sendo, 70% destinado aos países ricos. Outro dado, apontado por Couto Soares, mostra a mesma tendência.

O Banco [referindo-se ao BM] inviabilizou créditos indispensáveis para os países altamente endividados durante os anos 80. Houve um decréscimo nas transferências líquidas de Recursos para a América Latina, ao mesmo tempo que o BIRF passou a receber recursos líquidos pelo pagamento de serviço da dívida (...) em dez anos, entre 1983 a 1992, os credores receberam 500 bilhões de dólares da América Latina.⁷

O destino e a utilizações deste recursos está submetida a diferentes tratamentos, marcados pelas políticas destes organismos. Cada país tem um limite autorizado que equivale à porcentagem das ações que o integrou como sócio.

2. As políticas e algumas de suas etapas

Três elementos se destacam nos critérios de políticas do Banco, que, combinados de maneiras diferentes, permitem estabelecer certas etapas e, indiretamente, uma forma particular de conceber o desenvolvimento: características dos países, setores da produção privilegiados e insumos priorizados.

Uma primeira etapa pode ser estabelecida entre **1945-56**, período em que os empréstimos do Banco (65%) se concentraram nos países europeus. O BIRF oferecia créditos aos países para sua reconstrução sócio-econômica, situação que, a longo prazo, favoreceria o intercâmbio comercial. Ainda que esse fosse o propósito inicial, de fato, a

⁷ Couto Soares, M.C. Banco Mundial. Políticas e Reformas, In De Tommasi,L.; Jorge Warde,M., Haddad,S.,(org.). O Banco Mundial e as Políticas educacionais. S Paulo, Editoria Cortez, 1996-p.p.24-25.

reconstrução dos países europeus receberam, através do Plano Marshall, muito mais recursos que o colocado por este organismo⁸, facilitando o início de sua função extensiva aos países em desenvolvimento, entre os quais, os da região latino-americana.⁹

No segundo momento, entre **1956-68**, o financiamento se orientou ao processo de industrialização de países da América Latina, concentrando-se, especialmente, na infraestrutura – energia, telecomunicações e transporte.

Em 1960, com a criação da IDA, se abre um financiamento mais flexível. Os principais beneficiários foram Índia, Bangladesh, Paquistão e, mais tarde, China, países de interesse geopolíticos, particularmente para os EUA.¹⁰

Com a gestão de MacNamara como presidente do Banco, a partir de 1968, a pobreza passa a ser considerada um problema central do terreno político, pois colocava o perigo da perda de controle e governabilidade nos países periféricos. Nos anos 70, os projetos voltaram-se para o setor agrícola, considerado fundamental por sua possível contribuição à contenção da pobreza. Nesse período, a educação, especialmente a técnica, é considerada pelo Banco como um importante meio para o desenvolvimento dos setores produtivos.¹¹

Durante os anos 70, os bancos privados deslocam o BM do lugar de financiador principal, como conseqüência da abundância de recursos no mercado financeiro (petrodólares) e da crise nos países centrais, gerando grande parte da dívida dos países subdesenvolvidos. Os bancos privados começam a operar nos países subdesenvolvidos com

⁸ O Plano Marshall alocou em torno de 13.000 milhões de dólares, os empréstimos do BM não foram superiores a 3000 milhões de dólares. Ver HITLE, Alex. *Banco Mundial. Guia para salir del laberinto*. Uruguay, Amigos de la Tierra Internacional, 1994, p.16.

⁹ Os empréstimos para a região latino-americana, desde 1948, foram: Chile, para eletricidade e irrigação em março de 1948; em 1949, Colômbia, Brasil e México receberam empréstimos para máquinas agrícolas, eletricidade e telefonia, respectivamente; em 1950, Uruguai, para eletricidade e telefonia; em 1951, Paraguai e Nicarágua, ambos para máquinas agrícolas; em 1953, Panamá também para máquinas agrícolas; em 1954, Equador, e em 1955, Honduras e Guatemala, para estradas; em 1956, Costa Rica, para bens de capital e créditos para importações; em 1961, Argentina e Guiana, para estradas no primeiro caso. Ver HITLE, Alex. *Banco Mundial*. Op.cit., p.17.

¹⁰ Couto Soares, M.C. Op.cit

¹¹ Fonseca, M. O financiamento do Banco Mundial e a Educação brasileira: vinte anos de cooperacao internacional. In: Op.cit.De Tommasi, L.; e alii

créditos “fáceis”, superando o fluxo de empréstimos do Banco e outros organismos multilaterais de financiamento. Durante essa década, se inicia a crise estrutural dos países centrais, a reestruturação tecnológica e produtiva e se acentua o processo de globalização.

Além disso, o Banco foi modificando as características de seus créditos. A modalidade mais tradicional – “crédito de investimento” –, vigente até o final dos anos 70, cobrava os lucros a uma taxa fixa e a participação do Banco se limitava à definição das condições de financiamento, à supervisão da execução das ações pelas instituições locais e à avaliação dos benefícios econômicos e sociais dos projetos.¹²

No final dessa década, o BM, em estreita relação com os bancos privados, se encarrega de organizar, preparar e supervisionar os financiamentos concedidos.

De financiamentos paralelos e conjuntos [o BM] passou a realizar principalmente operações de co-financiamento. (...) Esse tipo de operação de empréstimos tem cláusulas de reciprocidade explícita para os casos de incumprimento do pagamento da dívida ou do seguimento de determinadas políticas econômicas, criando dessa forma uma pressão organizada por parte dos integrantes do sistema financeiro internacional sobre os países subdesenvolvidos altamente endividados.¹³

No início dos anos 80, o Banco adota um novo modelo de financiamento – “crédito de base política” – destinado a promover políticas de ajuste nos países em desenvolvimento afetados pelo desequilíbrio econômico característico desse período.¹⁴ A partir de 1987 se abre uma nova linha de financiamento voltada para programas de diminuição da pobreza; as propostas “se restringem ao financiamento de programas sociais compensatórios voltados para as camadas mais pobres da população, destinadas a atenuar as tensões sociais geradas pelos ajustes”.¹⁵ Essas linhas de crédito podem ser interpretadas como parte “dos prêmios” pela tarefa cumprida. Desse modo, entre 1980 e 1994, o Banco recuperou sua

¹² Fonseca, M. Op. cit. Pedagogia da exclusão..., pp 178-179

¹³ Ver Couto Soares, M.C.. Op.cit., Fonseca, M. Op. Cit. Botzman, M. E Tuzie, D. Op. cit.

¹⁴ Op.cit, Couto Soares, M.C., p.27

¹⁵ Id., ib., p.27.

hegemonia na condução das políticas financeiras, sustentadas em importantes condicionalidades sobre os empréstimos.

Os Programas de Ajuste Estrutural já não se vinculam aos projetos, mas a condicionalidades mais amplas e severas de cunho macromonetário e setorial. Esses empréstimos requerem um acordo prévio com o FMI, o que caracteriza a existência de “condicionalidades cruzadas”, às quais se estendem também ao BID desde 1989.

As idéias centrais dessas políticas, definidas no Consenso de Washington¹⁶ (1980), são:

1. Equilíbrio orçamentário, fundamentalmente a partir da redução do gasto público;
2. Aperto comercial, devido à redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias;
3. Liberalização financeira, através da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. Desregulação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, a exemplo do controle de preços, incentivos, etc;
5. Privatização das empresas e dos serviços públicos.

As evidências, nem sempre exitosas, das políticas implementadas pelo Banco e certas críticas, em sua maioria provenientes de ONGs e do Congresso norte-americano, permitem perceber algumas mudanças, mais visíveis desde 1994, período posterior à crise mexicana, denominado “era pós-ajuste”. Essas mudanças incluíam uma série de reformas – **reformas da segunda geração** – orientadas ao aprofundamento dos processos de desregulação e abertura da economia, além da execução de programas sociais **focalizados** em populações mais pobres.¹⁷ Esse novo pacote de reformas envolve principalmente:

1. Aprofundamento dos processos de abertura comercial, desregulamentação e privatização;

¹⁶ Id. Ib., p.23

¹⁷ Couto Soares, Op. cit., p.28.

2. Aumento da poupança interna, através da reforma fiscal (redução do gasto público, reforma tributária) e estímulo à poupança privada;
3. Reforma (privatização) do sistema de previdência;
4. Estímulo ao investimento privado em infra-estrutura;
5. Flexibilização do mercado de trabalho;
6. Implementação de programas sociais focalizados na oferta de serviços públicos para os grupos mais pobres;
7. Reforma do sistema educacional;
8. Reforma institucional e reestruturação do Estado.¹⁸

Como assinalam diversos autores¹⁹, especialmente depois da crise de endividamento dos países subdesenvolvidos durante a década de 70, o Banco e outras agências multilaterais passam a figurar, a partir dos anos 80, como agentes centrais de gerenciamento dos créditos internacionais, tornando-se guardiães dos interesses dos bancos privados internacionais, responsáveis pelo pagamento da dívida externa e pelo empreendimento da reestruturação e aperto das economias endividadas, adequando-as às novas condições do capital globalizado. Desse modo, juntamente com o FMI, intervém na formulação das políticas internas dos países.

3. Algumas questões sobre o disciplinamento

No discurso trilateralista, o vocábulo **disciplinarização** é utilizado em mais de uma circunstância. Os documentos fazem referência a

"una disciplinarización de la burocracia" de los estados/nación, especialmente la de los países subdesarrollados, la cual debía ir acompañada de una voluntad política para concretarla junto con un diseño para instrumentarla, la implementación de mecanismos para controlar dicha política y ejecutarla y ejercer represalias sobre aquellos países que no se ajustaran a los procesos de concertación.²⁰

¹⁸ Id., ib., pp. 28-29.

¹⁹ Borón, A. (1996); Arruda, M. (1996); Fonseca, M. (1996); Couto Soares, M.C. (1996).

²⁰ Ver especialmente os documentos da Comissão Trilateral referentes aos Organismos Internacionais.

Nossa análise se deteve, particularmente, na função do BM e as possíveis estratégias a serem exercidas para alcançar seus objetivos. As estratégias expostas pelos trilateralistas se centram tanto numa disciplinarização da força de trabalho como numa disciplinarização dos Estados-Nação.

A disciplinarização da burocracia, ainda que esteja sustentada na transformação dos aspectos administrativos/organizativos do Estado, não parece limitar-se a ele, na medida em que atuaria sobre as práticas dos funcionários e empregados estatais e, ao mesmo tempo, sobre os aspectos administrativos por eles executados. Além disso, na medida em que prevêem ações, como represálias e outras exercidas por caminhos mais persuasivos, o disciplinamento do Estado incluiria uma disciplina explícita sobre a força de trabalho, que não parece limitar-se aos empregados estatais. Isso não invalida que o Estado exerça processos disciplinadores sobre a força de trabalho e sobre seus cidadãos. Desse modo, sobrevive como um instrumento disciplinador ao mesmo tempo que é disciplinado.

As necessidades dos países subdesenvolvidos e a redução das fontes de financiamento os obrigou a recorrer aos organismos financeiros de crédito (FMI, BM, BID), colocando os Estados menos desenvolvidos, portanto, mais submetidos às condicionalidades dos programas de ajuste estrutural, em uma situação de fragilidade e dependência. Para Borón²¹, o BM e o FMI desempenham, na economia mundial, especialmente nos capitalismos periféricos, uma função “ eminentemente disciplinadora”, disciplinamento que foi, e ainda é, mais fácil de ser concretizado nos países da América Latina e da África que nos países asiáticos. Essa situação se deve a que os primeiros foram muito mais afetados pela recessão e o endividamento que os segundos, ficando mais indefesos e expostos aos lineamentos desses organismos, ainda que isso não signifique que o disciplinamento nos países asiáticos e africanos tenha sido exercido por outros caminhos.

Os argumentos trilateralistas colocavam como condição necessária uma vontade política para concretizar a disciplinarização da burocracia, que ficaria circunscrita, pelo menos no início dos programas de ajuste, a certos “homens chaves” dentro da estrutura de governo de

²¹ Borón, Atilio. In: Sader, E. e Gentili, P. (orgs.) *Pos-Neoliberalismo...* Op. cit.

um Estado-Nação, o que supõe uma forte centralização no exercício dessa vontade política. Desse modo, prevalece uma concepção de disciplina exercida desde cima, visão similar ao processo disciplinador das primeiras etapas do capitalismo, no qual era preciso disciplinar a massa de trabalhadores no processo de industrialização.

Esta concepção de disciplina foi descrita por Foucault através de um modelo panóptico, que vai declinando na medida em que essa disciplinarização pode ser substituída ou suavizada, pois foi produzida a incorporação de funções e mecanismos disciplinadores, talvez exercidos por caminhos similares, através de outras instituições (escolas, hospitais, exércitos, etc.) colocadas a serviço desse processo. Este segundo momento se refere ao processo de maquinização, de modo que "la disciplina adoptará una forma maquinaica convirtiéndose en cierto modo, el panoptismo en algo obsoleto".²²

Gaudemar identifica três ciclos nas tecnologias de dominação capitalista exercida sobre a força de trabalho: 1. panóptico; 2. disciplinarização extensiva; 3. fundado sobre o duplo processo de objetivação/interiorização da disciplina, que estaria remodelada pela máquina, denominado "ciclo de disciplina da máquina".²³

O processo de disciplina proposto pelos trilateralistas e assumido pela visão neoliberal, além de incorporar traços de cada um desses ciclos, pode mostrar não somente o aparecimento de novos mecanismos, mas também diferentes combinações entre os mesmos. Em parte, porque não se trata somente de uma disciplina sobre a força de trabalho, mas de uma disciplina a ser exercida sobre os Estados-Nação.²⁴

²² Foucault, M.; Donzelot, J.; Grignon, C.; Gaudemar, J.P.de.; Muel, F. e Castel, R. *Espacios de poder*. Madrid, La Piqueta. 1991, p.102.

²³ Gaudemar, J.P. Preliminares para una genealogía de las formas de disciplina en el proceso capitalista de trabajo. In: Castel, M. *et alii*. *Espacios de poder*. Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1991, p.103.

²⁴ Este aspecto está estreitamente ligado à obtenção de mais valia absoluta e relativa dentro do sistema capitalista e remete tanto à disciplinarização do processo de trabalho, como ao processo de valorização do trabalho orientado à produção de massa e à reprodução das relações comerciais no plano da economia internacional, os quais são exacerbados como consequência do aumento dos processos de internalização e das relações de interdependência.

A articulação efetuada por Marglin²⁵, entre técnicas disciplinárias e técnicas produtivas, adverte sobre a multiplicidade de articulações possíveis entre ambas na história da dominação capitalista. Isso permite a Gaudemar conjecturar sobre a possibilidade de que a racionalização econômica não seja o único motor da história e, portanto, seria necessário seguir analisando como se produzem atualmente as possíveis articulações em certas formações sociais concretas entre técnicas disciplinares e técnicas produtivas, as primeiras mais sustentadas nas práticas políticas (governabilidade) e as segundas nas práticas econômicas.

Sobre isso, Gorz aponta que

La parcelación y especialización de las tareas, la escisión entre trabajo intelectual y trabajo manual, la monopolización de la ciencia por las elites, el gigantismo de las instalaciones y la centralización de los poderes que de ello se deriva, nada de todo esto es necesario para una reproducción eficaz. Es necesario, a la inversa, para la perpetuación de la dominación capitalista.²⁶

De fato, alguns desses aspectos assinalados por Gorz são levados em conta no projeto de disciplinamento sugerido pelos trilateralistas. Portanto, é necessário analisar os atuais processos disciplinadores, nos quais os organismos financeiros e, em nosso caso, o BM operam como instrumentos a seu serviço. Ou seja, analisar a adequação das formas disciplinares – derivadas dos propósitos esboçados pelos trilateralistas e expressão do projeto neoliberal – que vêm se articulando com uma série de outras condições no plano internacional e, de maneira particular, na realidade argentina.

A apelação à represália, aparentemente considerada como estratégia de maior uso da coação, é exercida não sobre os indivíduos, mas sobre o Estado. Esta é a questão central deste capítulo, sobretudo, a análise de como se manifesta essa coação e sobre que dimensões ou aspectos do Estado ela é exercida. A reconfiguração do Estado e os canais para concretizá-la, através das reformas estruturais, foi um dos caminhos eleitos.

²⁵ Marglin, S. In: Foucault, M. *et alii*. *Espacios de poder*. Op. cit.

²⁶ Gorz, A. Prefacio. Op.cit., p.11; Gaudemar, J.P. Op. cit., p.110.

4. Disciplinamento e condicionalidades

O disciplinamento exercido pelo Banco está fortemente associado ao financiamento e à concessão de créditos. Uma vez acordado um projeto, resultado dos processos prévios de identificação de necessidades, são formulados os acordos, que se convertem em obrigações legais manifestas em forma de documento de crédito. A redação e negociação dos documentos legais, que formalizam os acordos realizados entre o beneficiário e o Banco, contém diferentes partes, entre as quais se destacam os objetivos do projeto, as medidas para alcançá-lo e os calendários de execução. Este documento, juntamente com um relatório do Presidente do BM e o relatório de avaliação, efetuado pelos consultores que integraram as diferentes missões, são apresentados aos Diretores Executivos do BM, encarregados de aprovar o projeto. Assim, o projeto entra no ciclo de **Execução e Supervisão**.

Na fase de preparação, o controle e a avaliação enfatizam os aspectos relevantes para sua aprovação pela Diretoria do BM em Washington e, nessas supervisões, são estipuladas as condicionalidades. Sobre isso, cabe recordar que existiam condicionalidades de cumprimento prévio à assinatura de um acordo de crédito.

A tarefa de supervisão foi realizada através de missões de observação de consultores do BM ou da apresentação de relatórios semestrais, examinados na sede do Banco em Washington. Um elemento importante na etapa de supervisão é a aquisição de bens e serviços estipulados pelo projeto, de forma que cada país fica submetido a licitações públicas internacionais, abertas aos contratantes e fabricantes dos países membros e de alguns países não sócios. A tarefa de supervisão está atrelada aos desembolsos financeiros efetuados pelo Banco em cada parte do projeto. É justamente nas supervisões que o Banco exerce processos manifestamente coativos, na medida em que não só podem deter os desembolsos subsequentes, como também a não utilização nos prazos determinados acarreta custos adicionais, denominados “comissão de compromisso”.

Na maioria das fases de um projeto são supervisionados aspectos técnicos, institucionais, econômicos e financeiros do país ou setor destinatário do empréstimo. Os **aspectos econômicos** estão associados, fundamentalmente, ao custo-benefício do projeto, fazendo com que o BM fique especialmente vinculado com o programa de investimentos do beneficiário, com as políticas econômicas setoriais e nacionais, com a política fiscal, com a distribuição da receita, com questões ligadas a taxa de rendimento do projeto e as probabilidades de risco. Essa longa enumeração corresponde a aspectos que, pelos objetivos e envergadura dos projetos, possibilitaram ao Banco exercer uma forte influência sobre a política interna argentina.

Os **aspectos financeiros**, na medida que se detém especialmente em avaliar os fundos para cobrir os custos do projeto e se centram, particularmente, na viabilidade financeira, levaram o Banco a operar, de forma mais incisiva, como supervisor. Em parte, porque muitos dos empréstimos são de co-financiamento, implicando que, além do país beneficiário sustentar uma parte do projeto com seu orçamento ordinário, existem outros organismos com participação financeira (Bancos Comerciais, Fundos e Investimentos e BID), o que concede ao BM um papel adicional frente aos demais organismos financeiros. Atualmente, o custo do projeto inclui o custo da avaliação *ex post*, incorporando a avaliação de aspectos mais próximos dos resultados e impactos do mesmo, ampliando o processo de controle exercido pelo BM.

Os critérios de custo-benefício, que prevaleciam nos projetos de infra-estrutura, são mais difíceis de serem cumpridos nos projetos de ajuste estrutural. Algumas modificações vem sendo produzidas por sugestão de alguns funcionários do governo argentino. A fala de um desses funcionários ilustra a situação:

Es mucho más grave aceptar condicionalidades que hacen que después un crédito sea imposible de cumplir (...) En el acuerdo de préstamo cada acuerdo tiene varias partes. La parte más importante desde el punto de vista jurídico y legal, es el mismo acuerdo del crédito, que es el instrumento legal. Pero ese documento tiene previo una evaluación del proyecto, donde se establece cuales son los objetivos del programa, cuales son las metas, como se cualifican esas metas a cumplir, cuales son los rangos para medir los cualificadores. Esta es una larga pelea que estamos manteniendo con el Banco porque nosotros sostenemos que lo que hay que definir

son políticas y rumbos y no metas cuantitativas. Sobre todo en todos aquellos programas de ajuste donde lo que se trata es realizar una reforma estructural muy profunda. Es relativamente sencillo medir una obra, por ejemplo puedo decir: si 10 km de camino me cuestan 2 millones de dólares, hago los 10 km. Y además es racional plantear que eso demora un x tiempo, sino cumplo con esto puedo ser pasible de recibir penalidades. Lo que yo no puedo hacer en un credito de ajuste, es decir voy a reducir el stock de la deuda de la provincia fulanita entre el 15% respecto de los ingresos corrientes de la provincia a un 60%, en un determinado tiempo, porque hay toda una serie de variables exogenas que no pueden ser resueltas ni desde la provincia y no necesariamente tampoco desde de la nacion. Concretamente en los ingresos de una provincia, son los ingresos por la coparticipación federal de impuestos, yo puedo hacer una proyección y presuponer que esto va seguir creciendo, pero puede no crecer. Sino crece dejo de reducir el stock de la deuda y si no reduje el stock de lo que he pactado con el Banco dejo de desembolsar. Entonces el credito que teoricamente debiera servir para tener un proceso de limpieza fiscal se transforma en un salvavidas del stock. En este sentido, la posición que se ha mantenido en el gobierno, en realidad, es un grupo de profesionales es que las metas no sean cuantitativas sino cualitativas. Nos parece bien reducir el stock de deuda, nos parece bien mejorar el perfil de la deuda, nos parece bien controlar el gasto social, nos parece bien.. que la relación entre ingreso corriente y salario sea una determinada relación, nos parece bien que (...) pero lo que no nos parece bien es cuantificar esas metas, algunas porque dependen de las legislaturas provinciales por lo tanto no es facultad de los ejecutivos colocar en el contrato de credito como que va a ser cumplido por el ejecutivo facultades que le corresponden a otro poder. No es correcto ni coherente. Y además por que al depender de muchas variables exogenas, tampoco pueden ser cuantificadas con exactitud y cualquier error en la cuantificación nos lleva a detener el programa.

[Qual é a resposta do BM a suas argumentações?]

Lo que hemos conseguido es que ya no nos pongan una cifra estadística sino que nos amplien a un rango, lo cual lo hace mas razonable, y el rango, es un rango que en algunos aspecto nos permitió un resto, 20% para arriba 20% para abajo son 40 en total. Esto ya pasa a ser aceptable...²⁷

Em geral, os financiamentos do BM para a Argentina foram destinados a projetos estruturais, portanto, os créditos concedidos são de rápido desembolso e, em caso de dificuldades do país para cobrir os serviços da dívida externa, são utilizados para resolver os problemas da dívida. Com isso, fica evidente a prioridade subjacente a esses financiamentos e às diretrizes que conduzem a forte sujeição do Estado Argentino.

²⁷ Entrevista realizada em janeiro de 1999 com o Coordenador Geral da Unidade, que coordena os organismos internacionais do Ministério da Economia.

5. A Corporação Financeira Internacional (CFI)

Fundada em 1956, a CFI, composta por 171 países membros, é parte do BM e a principal fonte multilateral de financiamento em forma de participações no capital social e empréstimos para as empresas privadas nas chamadas economias emergentes, entre elas, a Argentina.

Os potenciais beneficiários pertencem ao setor privado ou a companhias de propriedade parcialmente estatal, desde que elas sejam regidas por princípios comerciais e incluam os setores da produção econômica – subsetores industriais, agroindústria, mineração, manufatura e turismo.

As possíveis vias de cooperação com o setor privado são:

1. Financiamento de projetos do setor privado;
2. Ajuda para a mobilização de fundos nos mercados financeiros internacionais;
3. Assistência técnica e serviço de assessoria a empresas e ao governo.

A CFI realiza seus empréstimos a preço de mercado e não requer garantias governamentais, ainda que possa financiar somente 35% do capital social de um projeto.

Mesmo que os serviços de assessoria sejam gratuitos, no caso da indústria supõe-se o pagamento de honorários. A Assistência Técnica conta com um programa de Fundos Fiduciário (TAFT), que surgiu de alianças estratégicas na comunidade de sócios com a finalidade de promover objetivos compartilhados e respaldar a realização de projetos, que incluem desde estudos de factibilidade e assistência a operações até operações piloto e estudos setoriais. Ao mesmo tempo, assessora os governos sobre o modo de criar um ambiente propício para o investimento privado, formar mercados de capital, privatizações e atrair investimento estrangeiro.

A estratégia desenvolvida na CFI se orienta à criação de uma sólida infra-estrutura financeira e física para o desenvolvimento econômico sustentado, entretanto, as atividades

de assessoria tem estado estreitamente ligadas às privatização, ao abastecimento e à infraestrutura para o setor privado e mercados de capital.

Os investimentos da CFI são financiados com seu patrimônio líquido e bruto. Em torno de 80% de seus fundos são obtidos nos mercados financeiros internacionais por meio de emissões públicas de bônus ou investimentos privados, os 20% restantes são obtidos do BIRF, a título de empréstimo. Mediante a formação de consórcios para empréstimos também são mobilizados fundos de terceiros a fim de obter financiamentos paralelos, assumindo junto aos sócios os riscos comerciais.

Desde 1960, a CFI aprovou, para a Argentina, mais de 5.000 milhões de dólares em financiamento destinados a 142 projetos, cujos custos totais ascendem a 13.800 milhões. Investidores privados independentes, juntamente com a CFI, financiaram 3.700 milhões para esses projetos.

6. O BM na Argentina

A análise efetuada privilegia o período em que as relações e a quantia dos empréstimos são muito significativas. O primeiro empréstimo foi concedido em 1961²⁸, tornando-se escassos e esporádicos nas duas décadas seguintes. A partir de 1983, coincidindo com o retorno à democracia, o novo governo restabelece suas relações com os organismos internacionais de financiamento, apesar de, em termos financeiros, terem sido reduzidas as operações de créditos. As ações eram demarcadas nos passos iniciais dos processos de ajuste estrutural. Desde 1989, com o primeiro governo de Carlos S. Menen, houve aumento dos créditos e dos programas dessa natureza. Um dos relatórios de 1994 afirma que “desde 1961 el BM prestó a Argentina 8741 millones, de esos préstamos 3600 millones fueron concedidos desde 1989”.²⁹ Portanto, dos 47 anos que a Argentina pertence a essa instituição somente em cinco anos (1990-94) foram concedidos 40% do montante total, porcentagem que aumenta consideravelmente se incluirmos os últimos três anos (1995-

²⁸ Destinado a um programa de melhorias nas estradas.

²⁹ Dados extraídos do Relatório Anual do BM sobre a Argentina (1994). *El Clarín*, 20 de junho de 1994; *La Nación*, 11 de junho de 1994.

97).³⁰ Até o ano fiscal de 1997, também incluído, o Banco havia concedido um total de US\$ 7355 milhões de dólares em empréstimos.

6.1. Antecedentes

Coincidindo com a instalação do governo democrático (outubro de 1983), o BM e os demais organismos financeiros iniciaram a recuperação de seu protagonismo na Argentina. No início de 1984

surge en el seno del equipo económico [do presidente Alfonsín, pertenente à Unión Cívica Radical], la necesidad de contar con el apoyo de asistencia técnica externa, teniendo en cuenta la situación crítica que presentaba el sector público argentino, hicieron que el gobierno que asumiera en diciembre de 1983, planteara al BIRF la necesidad de contar con una asistencia que contribuyera a la solución de estas deficiencias, tanto técnicas como institucionales.³¹

No final de 1984 iniciaram os primeiros trabalhos destinados à identificação de necessidades e a organizar a participação dos Organismos nacionais e internacionais.³²

Entre diciembre de 1985 y agosto de 1986 se termina de definir el contenido de la asistencia que se solicitaría al Banco en el marco del Préstamo.³³

En términos generales, el Programa apuntó a sentar las bases de un proceso de Reforma del Estado mediante la elaboración de diagnósticos y estudios - impacto conceptual -, capacitación de personal, diseño e instalación de sistemas de información; desarrollo e implementación de normas y regulaciones; provisión de equipamiento informático y desarrollo e implementación de sistemas de gestión.³⁴ [Como expresa o próprio projeto se espera que] A través del mismo se contribuirá al saneamiento fiscal del sector público mediante el análisis, diseño y evaluación de políticas e instrumentos que permitieran la movilización y generación de recursos: política y administración tributaria; administración de aduanas; programación y control presupuestario; programación de inversiones y políticas del

³⁰ O BIRF concedeu à Argentina diversos empréstimos destinados a obras públicas em vários setores – energia elétrica, transporte e agricultura –, tendo como contrapartida um importante financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU) nos trabalhos preparatórios.

³¹ Unidad de Coordinación del Proyecto. Relatório Final do Empréstimo. BIRF 2712 – AR. Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. 1992, p.5.

³² Por sua vez, essa atividade é administrada pelo PNDU e é parte da etapa preparatória do Programa de Reforma.

³³ Relatório Final... Op. cit., p.9.

³⁴ Id., ib., p.13.

Ministerio de Obras y Servicios Publicas; gestión de empresas públicas, privatización y gestión externa.³⁵

Esta etapa se estende ao longo de vários anos, especificamente entre 1984-89, sem que isso signifique uma presença significativa em termos financeiros. A maioria dos empréstimos concedidos pelo BM foram destinados a servir de suporte para o Programa de Estabilização, que vinha sendo implementado pelo governo radical.

Nos supostos neoliberais, a estabilidade monetária figura como uma premissa importante dentro desse modelo. Os Programas de Estabilização implementados – Plano Austral, com objetivo primordial de contenção da inflação, e Plano Primavera (agosto de 1988) – orientavam-se à estabilização de preços e ao tipo de cambio. Esses programas eram financeiramente geridos pelo FMI, o que tornava este organismo mais importante que o BM. Entretanto,

a fin de 1987... al Directorio del BM le llegan propuestas de Argentina por 632 millones. Algunos de los préstamos que estaban en cartera fueron eliminados o dejados en suspenso para el futuro, por no llegar a un acuerdo las autoridades argentinas y las del Banco.³⁶

Isso aludia ao não cumprimento no controle do déficit fiscal e às reformas estruturais comprometidas nos acordos assinados entre o BM e o governo argentino.³⁷

Somado a isso havia uma forte pressão dos grupos econômicos, que traziam como corolário, no início de 1989, a hiper inflação. Simultaneamente, “el FMI anuncia la suspensión del préstamo stand-by... los bancos privados siguieron el ejemplo del Fondo y también suspendieron el último desembolso que quedaba pendiente del Plan Financiero de 1987”.³⁸

³⁵ Id., ib. P. 15.

³⁶ Botzman, M. e Tussie, D. Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial. *Boletín Informativo Techint*. Jan/março, 1991, (separata), p.70.

³⁷ O governo radical (1983-89) havia acordado dois projetos: de desregulação e desmonopolização dos serviços públicos e figuravam, como condicionalidades no documento acordado com o Banco, as negociações para a venda parcial das companhias estatais de telefone e aviação, mesmo não concretizadas durante este governo. Id., ib.

³⁸ Botzman, M. e Tussie, D. Argentina y el ocaso del Plan Baker. Op.cit., p.71.

Os setores econômicos, que assessoravam o governo radical, pareciam submetidos ao debate entre o projeto do FMI e do BM, traduzido em condicionalidades mais de curto prazo e atendendo algumas variáveis versus reformas estruturais e de longo prazo.

Os fatos acontecidos em 1988 parecem evidenciar esse debate. A missão do FMI enviada a Argentina não faz acordos. As negociações mais fluidas são mantidas com o BM, tentando obter empréstimos de rápido desembolso. O Presidente do BM visitou a Argentina antes da reunião conjunta com o FMI e anunciou à imprensa um futuro programa de empréstimos de 1250 milhões de dólares.³⁹ Entretanto, este aparente romance entre o governo argentino e o BM sofre interferência da forte oposição da Inglaterra, apoiada pela Alemanha, na Diretoria do BM, votando contra e aludindo à necessidade de uma avaliação prévia da missão do FMI. Assim, o acordo logrado com o BM foi suspenso:

Inglaterra vota en contra de tres de los préstamos para la Argentina: los 250 millones para el Programa eléctrico (básicamente destinado a la represa hidroeléctrica de Yacireta) y los 300 millones para un plan de construcción de viviendas más los 150 millones (sobre una operación de 300 millones) para financiar la apertura del comercio exterior argentino.⁴⁰

Barber Conable, presidente do BM, argumenta para obter uma decisão favorável da Direção do Banco. Os acontecimentos na Argentina podem explicar o comportamento de Conable. Em maio de 1989 estavam previstas as eleições presidenciais, as avaliações políticas dos organismos de crédito se submetiam às previsões sobre o triunfo do peronismo ou da UCR. Por distintas razões, a probabilidade maior recaía sobre o peronismo, que havia mantido, nos governos anteriores, posturas reticentes em relação aos organismos. De fato, a Argentina ingressa no BM em 1956, após a queda do governo peronista, em setembro de 1955. No segundo mandato de governo peronista, entre 1973-76, esses organismos haviam sido deslocados como fontes de crédito pelos bancos comerciais, dificultando previsões sobre o comportamento do governo peronista. Entretanto, na análise de Conable estavam presentes comportamentos de índole política, de um passado histórico do peronismo,

³⁹ O programa incluía dois empréstimos setoriais – financeiro e comercial (TPL II) – e dois de investimento – setores de habitação e energia.

levando à defesa de um empréstimo de 1250 milhões de dólares, pois isso garantia, pelo menos no início, as reformas estruturais na Argentina.

Conable ponderava, ainda, a importância de assentar as bases para conseguir desse país uma maior predisposição para gerar políticas encaminhadas a maiores ajustes estruturais que os sugeridos pelos programas ou projetos conjunturais do FMI. Entretanto, os fatos ocorridos no final dos anos 80, levavam a novos comportamentos, não somente do peronismo, mas, sobretudo, dos atores que se aproximavam do novo governo do presidente Menen, vencedor das eleições de 1989.

A importância dos homens chaves, um dos caminhos sugeridos pelos trilateralistas, pode ter operado como um elemento de forte incidência nos processos de reforma estrutural e nas mudanças produzidas pelo governo Menen no relacionamento com os EUA e com os organismos internacionais.

Menen inicia seu governo mais apegado a “antigas” modalidades e concepções, uma delas sustentada na aliança governo-burguesia nacional, na qual Perón se havia apoiado em seu primeiro governo (1946-55). No final de 1989, a eleição de Roig, primeiro, e depois de Nestor Rapanelli como ministros da economia de seu governo, parecia seguir essa tendência. Ambos pertenciam à *holding* Bunge e Born que, nos anos 20, integrava os setores agropecuários da oligarquia nacional.⁴¹ Entre os setores dominantes se destacam os agro-exportadores que se haviam incorporado à atividade industrial, permanecendo os mesmos, ainda que incluídos em outras áreas. Dentre os grupos econômicos, originalmente agro-exportador, que se expandiu para a indústria, destaca-se o Bunge e Born. Ou seja, com o declínio do modelo agro-exportador emerge uma nova forma de transnacionalização do capital proveniente de empresas norte-americanas, alemãs e francesas⁴², que também é acompanhada da emergência de novos atores – pequenos e médios empresários.⁴³

⁴⁰ *Clarín*, 29/10/1988.

⁴¹ Na década de 20, se manifestava os primeiros sinais de estancamento e debilidade do modelo agro-exportador, situação que se produz conjuntamente com o nascimento do processo de industrialização.

⁴² Azpiazu, E. 1991

⁴³ O setor originalmente agro-exportador estava vinculado aos interesses ingleses ligados, prioritariamente, aos frigoríficos, ao cortume, às estradas de ferro, às finanças e à exploração da terra. Ver AZPIAZU, D.;

Os grupos agro-exportadores sofrem várias fissuras, destacando-se um setor que começa a investir parte da renda agropecuária na produção industrial. A forte gravitação sobre esse processo provém do capital estrangeiro, que desempenha um papel relevante no modelo substitutivo. As conseqüências podem ser percebidas em reacomodações, desapareções e maiores graus de subordinação dos pequenos e médios empresários. O processo oligopólico, exercido pelo capital estrangeiro, e as mudanças tecnológicas introduzidas marcaram importantes diferenças entre os setores da produção, reproduzindo não somente subordinações e desapareções em função do tamanho e magnitude da empresa, mas também em função do tipo, ramo e setor da produção a que se dedicavam.

Si bien el capital extranjero fue el agente más trascendente y dinámico a partir de la década de los 50, también estaban presentes, estructuralmente, las grandes empresas nacionales. Dentro de estas últimas se diferencian desde el comienzo de la industrialización, dos modalidades de acumulación diferentes que dan lugar a los grupos económicos por un lado y a las empresas independientes, por outro.⁴⁴

A pertinência dessa distinção efetuada pelos autores se deve a que grande parte da acumulação de capital advém mais de grupos econômicos do que de empresas independentes. A partir de meados da década de 70, começa a se instaurar uma nova política, que ainda permanece. No período 1976-83, os setores dominantes tentaram impor uma nova forma de acumulação, implicando, entre outras questões, o predomínio de certo tipo de empresas, que exerciam um papel de liderança: grupos econômicos e empresas transnacionais diversificadas e/ou integradas. Assim, autores como Azpiazu, Basualdo y Khavisse afirmam a coexistência de distintas estratégias no comportamento empresarial, prevalecendo a tendência à oligopolização tanto das empresas transnacionais como dos grupos econômicos, com integrações verticais e horizontais, configurando grandes conglomerados e um conflito entre diferentes setores da produção que, permanentemente, gera rearticulações.

Basualdo, E.; e Khavisse, M. *El nuevo poder económico en la Argentina de los 80*. Buenos Aires, Legasa, 1989.

⁴⁴ Id., ib., p.76.

Os primeiros ministros da Economia de Menen pertenciam a setores que haviam deixado de ser parte da “oligarquia nacional” e passaram a ser integrantes dos grupos econômicos. A presença de Domingo Cavallo no Ministério das Relações Exteriores, no primeiro momento e, em seguida, no Ministério da Economia, foi determinante nos novos rumos do governo de Menen. Cavallo possuía contatos com o *stablishment* norte-americano, originados em sua passagem pela Universidade de Harvard. Como presidente do Banco Central da Argentina, no final do governo militar, era responsável pela estatização da dívida privada e, por sua vez, tinha o apoio desses grupos, o que explicaria a aproximação de Menen aos organismos internacionais e aos EUA.

Entretanto, neste contexto, devemos lembrar que, nos períodos que antecederam a ascensão de Menen e Cavallo, havia a hipótese de que a Argentina poderia constituir-se numa espécie de “projeto piloto”. Além disso, havia uma segunda hipótese, apontando que o procedimento do BM, liderando a ofensiva, seria parte de uma estratégia para modificar e aprofundar os ajustes exigidos aos devedores, impulsionados pelo FMI.⁴⁵ Talvez, essas circunstâncias tivessem como corolário a grande ofensiva dos organismos e disponibilidade de atores nacionais, somadas a outros fatos, entre eles, as eleições norte-americanas (com a ascensão de Reagan, 1991) e a intenção dos grupos econômicos de impor um projeto afinado com seus interesses, privilegiando um acordo entre setores hegemônicos (capital financeiro e empresas transnacionais), com estratégias conjuntas e articuladas para os países subdesenvolvidos.

6.2. Reacomodações na política do Banco e sua repercussão na Argentina

A mudança na relação da Argentina com o BM, ainda que não seja exclusiva desse país, estava relacionada à crise de endividamento de muitos países periféricos e a conseqüente pressão pelo pagamento da dívida externa contraída especialmente na década de 70.

...en abril de 1988 [é anunciado] que el Banco Mundial asumiría un rol más predominante en el manejo de la deuda, se dejaba sembrado el terreno para una mayor profundización de la relación con Argentina... [colocava o BM no exercício

⁴⁵ Muchnik, D. *Clarín*, 29 de outubro de 1988.

de uma função mais ativa como intermediário, o próprio BM ressaltava] que deve ser visto, además de como prestatario, en su nuevo rol como **intermediario** en las negociaciones para que los deudores y acreedores alcancen un acuerdo.⁴⁶

A presença de agentes individuais, exercendo ações para a consolidação de determinados interesses, não estava ligada somente à vontade dos agentes, sua configuração dependia da posição que ocupavam dentro dos espaços onde se resolviam esses interesses e as relações que foram se estabelecendo.

Nesse período, também foi produzido um reposicionamento dos credores, que se encontravam mais fortalecidos em 1989 que em 1982, quando a moratória do México colocou o sistema financeiro internacional em comoção. Durante a década de 80, haviam passado dez anos do Acordo de Washington que, além de uma reacomodação no jogo de forças, sugeria novas estratégias; uma delas estabelecia um programa de pagamento da dívida com os Bancos Privados de Crédito dos países subdesenvolvidos.

O triunfo do partido republicano com Ronald Reagan (1984) produz transformações na política exterior norte-americana e no papel do BM como parte desta política. Altman⁴⁷ aponta uma mudança nos projetos e políticas do BM:

El Banco Mundial debía orientar sus esfuerzos hacia el alivio de la deuda y abandonar aquellos proyectos de infraestructura a los cuales contribuyó durante sus cuarenta años de vida. Le preocupa que los países subdesarrollados como consecuencias de su deuda, se vean afectados para importar, situación que resultaba perjudicial para los EE.UU. Ante esta situación sugiere un cambio de rumbo en las políticas del BM, entre las acciones sugiere: 1. Aumentar sus préstamos a los gobiernos nacionales debilitados.⁴⁸ 2. Administrar sus activos de forma más creativa para financiar esos mayores préstamos. 3. El BM debería insistir en que las naciones con superávit, en particular Japón y Alemania Federal aportarán una parte mayor del aumento de capital solicitado.⁴⁹ 4. Por último concluye que cualquiera que sea el plan concreto, el hecho es que debe ser hecho por el BM...⁵⁰

⁴⁶ Botzman, M. e Tussie, D. Argentina y el caso del Plan Baker. Op.cit., p.71.

⁴⁷ Secretário Adjunto do Tesouro Norte-americano entre 1977 e 1980 no governo Carter e membro fundador da Trilateral.

⁴⁸ Sobre isso, assinala que, dos 120000 milhões de dólares de capital, durante o ano de 1987, o BM emprestou aos governos um montante de somente 3500 milhões de dólares no mesmo ano.

⁴⁹ Nestas datas, o Congresso Norte-americano deveria aprovar a expansão de capital do BM.

⁵⁰ *Ambito Financiero*, maio de 1988.

As idéias de Altman expressam grande parte do ideário trilateralista, dado que, para este, uma boa cooperação com os interesses trilateralistas supunha uma entrada de capital mais eqüitativo entre os países desenvolvidos e a inclusão dos subdesenvolvidos (como fizeram os países da OPEP) como parte dos mecanismos de controle e subordinação a essas políticas.

Outros argumentos favoráveis a um papel ativo do BM sustentam que devem ser abandonados os empréstimos de ajuda bilateral e canalizar esse montante por seu intermédio. A tendência dos EUA à diminuição dos empréstimos bilaterais teria um duplo benefício, como sugeriu James Baker, Secretário do Tesouro Norte-americano durante o governo Reagan: “...el BM resulta un aliado estratégico para los Estados Unidos, con la ventaja adicional que los dólares allí depositados rinden muchísimo mas que los gastados en ayuda bilateral”.⁵¹

O segundo benefício recairia, ao mesmo tempo, sobre as empresas transnacionais de capital norte-americano. Baker traz os seguintes dados:

En 1987, firmas norteamericanas recibieron 1600 millones de dólares del BM, por bienes y servicios prestados en el extranjero. Gran parte del Programa de préstamos del BM beneficia a países estratégicamente importantes para los Estados Unidos, como ejemplo menciona a Pakistán, Filipinas y Turquía que recibieron préstamos por un total de 1808 millones de dólares y 765 millones en asistencia bilateral directa de los EE.UU. México, Brasil, Argentina recibieron 3905 millones y cero en asistencia económica norteamericana durante 1987. Y añade dentro de los 7703 millones de dólares entregados por el BIRF en 1987, a un grupo de diez países de gran importancia estratégica para EE.UU.⁵², el aporte en efectivo de los EE.UU. fue de sólo unos 60 millones de dólares. ... Por otra parte los 1600 millones de dólares facturados por firmas norteamericanas en 1987 representan más de la totalidad del capital pagado por los EE.UU. en los 40 años de vida del BM.⁵³

Isso mostra que, com Reagan, continuavam vigentes os propósitos de fortalecimento dos Organismos Internacionais de Crédito, os quais andavam por caminhos similares àqueles

⁵¹ *Clarín*, abril de 1988.

⁵² Os demais países que completam esta lista são: Marrocos, Indonésia, Tailândia e Tunízia.

⁵³ El BIRF, un negocio de grandes. *Clarín*, abril de 1988.

concebidos pelos trilateralistas. Ou seja, reforçar representações de **caráter coletivo**, onde se desvaneciam as relações bilaterais, desde que permeados pelos interesses das empresas transnacionais dentro dos organismos financeiros, que também pode ser interpretada como sinal de força/debilidade do Estado frente às transnacionais e aos organismos internacionais.

Nos marcos da política para os Estados, no que se refere às relações econômicas, os organismos internacionais operam como mediadores dos bancos credores e das transnacionais, mesmo no caso do Estado norte-americano, independente de ser funcional aos interesses de sua política econômica.

Com a mesma intenção, foram considerados outros fatos como indícios de vigência dos ideários trilateralistas, que tendiam ao fortalecimento do BM durante este período. Um primeiro indício foi o de oferecer melhores condições e aprofundar algumas regras do jogo que facilitaram os movimentos do investimento estrangeiro, dado o reconhecimento de seu papel como propulsor do desenvolvimento. Nesse sentido, em 1988 entra em operação uma nova agência do BM – Organismo Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA) – orientada a proteger o investimento privado nos países em desenvolvimento contra riscos políticos. Seu objetivo era incentivar investimentos mediante garantias a longo prazo contra quatro possíveis categorias de riscos não comerciais:

1. emergentes de conflitos armados e agitação civil;
2. de transferência, resultantes de restrições governamentais sobre conversão e transferência de divisas;
3. de perdas, resultante de medidas legislativas ou administrativas e omissões do governo do país receptor de investimentos, que tenham o efeito de privar ao investidor estrangeiro de sua propriedade ou controle de seus investimentos ou de benefícios substanciais desses investimentos;
4. repúdio a contatos governamentais, caso o investidor não tenha acesso a fóruns competentes, enfrente demoras não razoáveis nesses fóruns, ou não possa obter a aplicação de uma decisão judicial a seu favor.⁵⁴

⁵⁴*La Prensa*, 13 de abril de 1988.

Para prevenir-se de riscos dessa natureza, os investidores deveriam pagar uma taxa a esta nova agência, que a representaria em caso de conflito, negociando com o país segundo as previsões do acordo. Esse serviço poderia ser contratado tanto investidores estrangeiros como nacionais.

Um segundo indício considerado, concomitante a esse novo papel conferido ao Banco, foi o aumento de seu orçamento, que lhe possibilitava ampliar não somente os créditos, mas seus credores e, ao mesmo tempo, aumentar os projetos existentes, ampliando seu espaço de poder. A partir de meados da década de 80 foi registrado um importante descenso dos Empréstimos outorgados pelo BID. Em 1984, os créditos concedidos somaram 3567 milhões de dólares, enquanto que em 1988 não superavam 2200. O Presidente desse organismo explicava que a diminuição desses créditos se devia a

falta de acuerdo entre los EE.UU. por una parte y América Latina y los miembros extraregionales del banco por otra, sobre la demanda de Washington de obtener un virtual poder de veto en las decisiones del Directorio. Frente a esta manifestación de poder de los países de América Latina, el Director del Tesoro norte-americano amenazó con desviar los fondos destinados a estos organismos hacia el BM.⁵⁵

Algo semelhante acontece com relação ao FMI. O Tesouro norte-americano se opôs ao aumento das contribuições dos países membros deste organismo, argumentando a tendência a iniciativas de reformas de curto prazo. Frente a uma posição de corte de fundos adotada pelos EUA, em relação ao BID e ao FMI, a posição é diferente em relação ao BM.

No início de 1988, o BM propugnava um aumento de seu capital, passando de 75.000 a 171.000 milhões de dólares, e foi apoiado pelos seis maiores países industriais integrantes de seu diretório, desde que aumentasse os empréstimos condicionados; os futuros empréstimos deveriam ser concedidos na medida em que estivessem atados a genuínas reformas econômicas nos países devedores.⁵⁶ Ainda que o aumento de capital do Banco contasse com a anuência de Reagan, os EUA enfrentaram uma forte oposição dos

⁵⁵ *Ambito Financiero*, 21 de julho de 1988.

⁵⁶ *Ambito Financiero*, 21 de julho de 1988.

democratas no Congresso (nesse momento, de oposição), pois sustentavam que, dissimuladamente, o Banco se transformava em subsidiador da empresa estrangeira não norte-americana.⁵⁷

Nessa objeção do Congresso norte-americano, reaparece a luta entre os interesses corporativos e o Estado, independente do tamanho do mesmo e de seu protagonismo na cena internacional. O aumento foi concedido e contou com o apoio do Secretário de Tesouro, James Barker, e o Presidente da Reserva Federal norte-americana.⁵⁸

Assim, o presidente do BM, Barber Conable, anuncia que:

[O BM] Fortalecerá los Programas que atacan la pobreza absoluta. Expandiría significativamente su labor en el desarrollo y la protección del medio ambiente; Aumentará su apoyo a las reformas de política económica y ajuste; Continuará con un volumen significativo de préstamos para el desarrollo de la infraestructura básica; hará una contribución mayor en asistir a las naciones altamente endeudadas para volver a ganar su capacidad crediticia. Así como reforzar su labor al estímulo a la contribución del sector privado al desarrollo.⁵⁹

Como pode ser observado, duas argumentações adquirem peso: a necessidade de investimentos estrangeiros como motor do desenvolvimento e a resolução do tema da dívida dos países subdesenvolvidos com os Bancos Comerciais. Para ambas as missões, o BM se converte num instrumento de intermediação entre os governos e os bancos privados, negociando e garantindo o pagamento da dívida contraída, e entre os Estados e as empresas transnacionais, para a localização de capitais.

6.3. Financiamento do BM durante o governo de Carlos Menen

A partir da ascensão de Menen ao governo, no final de 1989, são retomadas as negociações, antes interrompidas, com o FMI e com o BM. Ao mesmo tempo, foram produzidas mudanças em alguns termos dos acordos estabelecidos com o governo anterior.

⁵⁷ Id., ib.

⁵⁸ *Clarín*, 21 de fevereiro de 1988.

⁵⁹ *Ambito Financiero*, 17 de fevereiro de 1988.

Por sua vez, começam a ser concretizadas algumas medidas que possuíam uma certa consonância com as idéias gerais propagadas pelo Banco, entre elas, cabe destacar: A Lei de Emergência Econômica, de agosto de 1989 e a Lei de Reforma do Estado⁶⁰, que assentam as bases da política de curto e médio prazos, acompanhadas de políticas de ajuste e reforma fiscal, recessão, privatizações e desregulação e descentralização da atividade econômica.⁶¹

Especialmente a partir de 1991, com a ascensão de Domingo F. Cavallo como Ministro da Economia, se inicia uma sucessiva onda de empréstimos do BM, que continuam após o período considerado (1990-96), o que nos leva a considerar, de um lado, as práticas e ações de outros agentes, de outro, os vínculos que se estabelecem entre eles, pautados por laços "oficiais" e por relações de caráter mais informal, ainda que estas sejam aparentes. Na realidade, foi-se construindo uma nova ritualização, que pode ser entendida como uma nova modalidade das estratégias de dominação, desvinculada ou não do papel de consulta nas estratégias cooperativas colocadas pelos trilateralistas.⁶²

O Banco concede quatro tipos de empréstimos: investimento para infra-estrutura, Programas Sociais, Ajuste Estrutural e Assistência Técnica, permeadas por diferenças em relação ao montante; a emergência de uns e outros e o grau de significação em relação às mudanças introduzidas, através de diferentes indicadores e indícios, são manifestadas na estrutura, no comportamento social e na transformação institucional do país.

⁶⁰ Ley 23 697. Emergencia Económica. Sanción: 15 de septiembre de 1989. Poder de Policia de Emergencia del estado. Suspensión de subsidios y subvenciones. Reforma Carta organica del BCRA. Suspensión de los Regímenes de Pormoción Industrial Y minera. Regimen de Inversiones Extranjeras. Reintegros, Reembolsos y Devolución de Tributos. Suspensión del regimen de Compre Nacional. Regimen Presupuestario de Emergencia. Fondos con Destino específico. Impuesto a la Transferencia de Combustibles Liquidos derivados del petroleo. Regalias Petrolíferas y gasíferas. Modificación de la ley 23664. Regimen de Compensación de Créditos y Deudas de particulares con el Estado y de Créditos y deudas del sector Público. Deuda Pública Interna. Mercado de Capitales. Empleo en la Administración Pública, empresas y Sociedades. Indemnización por antigüedad o despido. Sociedades Comerciales. Comercio y Abastecimiento. Operaciones Consulares. Saneamiento de Obras Sociales. Institutos y organismos autarquicos nacionales. Procedimiento Impositivo. Venta de Inmuebles del Estado. Adecuaciones de la Unidades de la Cuenta de Seguro. Regimen Penal Tributario y Previsional. Convenios Internacionales.

⁶¹ Programa de Inversiones Sociales Municipales en Argentina. Etapa de Facilidades de Preparación de Proyectos. Argentina, AR 0058 - Dic, 1992, *mimeo*, p.1.

⁶² Este ponto será abordado no capítulo III.

6.4. Projetos financiados pelo Banco

Com o objetivo de proporcionar uma visão completa dos créditos do Banco Mundial à Argentina, analisamos o conjunto de projetos financiados por este organismo, priorizando o período entre 1990 e 1996, incluindo uma análise mais superficial dos créditos posteriores a 1996.⁶³

O Plano de Convertibilidade e de Reforma, iniciado em 1991, é um programa econômico cujos pilares essenciais se assentam na reforma monetária, fiscal, estatal, comercial e do sistema de previdência social. Este ajuste radical é um processo que vem se concretizando e deverá ser concluído através de distintas etapas.

Os relatórios elaborados pelo governo e outros organismos, a exemplo do BM, admitem o "êxito" no comportamento de uma série de variáveis que envolvem o programa de convertibilidade, a exemplo do crescimento médio do PBI de 7,7%, alcançado nos primeiros anos do Plano. Entretanto, a persistência do desemprego são consideradas pelo BM como elementos que justificam a continuidade no apoio financeiro concedido pelo BM à Argentina, mesmo que este país esteja habilitado em termos de nível de renda per capita para a "graduação".

Neste trabalho, os projetos têm sido considerados em função dos objetivos perseguidos e atendem os critérios classificatórios do BM e do Ministério da Economia da Argentina, agrupando-se em reformas estruturais⁶⁴, sociais, consultoria/assistência técnica e infra-estrutura.

⁶³ Entre 1988 e 1991 foram aprovados somente dois projetos: infra-estrutura, destinado à execução do Programa de Yacyreta, represa hidroelétrica binacional, conjuntamente com o Paraguai; o segundo, destinado a um Programa de Desenvolvimento Municipal para cinco Estados argentinos (Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Neuquén, Santa Fe).

Quadro I - Projetos e programas com financiamento do BM (1988-95)

Reformas Estruturais	Sociais	Consult. /Assist.Téc.	Infra-estrutura
Saneamento Financeiro e Des.Econ. dos Estados	Prog. Materno-Infantil e NutriçãoI (PROMIN)	Assistência Técnica e Reforma do Setor Público*	Projeto Hidroeléctrico Yacyreta I
Reforma Estatal I (PRL)	Descentralização e aperfeiçoamento da educ. secundária I *	Assistência Técnica e Adminis. Tributária *	Projeto Hidroeléctrico Yacireta II.
Segundo Prog. de Desenv. Estatal	Reforma da Educação Superior *	Assistência Técnica e Reforma da Empresa Pública *	Manutenção e reabilitação das estradas
Desenvolvimento do mercado de capitais (Des. Ec.)	Reforma do setor da saúde *		Prog.Nac. de água potável e esgoto
Desenvolvimento do mercado de capitais (AT)	Proteção social		Inundações
Modernização dos serv.agropecuários			
Desarrollo municipal I.			
Desenvolvimento municipal II			
Privatização dos bancos estatais			
Reforma dos bancos privados			
Reforma do setor de mineração			
Total:11	5	3	5

Fonte: Dados extraídos de Proyectos /Programas en ejecución y en preparación. Documento BIRF, janeiro de 1996.

A partir de 1996, o BM concedeu 26 novos créditos à Argentina, dos quais mais de 50% estavam destinados a aprofundar o programa de reformas estruturais e ampliá-lo a outros setores não incluídos até este momento – como é o caso do Projeto de Reforma das Obras Sociais Sindicais, que passou ao setor privado –, a estender a privatização de bens públicos a outras áreas – a exemplo do Projeto de Assistência Técnica para a Privatização dos Aeroportos e do Transporte Público de Buenos Aires, incluindo metrô e trens metropolitanos (projetos já realizados) – e continuar os projetos iniciados que entram em uma nova fase, seja pela inclusão de novas unidades (Estado e municípios) ou de outros setores.

⁶⁴ Reforma estrutural é aqui considerada como as ações cujo sentido faz parte dos critérios e medidas estabelecidas como pautas no Consenso de Washington e implicam transformações nos marcos institucionais, reguladores e de funcionamento de um Estado.

O projeto de Reforma Trabalhista se inclui entre os iniciados durante o período posterior a 1996, sofrendo atrasos e modificações, produto da luta e negociação que envolve diversos setores, entre eles, os sindicatos, os empresários e o governo, especialmente o Ministério do Trabalho e Previdência Social e, em menor medida, a Igreja católica, através do Episcopado argentino. Por sua vez, foram registradas diferentes matizes no interior de cada um desses setores, que expressam as lutas de interesses de diferentes agentes e grupos.

6.5. Financiamento da reforma

Para financiar parte do processo de reformas, o governo argentino fez um acordo com o BIRF para a obtenção dos distintos empréstimos: estruturais, ingressando diretamente ao Tesouro, e os destinados a apoiar as diversas áreas do governo que implementariam a reforma.

O BM e o BID concederam um empréstimo estrutural de 650 milhões de dólares, desembolsado em duas partes, metade em 1991 e o restante em 1992. A primeira parte foi utilizada, quase totalmente, para financiar a redução de 120.000 agentes da Administração Pública. Este empréstimo estava ligado ao cumprimento de "condicionalidades" que o governo argentino se comprometia a alcançar no marco do Programa de Reformas. O cumprimento dessas metas facilitou o desembolso da segunda parte, assim como a obtenção de um empréstimo de Assistência Técnica de 23 milhões de dólares por três anos – assinado em agosto de 1991 e com primeiro desembolso em dezembro do mesmo ano – para apoiar o processo de reforma administrativa (Projeto 3362- AR).

A garantia de desembolso estava sujeita ao cumprimento de uma série de outras condicionalidades, entre elas:

- Reforma fiscal que permita melhorar substancialmente a arrecadação de impostos;
- Modernização da Alfândega, com o objetivo de melhorar o controle e a arrecadação advinda do comércio exterior;
- Limitar os custos fiscais, revisando e adequando os subsídios concedidos através da Promoção Industrial;

- Modernizar da Administração através da redução de pessoal, reenquadramento e novas normas para o sistema de salários;
- Modernizar as administrações financeiras, permitindo uma dotação mais eficiente e controlável dos recursos; essa modernização abarcava:
 - . sanção de uma nova lei de administração financeira;
 - . sanção de uma lei de compra dos bens do Estado;
 - . projeto de Lei de Orçamento para 1992;
 - . eliminação de parte dos fundos especiais e racionalização dos fundos de contas especiais;
 - . eliminação, para 1991, das transferências realizadas acima do orçamento às empresas públicas e aos Estados;
 - . reorganização do Banco Central, incluindo a sanção de uma nova Carta Orgânica; a eliminação da função liquidadora de entidades financeiras e o controle dessas entidades pela Superintendência de Entidades Financeiras (SEF).⁶⁵

O *Boletim Oficial* se constituiu no único meio de informação para as autoridades da Secretaria de Fazenda, os funcionários e técnicos do MEOSP e da Administração Pública, assim como a opinião pública em geral, evidenciando que os detalhes da reforma eram pouco difundidos.

⁶⁵ *Boletín de la Reforma*. Ministerio de Economía. Argentina.

**Quadro II - Projetos aprovados entre 1988-96
(segundo montante e duração)**

Projeto	valor total	valor do empréstimo	duração
1.BIRF 2850 (Represa de Yacireta)	778.600	276.000	30/6/88 a 31/12/98
2.BIRF2929 (Desenvolvimento Municipal)	240.000	120.000	11/88 a 3/96
3.BIRF 3280	575.000	200.000	2/92 a 12/96
4.BIRF 3281	250.000	100.000	8/91 a 6/98
5.BIRF 3292	33.852	23.000	4/91 a 12/95
6.BIRF3297	107.300	33.500	8/91 a 6/98
7.BIRF 3362	32.850	23.000	8/91 a 12/96
8.BIRF 3460	65.000	20.000	9/92 a 2/97
9.BIRF 3520 (Yacireta II)	1.936.000	300.000	11/92 a 12/98
10.BIRF 3521 (Inundações)	270.000	170.000	1/93 a 12/96
11. BIRF 3611 Estradas não privatizadas	756.000	340.000	10/93 a 6/00
12.BIRF 3643 (PROMIN)	160.000	100.000	8/93 a 12/96
13.BIRF 3709 (mercado de capitais)	500.00	500.000	11/94 a 6/96
14.BIRF3710Ar (mercado de capitais)	10.200	8.500	11/94 a 6/98
15.BIRF 3794 (Desc. e Educação Média)	268.700	190.000	3/95 a 6/00
16.BIRF 3836 (Reforma Provincial)	300.000	300.000	3/95 a 6/98
17.BIRF 3860	300.000	210.000	10/95 a 6/00
18.BIRF 3877 (Des.Pcial)	321.000	225.000	12/95 a 6/02
19.BIRF3878 Privatização dos Bancos	1.500.000	500.000	5/95 a 4/97
20.BIRF 3926 (Reforma de Bancos Privados)	Sin especificar	500.000	10/95/12/97
21. BIRF 3921 (Educação Superior)	273.000	165.000	12/95 a 12/00
22.BIRF 3927 (Setor de Mineração)	40.000	10.000	10/95 a 6/01
23. BIRF 3931 Saúde Pcial.	144.700	101.400	1/96 a sin esp.
24.BIRF 3957 (SIEMPRO)	165.000	152.000	12/95 a 6/98
Total	9.027.202	4.567.400	

Fonte: Dados retirados do *Documento BIRF*. (confeção própria)

7. Projetos de reformas estruturais

Os projetos aprovados e em execução entre 1990-96, denominados de Reformas Estruturais, somam um total de 11 e incluem a reforma de distintas estruturas organizativas correspondentes a diferentes setores e níveis do aparelho de Estado. Entretanto, alguns deles, categorizados pelo Banco e pelo Ministério de Economia como Sociais e de Assistência Técnica (aparecem no quadro I com asterísco), produziram reformas estruturais consideráveis em alguns dos setores que, tradicionalmente, pertencem às áreas sociais e de política estatal, como é o caso de dois projetos da área educativa e de Assistência Técnica.

Os "Programas de Desenvolvimento Municipal" foram destinados a reformas no âmbito dos municípios, destacando-se: "Desenvolvimento Municipal I e Desenvolvimento Municipal II", o primeiro, iniciado em 1988 e finalizado em 1996. Como é habitual em certos empréstimos do Banco, nem todas as unidades – nesse caso, os municípios do país – estavam em condições de solicitar empréstimos e ajustar-se às condições estabelecidas pelo BM, tampouco possuíam condições financeiras para apresentar a contrapartida exigida. Assim, no caso do primeiro projeto, foram incluídos somente cinco municípios de um total de 23 Estados argentinos: Buenos Aires, La Pampa, Córdoba, Neuquén e Santa Fé. As características e história de cada um desses Estados é diferente, sua participação nesse empréstimo está vinculada a um projeto piloto, mas também foram selecionados por possuir certo grau de desenvolvimento sócio-econômico, colocando-os em melhores condições de executar esses projetos.⁶⁶

O Programa de Desenvolvimento Municipal II, iniciado no final de 1995, além de dar continuidade ao anterior, incluía outros Estados: Mendoza, Catamarca, Corrientes, Formosa, La Rioja, Misiones, Santa Cruz e Tierra del Fuego, com o qual as reformas no âmbito municipal afetaram um total de 13 Estados. Os Estados foram incluídos em três projetos estruturais: "Saneamento Financeiro e Desenvolvimento Econômico dos Estados Argentinos I e II". O primeiro, iniciado no final de 1991, incluiu as jurisdições estaduais,

⁶⁶ Uma das condições, estabelecidas pelo BM e pelo governo, para ser beneficiário de um crédito é dispor da capacidade de endividamento e a aprovação das câmaras correspondentes.

exceto Santa Cruz. O segundo, iniciado no final de 1995, deu continuidade às ações empreendidas no primeiro e incluiu todos os Estados e o município da cidade de Buenos Aires.

O terceiro projeto – "Programa de Reforma Provincial" –, iniciado em março de 1995, teve como objetivo transformar o setor público estatal sob parâmetros similares aos estabelecidos no Programa de Reforma em âmbito nacional, orientando o setor público à maior eficiência dos gastos, orçamentos balanceados e fortalecimento dos sistemas financeiros de gestão orçamentária. Isso significou a transformação das estruturas organizativas dos Estados, privatizações de bens estatais e corte de pessoal nas entidades públicas. Esse processo foi assessorado por consultores contratados com esse objetivo, muitos deles já tinham passado pela experiência da Reforma em âmbito nacional.

Os projetos estruturais incluíam também reformas em outros setores, destacando-se o Projeto de Assistência Técnica à Administração Tributária, iniciado em setembro de 1992 e orientado a melhorar o sistema de arrecadação, tanto em termos de aumentar a arrecadação, como de assegurar sua continuidade e crescimento.

O Mercado de Capitais foi outro setor incluído como beneficiário do Banco, solicitando dois empréstimos denominados "Desenvolvimento de Mercado de Capitais". Um deles, orientado a oferecer assistência técnica para o fortalecimento institucional de uma agência reguladora desse mercado. Esse projeto incluía também ações vinculadas ao setor de previdência social e bancário local, facilitando as atividades de financiamento e investimento de capitais. O segundo projeto, estreitamente ligado ao anterior, se orientou à promoção do desenvolvimento de um mercado de capitais ordenado e eficiente, ambos foram iniciados no final de 1994.

O Projeto de "Privatização de Bancos Estatais" se orientou à concretização de uma reforma estrutural do setor financeiro nos Estados argentinos, o que significou o desaparecimento de entidades de longa trajetória. Um segundo projeto, vinculado ao anterior – "Reforma dos Bancos Privados"–, se orientou a apoiar reformas tendentes à

recapitalização e reestruturação dos bancos privados argentinos. Um dos caminhos eleitos foi a eliminação de bancos insolventes e a fusão ou recapitalização de outros. Esses projetos transformaram significativamente, e em curto prazo, a estrutura bancária oficial e privada; ambos foram iniciados em maio e outubro de 1995, respectivamente.

8. Projetos Sociais

Entre os setores contemplados para implementação de projetos sociais, especialmente entre 1990-96, destacam-se as áreas de educação, saúde e previdência social; dentro de cada setor também foram aprofundadas e ampliadas as reformas já iniciadas.

8.1. Educação

8.1.1. A posição do BM

Nos anos 80, o BM concede à educação um lugar importante dentro de suas propostas, passando a formar parte das instituições que assessoram e formulam políticas para esse setor, além de aumentar a concessão de créditos.

No ano de 1990, o Banco passa a elaborar novas diretrizes políticas para as décadas futuras, com base nas conclusões da *Conferência Internacional de Educação para Todos* realizada na Tailândia no mesmo ano.⁶⁷

Entre as diretrizes, foram priorizadas a educação básica e a educação das mulheres, em estreita ligação com o problema da pobreza. Nesse sentido, foi enfatizado o papel da mulher e seu desempenho em termos da saúde dos filhos e do controle da natalidade para conter a expansão demográfica.

Outras questões, vinculadas ao processo de globalização e à relação entre capital e trabalho, levaram o Banco a considerar a qualidade da educação definida em termos de eficiência, aproveitamento e desempenho escolar.⁶⁸

⁶⁷ Fonseca, M. O Banco Mundial e a Educação. In: GENTILI, Pablo. (comp.) *Pedagogia da exclusão...* Op.cit., p.171.

⁶⁸ Torres, J.C. 1995.

Quadro III – Financiamento global para a Educação (1983-94)

Períodos	Valor Educação	Valor Total	% do Total
1983-86	2.998,70	60.702,30	4,9 %
1987-90	3.681,10	78.963,80	4,7 %
1991-94	8.209,60	88.923,10	9,2 %
Total	14,889,40	228.589,20	6,5 %

Fonte: Relatórios do Banco Mundial (1992-1993).

Além da evidência dos dados em termos quantitativos, Banco sustentava que

En el plano internacional el Banco es la mayor fuente de asesoría en materia de política educacional y de fondos externos para ese sector. El Banco Mundial transformase en los últimos años en el organismo con mayor visibilidad en el panorama educativo global, ocupando en gran parte el espacio tradicionalmente conferido a la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). El financiamiento no es el único y más importante papel del Banco en Educación. El BM transformase en la principal agencia de asistencia técnica en materia de educación para los países en desarrollo.⁶⁹

O BM passa por seis mudanças fundamentais no que se refere à educação, que são sinalizadas em seu primeiro documento de política para o setor, produzido em 1980⁷⁰:

1. Aumento dos créditos para educação, triplicado em 10 anos, como mostra o quadro III;
2. Aumento da importância concedida à educação de primeiro grau e, mais recentemente, aos primeiros anos da educação secundária. Entre 1993-94, esses dois níveis representaram a metade dos créditos no total do orçamento do BM destinados à educação;
3. Extensão desse financiamento às regiões subdesenvolvidas;
4. Menor importância concedida às construções escolares. Os novos insumos foram destinados a textos escolares, capacitação docente, tempo de instrução, avaliação da aprendizagem, etc.⁷¹

⁶⁹ Relatório do Banco Mundial, 1992; e FONSECA, M. O Banco Mundial e a Educação. Op. cit., pp.125-126.

⁷⁰ Ver Torres, R.M. Op. cit.

⁷¹ Nos anos 60, o BM financiava particularmente construções escolares, privilegiando a educação de nível médio, sobretudo a educação vocacional e técnica, ainda que na gestão de McNamara esse organismo apoiasse educação básica e não formal, como paliativo contra a pobreza.

5. Atenção mais específica à educação das meninas;
6. Passagem de um enfoque estreito de projeto a um setorial mais amplo.

Grande parte dessas medidas tem sido incorporadas como ações do governo argentino, mas também podem ser identificadas outras ações, reconhecidas pelo BM como prioridades para o sistema educativo dos países em desenvolvimento que, desde sua ótica, devem satisfazer quatro condições: acesso, equidade, qualidade e redução da distância entre reformas educativas e reformas da estrutura econômica. Esta última explica, a importância outorgada à reforma dos sistemas educativos na implementação de reformas estruturais em outras esferas, como acontece na Argentina. Dessa forma, é possível sustentar que os dois projetos educativos, incluídos como projetos sociais, sejam considerados como de reformas estruturais.

8.1.2. Projetos da área

Um dos projetos que se destaca neste período é o de "Descentralização da Educação Secundária e Melhoramento da Qualidade Educativa". As transformações produzidas no marco da reforma educativa, exceto o sistema universitário⁷², durante o primeiro e segundo governos de Menen, foram assentadas em duas grandes linhas. A primeira, iniciada em 1991, refere-se ao processo de descentralização dos serviços educativos, que significou a passagem da administração da órbita nacional (Ministério da Cultura e Educação) para os Estados e/ou municípios, assumindo os níveis de ensino (secundário, médio, superior não universitário – terciário –, educação especial, de adulto e artística). Os serviços de nível primário realizaram o processo de transferência na década anterior, encerrado em 1978.

A Segunda – aplicação da nova Lei Federal de Educação (1993) – introduz três mudanças: 1) ampliação dos anos de obrigatoriedade da educação (dos sete anos passou para 10 anos); 2) configuração de um modelo legal regulatório, que institui normas referentes à organização e unidade do Sistema Nacional de Educação em seu conjunto. Nesse contexto, "el Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar

⁷² As reformas introduzidas para esse nível serão consideradas adiante.

y controlar el cumplimiento de la política educativa...”⁷³; 3) modificação da estrutura organizativa do sistema educativo.⁷⁴

Essas mudanças envolvem uma série de questões, a exemplo da Reforma Curricular dos primeiros 10 anos da Educação Geral Básica (EGB), onde cúpula nacional do setor educativo designa uma comissão, integrada por especialistas das diferentes áreas e disciplinas, com o objetivo de estabelecer e definir os "conteúdos mínimos", que serão comuns a todas as jurisdições estaduais e do município da Cidade de Buenos Aires.

Esses conteúdos mínimos foram previamente submetidos ao conhecimento, revisão e avaliação de grupos e organizações nacionalmente representativas (Igreja, Associações Profissionais, Agrupamentos Sindicais, Universidades e figuras reconhecidas no âmbito da cultura, etc.), gerando uma série de polêmicas em torno do questionamento de alguns deles, especialmente da Igreja Católica. Após chegarem a um acordo, cada jurisdição configurou seu próprio *curriculum*.

No Sistema Educativo argentino, os estabelecimentos escolares foram construídos e organizados em função das características específicas de cada um dos níveis – Primário e Secundário –, obrigando-os a redefinir o modelo institucional para cada estabelecimento de ensino. Os docentes, diretores e funcionários pertencentes a esses estabelecimentos também obedeciam a mesma lógica. Assim, a Reforma traz uma espécie de fusão do nível primário com o médio, dado que a EGB absorveria os primeiros anos da escola média e os três últimos seriam correspondentes à Educação Polimodal.⁷⁵

Essa situação tornou-se especialmente conflitiva, sobretudo, para os cargos diretivos e para os docentes do ex-sétimo grau do nível primário e de disciplinas correspondentes ao

⁷³ Ley Federal de Educación n° 24.195, Título 1, Art. 2, 1993.

⁷⁴ No sistema prévio à Reforma, dedicavam-se 7 anos para o Nível Primário e 5 anos para o Nível Meio. Ambos os níveis apresentavam estruturas e autoridades próprias. A Reforma contempla 10 anos de Educação Geral Básica organizada em 3 ciclos de 3 anos cada um. Atualmente, apenas duas províncias levaram à prática dita mudanças.

⁷⁵ Entende-se por educação polimodal os últimos 3 anos após a EGB.

primeiro e segundo anos do ex-nível secundário. A essas questões estão relacionados aspectos referidos ao estatuto docente e à questão salarial.⁷⁶

A Reforma também significou a determinação e redefinição de cargos, como a capacitação e formação docente, e readaptação das construções em função da nova estrutura organizativa.⁷⁷

A questão da capacitação remete, especialmente, aos docentes na ativa, dado que as transformações curriculares e a organização por ciclos, e não por graus, introduzia mudanças substanciais nos aspectos pedagógicos. Essa tarefa ficava sob a responsabilidade de cada jurisdição. Cabe advertir que a mesma se torna muito complexa para algumas jurisdições e, muitas vezes, de difícil realização com os recursos humanos e financeiros que dispõem. Nas jurisdições onde há predominância da educação rural, a questão poderia tornar-se ainda mais difícil, pois, até o momento, os docentes recebem capacitação sem abandonar o cargo. Esses processos, já iniciados, recorrem a instituições universitárias públicas e privadas mediante chamados de licitação. Estes serviços são controlados pela Jurisdição, mas o financiamento é decidido pelo Ministério da Educação.

A Lei de Educação prevê a sobrevivência dos Institutos de Formação Docente (Educação Superior não universitária), criados na década de 70, e assinala que "estarão articulados horizontal e verticalmente com a universidade".⁷⁸ Essas transformações implicam modificações no estatuto docente e o envolvimento das associações e agrupamentos sindicais docentes.

⁷⁶ Os salários docentes dos vários níveis do sistema são regidos por critérios e regulamentos diferentes e por estatutos específicos.

⁷⁷ A nova organização da EGB prevê uma estrutura de três ciclos constituída por áreas de conhecimento, pelo menos para o segundo e terceiro ciclos. Cada jurisdição tem a liberdade de determinar como estabelecer os cargos de Coordenadores e Diretores, seja por ciclos ou áreas. Essas questões envolvem o perfil dos cargos, as incumbências, as responsabilidades e os salários, e são de difícil resolução, porque significam, entre outras, modificações de normas de capacitação e formação para essas novas funções.

⁷⁸ Cada jurisdição pode definir a forma de encarar a formação de seus docentes, entretanto, nas jurisdições onde já existem decisões sobre esse assunto, na maioria dos casos, não recorrem às universidades e introduzem a pesquisa e outras transformações que garantam a qualidade dos serviços. Por outro lado, algumas jurisdições aceitam a capacitação outorgada pelas universidades e assinam convênios.

O programa de reforma educativa, sinteticamente apresentado, está despojado de uma análise crítica dos alcances, debilidades e implantações do mesmo. Nossa intenção primordial foi demonstrar como um projeto denominado social sustenta um complexo plano de reforma estrutural para o sistema educativo.

Atualmente, existem várias pesquisas de avaliação dos alcances e repercussões em distintos planos dessa reforma. Nosso propósito não é realizar um trabalho dessa natureza, entretanto, cabe mencionar algumas circunstâncias que estão estreitamente vinculadas às mudanças.

O processo de descentralização dos serviços educativos, primeira parte do plano de reforma, tem contribuído para aumentar as diferenças entre regiões e jurisdições educativas, mesmo as já existentes antes dessas reformas. Essas diferenças são acentuadas em jurisdições com características mais rurais, com menor acesso a recursos humanos atualizados, com menos recursos econômicos e financeiros e menos condições de efetivar as reformas.

A descentralização, produzida concomitantemente com a reforma da estrutura do próprio sistema, foi acoplando e complexificando as mudanças, o que dificultou a demarcação dos efeitos de uma e outra medida, como também a dimensão de seus alcances. Por outro lado, nem todas as jurisdições educativas estão incluídas nos empréstimos do BM destinados a implementar as reformas no Nível Médio de Educação, somente seis, do total de 24 jurisdições, participam desse empréstimo: Mendoza, Neuquén, Misiones, Río Negro, Santa Fé e a província de Buenos Aires. Em geral, esses Estados foram considerados em melhor situação econômica para enfrentar um empréstimo dessa natureza.

No caso do Empréstimo BIRF 3794, a contrapartida foi sustentada por cada uma das jurisdições beneficiárias, que contribuíram com 30% do total do custo do Projeto, uma porcentagem bem reduzida corresponde ao Ministério da Educação; o BM contribuiu com quase 70%.

Esse projeto inclui o fortalecimento institucional – destinado às Secretarias de Educação de cada jurisdição –, e a qualidade da educação – destinada à reeducação e formulação do *curriculum*, capacitação docente e equipamento escolar e infra-estrutura (orientada à construção e remodelamento de edifícios escolares e, em alguns Estados, a remodelação e/ou construção dos Ministérios de Educação estaduais).

O componente nacional é destinado à realização de ações denominadas substantivas que cobrem o espectro das jurisdições educativas. Entre essas ações figuram a avaliação da qualidade, realização e atualização do Censo Educativo, capacitação de funcionários (bolsas e estágios) e reformas das Secretarias de alguns Estados não incluídos no empréstimo do Banco.

Por outro lado, no final de 1996, um segundo empréstimo foi negociado, como o mesmo nome do anterior, sofrendo algumas mudanças, pois a contrapartida argentina foi sustentada pela nação, excluindo as contrapartidas das jurisdições. Esse empréstimo também aponta para o aprofundamento das reformas iniciadas no nível médio e na implementação do sistema polimodal.

Por último, cabe esclarecer que muitas das mudanças que impulsionaram a reforma foram concretizadas através do orçamento nacional de educação, especialmente o destinado às jurisdições não incluídas no empréstimo, sob os mesmos lineamentos de política dos Estados beneficiados pelo Banco, implicando transformações de envergadura, algumas, amplamente arraigadas na cultura argentina. Esse comportamento foi considerado de "efeito indireto" em relação aos empréstimos do BM, pois algumas jurisdições, mesmo sem financiamento do Banco, tem aderido a pautas e critérios emanados do BM. Em outras palavras, essas mudanças são levadas à prática respondendo a outras circunstâncias que não se referem às condicionalidades financeiras. Elas estão vinculadas à adesão de princípios de visão construídos sob mecanismos disciplinadores mais assentados em uma violência simbólica.

8.1.3. Reformas no Sistema de Educação Superior

O Sistema de Educação Superior também tem sido beneficiado com grandes empréstimos. O projeto “Educação Universitária” tem dois componentes: 1) fortalecimento institucional da Secretaria de Políticas Universitárias e estabelecimento de sistemas de credibilidade e avaliação universitária; 2) apoio ao Fundo de Melhoria da Qualidade.

Em 1987, durante a gestão de Raul Alfonsín (Presidente da República), começa a ser elaborado um projeto destinado a obter fundos do BM para a coordenação e gestão das universidades nacionais. Com a ascensão de Carlos Menem (1989) ao governo, este financiamento, já obtido, permitiu colocar em marcha o subprojeto 06 do Ministério da Cultura e Educação e do Banco Mundial, cujas ações e propósitos foram: melhorar a interação das universidades com a sociedade, a qualidade de ensino, fortalecer a gestão universitária e proceder a avaliação das universidades. Assim, nasce

el protocolo de Concertación Universitaria en junio de 1990, entre cuyos compromisos figuraba la racionalización de las universidades nacionales. El gobierno quiso imponer al respecto los criterios de reordenamiento previsto en el programa del sector público: reducción de plantas de personal y reducción de estructuras. Ello crea resistencias y lleva a la conformación de una Comisión especial donde se manejaron indicadores globales sobre alumnos... Nace entonces, graduados, personal docente, empleados y presupuesto.⁷⁹

Esse projeto, iniciado em 1991, criou uma comissão que definiu os critérios para avaliar a qualidade do ensino universitário. A proposta é recusada pelo Conselho Interuniversitário Nacional (CIN), composto pelos Reitores das universidades públicas e personalidades do âmbito acadêmico. Atualmente, diversas universidades, com estratégias diferentes, têm iniciado processos de avaliação, através de convênios com o Ministério da Educação.⁸⁰ Sem esse convênio o orçamento e o financiamento corria o risco de sofrer recortes ou ter as universidades problemas de outra natureza.

⁷⁹ Perez Lindo, A. Los avatares de la evaluación. Op. cit., pp. 239-40.

⁸⁰ As auto-avaliações sobressaem-se mais que as avaliações externas, a exemplo da Universidad del Nordeste, onde, desde 1992, funciona um programa desta natureza.

Em 1995 foi sancionada a Lei de Educação Universitária, como correlato, deveriam ser modificados os estatutos das diferentes escolas. A Universidad Nacional de La Plata foi uma das poucas a realizar este processo. Um importante grupo de reitores tem apelado a recursos legais para que não sejam efetivadas as mudanças dos estatutos. Em alguns casos, a justiça ditou uma sentença favorável, mas temporária. Esta lei, por um lado, modifica as representações no co-governo universitário, no sentido de diminuir a porcentagem de representantes discentes e incluir a representação de funcionários, que, até esse momento não existia. Por outro, deixa aberta a possibilidade de fixar taxas para o ensino.

Como parte das transformações, desde 1994 as universidades são regidas pelo Programa Nacional de Incentivo à Pesquisa, que formalizou a categorização de pesquisador e estabeleceu uma espécie de prêmio à produção. Em 1995 foi criado o Fundo para Melhoria da Qualidade Universitária (FOMECE), com parte dos recursos provenientes do BM. Este programa tinha a finalidade de estimular

la transformación de la enseñanza universitaria de grado y de posgrado. Los componentes prioritarios del FOMECE serán: Ciencias Básicas, Ingeniería, Salud y Ciencias Sociales y Humanas. Ambos prevén recursos para la reforma académica y el mejoramiento de la oferta curricular. Se promoverá el mejoramiento de la gestión académica y la formación de los Profesores y docentes auxiliares de las universidades nacionales, estimulando su perfeccionamiento mediante el cursado de estudios de posgrado y se ofrecerán apoyos para la consolidación de programas de posgrado por la Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP) o la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).⁸¹

Mesmo recente, a criação dessas duas comissões permite advertir sobre o significado das mudanças introduzidas nas universidades públicas argentinas. Essas mudanças implicaram uma transformação de grande envergadura que, independente das vinculações com certas recomendações emanadas das políticas do BM, supunham reformas estruturais e descentralização dos serviços educativos. A modificação da estrutura organizativa do próprio sistema nos três primeiros níveis alterou consideravelmente aspectos bastante arraigados na cultura argentina, manifestados nas práticas de seus agentes.

⁸¹ MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS. *Manual de operaciones, Guía y Formularios para la presentación de Proyectos*. Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE), 1996, p.13.

A educação superior foi delineando novas regras do jogo na relação Estado-Sociedade-Universidade. Num prazo relativamente curto, transitou de um “estado policial” – durante o regime militar-autoritário (1976-83) – a um “estado benevolente”. O primeiro é caracterizado pela centralização do poder no Ministério da Cultura e Educação, na administração e gestão das universidades e no controle político-ideológico de cientistas e intelectuais. O resultado foi um modelo que criava um profissional de baixa qualidade, ausência de pesquisa e controle ideológico dos currículos, fundamentalmente nas ciências sociais e nas ciências humanas. O segundo, desenvolvido entre 1984 e 1989, significou o *aggiornamento* dos princípios fundamentais da Reforma Universitária de 1918⁸² e permitiu a transferência de poder aos atores da instituição, levando a uma série de esforços da comunidade universitária para reiniciar os processos de transmissão e geração de conhecimento. A partir da década de 90, a relação Estado-Universidade vem se caracterizando como um modelo baseado no controle, medição e avaliação.

9. Saúde e previdência social

As políticas para a saúde estão fortemente ligadas às políticas previdenciárias, na medida em que, como acontece na educação, estão demarcadas por uma definição do que deve ser entendido por “bem público”.

Un bien público es solamente aquello que se caracteriza por la no exclusividad y la no rivalidad, o sea solamente aquellos bienes que se caracterizan porque no se puede excluir a nadie de su uso, y el uso de uno no restringe el uso de otro. (...) esta definición de un bien público es totalmente diferente a lo que hasta hace pocos años se concebía como tal, es decir que bien público es todo aquello que está lo suficientemente valorado por la sociedad para convertirlo en un bien producido con recursos que dispone la sociedad con el objetivo de garantizarlo a todos los ciudadanos. Por lo tanto, esa nueva definición de bien público trae un recorte muy importante respecto a lo que sería la responsabilidad estatal.⁸³

⁸² Os princípios fundamentais foram: autonomia universitária e representatividade da comunidade (alunos, docentes e graduados).

As bases nacionais no processo de Reforma do setor saúde foram promulgadas em julho de 1992. Seus pressupostos fundamentais têm como base o direito à saúde da população, sustentada nos princípios de equidade, solidariedade, eficácia, eficiência e qualidade. Assim, os critérios sustentados na noção de bem público foram transformados, na medida em que os novos princípios substituem os que estavam vigentes: direito universal da saúde; Estado responsável para garanti-lo; saúde como responsabilidade coletiva; e mecanismos solidários na segurança social. Dessa forma, a assistência à saúde estaria regida por critérios focalizados, modificando o papel do Estado.

Essas reformas têm sido financiadas também por contribuições dos Organismos Financeiros e, portanto, estão sujeitas aos lineamentos do BM e do BID. Destacamos alguns projetos do setor saúde: 1. Reforma do Setor Saúde (PRESAL), que possibilitou mudanças nos subsetores de obras sociais, tanto públicos quanto privados. Dessa forma, foram estabelecidos os mecanismos de execução e interrelação, promovendo a complementariedade e a competição entre eles.

O segundo projeto – Programa de Reabilitação da Infra-Estrutura da Saúde – tinha como objetivo principal a construção de quatro hospitais estaduais de alta complexidade. O terceiro – Programa Materno-Infantil e Nutrição (PROMIM) – vinculado à saúde e financiado pelo BM, se centrava nas necessidades dos setores mais carentes, outorgando um papel estratégico à atenção primária da saúde, aos centros de desenvolvimento infantil, como lugares de referência, à complementação alimentar e ao fortalecimento institucional dos setores responsáveis pelas atividades do projeto.

Um quarto empréstimo, negociado com o BM, destinava-se à reconversão e ao fortalecimento institucional das obras sociais – Programa de Reconversão das Obras Sociais – com o objetivo de sanear financeiramente as obras sociais do Programa Assistencial Médico Integral (PAMI) e reconverter os quadros de pessoal.

⁸³Laurell, Ana Cristina. Las políticas sociales del neoliberalismo. Reprodução da conferência Cristina Laurell em Buenos Aires, , organizada pela Associação Latino-americana de Medicina Social (ALAMES) e a

Essas reformas têm, ainda, o objetivo de mercantilizar os serviços e benefícios sociais, particularmente na saúde e na previdência social, mas também inclui o setor educativo. As formas e os mecanismos de instrumentação dessas mudanças são diferentes no que diz respeito aos fundos de pensão e aos serviços de saúde.

La reforma neoliberal de los sistemas de pensiones es una operación mucho más fácil en términos operativos - aunque tal vez no en términos políticos - que la reforma de los sistemas de salud. Ello se debe a que la finalidad de esa reforma es transferir los fondos de pensiones de la administración pública y ponerlos bajo el control privado.⁸⁴

Para isso, transformaram os sistemas de pensões, conhecidos como solidários –fundos comuns e de partilha sob a administração pública –, num sistema regido pelo princípio de equivalência. O princípio solidário baseava-se na solidariedade entre as gerações, entre doentes e sadios, além disso, além disso, estava permeado por um importante componente redistributivo.

O princípio de equivalência estava regido por outro critério: cada contribuinte receberia benefícios e serviços equivalentes a seu investimento, ou seja, desaparece a função e o conteúdo redistributivo dos recursos para os serviços e benefícios sociais.

No caso das pensões, o controle privado dos fundos origina os Fundos de Pensões, cuja administração fica em mãos privadas durante um determinado período. Esses Fundos tem um grande peso na economia dos países pelas suas enormes possibilidades de influir nos mercados financeiros, canalizando o investimento de maneira determinada.⁸⁵

Na saúde, ao contrário da previdência, pode existir um maior consumo da assistência do que o pagamento efetuado, com o qual a fixação do princípio de equivalência se torna mais complexa. Como decorrência disso, pode existir um interesse menor na privatização do financiamento e na produção de serviços para a população como um todo. No caso

Associação de Médicos Municipais da Cidade de Buenos Aires, 3 de julho de 1996, p.2.

⁸⁴ Id.. ib., p.4.

⁸⁵ Atualmente, no Chile, estes fundos são equivalentes a 25% do PBI. No México, há um desconto de 11% dos salários; em 10 anos, os fundos de pensões terão depositado o equivalente a 25% do PBI. (Dados extraídos de Laurell. Op. Cit.)

argentino, houve uma espécie de privatização seletiva, escolhendo os setores mais rentáveis; a função pública estava mais restrita à regulação.

A equidade transforma o critério de acesso de tal forma que o serviço fica condicionado ao montante do pagamento efetuado pelo contribuinte. Ou seja, a equidade supõe o pagamento equivalente aos serviços que recebe, enquanto que a universalidade se reduziria somente ao acesso a esse pacote de serviços essenciais.

Na Argentina, o processo de reforma setorial tem-se centrado em três eixos fundamentais: descentralização do Hospital Público de Autogestão para o subsetor estatal, desregulação para o subsetor de obras sociais e regulação para o subsetor privado.

O primeiro propósito foi concretizado nos primeiros anos da década de 90, pois, entre 1990-92, foram transferidos aos Estados um importante número de hospitais nacionais.⁸⁶ Além disso, foram suspensos os programas de apoio à saúde, que subsidiavam atividades promovidas ao nível nacional. Essa situação provocou mudanças no papel do Ministério da Saúde e Ação Social, pois suas funções se dirigem somente à orientação e assistência técnica, delegando, às secretarias estaduais, a execução de ações de administração dos hospitais públicos e programas de saúde.

A formulação dos novos serviços sociais está sustentada no critério do cálculo de rendimento – custo-benefício das ações – baseada no enfoque da pobreza, respondendo aos delineamentos das políticas focalizadas. As reformas adotadas eram destinadas a transformar o funcionamento do sistema de atendimento médico, fundamentalmente, a partir da reconversão das obras sociais.

Essas medidas, que tem um objetivo macroeconômico de redução de custos, provocaram um impacto nos aspectos microeconômicos, em parte, pela incorporação de novos atores (previdência privada) e o crescente surgimento de novos intermediários e formas de

⁸⁶ Hospital Salvo H. Posadas; Hospital Montes de Oca; Hospital C. Sommer y los institutos especializados de microbiología, epidemiología e investigación en salud.

contratação. Essas medidas redimensionaram as relações com o setor privado, resultando num aumento de sua participação no fornecimento de serviços de atendimento à saúde, enquanto havia uma diminuição da contribuição do subsetor público e das obras sociais sindicais.

O sistema de serviços de saúde configurado depois dessas mudanças compreende três modelos: público, com financiamento público; previdência social, correspondente às obras sociais sindicais; e, privado, seguro voluntário pré-pago, que se organiza segundo cálculos de risco.

Dessa forma, o subsetor público sofreu uma grande transformação. Em dezembro de 1996 foi realizada uma reestruturação no Ministério da Saúde e Ação Social, que passou a ser constituído pela Secretaria de Políticas e Regulação da Saúde e a Secretaria de Programas de Saúde.

O subsetor público provê os serviços através da rede pública, aparelhando a transformação nas estruturas dos aparelhos de governo.

As obras sociais estão organizadas, até hoje, como um sistema de seguro social obrigatório, que inclui, além das prestações de serviços de saúde, outros benefícios sociais, como hotéis para uso dos filiados com preços acessíveis, financiados pelas contribuições de trabalhadores e empregadores. Mas, atualmente, o governo impulsiona a desregulação do setor, ocasionando a perda dos benefícios adicionais. O objetivo seria facilitar a competição das obras sociais entre si e com empresas privadas de saúde (pré-pagas), estimulando a livre escolha dos usuários.⁸⁷

⁸⁷ No final de 1996, o PMO aprovado estabeleceu a livre eleição, não cativa entre as obras sociais. Em janeiro de 1997, a Lei nº 24.754 (normativa para o setor privado) estendeu a exigência, o PMO deveria cobrir entidades de seguro voluntário. O PMO é considerado a peça chave do processo de reforma de seguro obrigatório, na medida em que define o produto que coloca as obras sociais em competição. A partir da fusão da ANSSAL, foi criada a Superintendência Nacional de Serviços de Saúde, alocada no Ministério da Saúde e Ação Social, como organismo descentralizado. Este órgão, de autarquia administrativa, econômica e financeira, deveria cumprir as funções de supervisão, fiscalização e controle dos agentes que integram o Sistema Nacional de Seguro de Saúde. A ação desta Superintendência estaria orientada à fiscalização do PMO e do Programa Nacional de Garantia e Qualidade da Assistência Médica nos órgãos do sistema, ao controle do

O subsetor privado conta com a participação de dois grandes grupos: profissionais que prestam serviços independentes a pacientes particulares, associados a obras sociais ou sistemas privados de medicina pré-paga, e aos estabelecimentos assistenciais contratados pelas obras sociais.

Essas mudanças foram acompanhadas pela reforma do sistema previdenciário, baseadas na criação de um sistema misto – obrigatório e voluntário. O primeiro apresenta duas modalidades: uma administração estatal, com objetivo de redistribuição que garanta um benefício mínimo uniforme, financiada através de impostos (regime de distribuição), e uma administração privada, onde somente contribui o assegurado. Tudo isso exigiu uma série de normas jurídicas, implantadas através de Decretos de Necessidade e Urgência emanados do Poder Executivo.

10. Projetos de Assistência Social

O Programa Materno Infantil (PROMIN), financiado desde agosto de 1993, se orienta a melhorar o nível nutricional e de saúde de mães e filhos dos setores menos favorecidos, a promover um cuidado com os alunos da pré-escola nas municipalidades e ao desenvolvimento institucional dos Estados nas áreas de maternidade, saúde e nutrição infantil. Entretanto, cabe ressaltar que somente 6, dos 23 Estados argentinos, participam nesse programa: Buenos Aires, Córdoba, Entre Rios, Mendoza, Santa Fé e Tucumán. A finalização desse programa estava marcada para dezembro de 1999, mas se estendeu por mais cinco anos, com intuito de incluir novos Estados e aprofundar e melhorar os procedimentos empregados.

Este Programa está em consonância com os diagnósticos efetuados pelo BM em termos de custo-benefício, ressaltando a importância preventiva da saúde materno-infantil no período de gestação e primeiros anos de vida do bebê. Subjacente à organização do

cumprimento das disposições relativas ao Hospital Público de Autogestão e à supervisão do cumprimento do exercício do direito de eleger livremente a obra social.

Programa está uma concepção descentralizadora em termos organizativos, na medida em que prevê a participação municipal e de organizações não-governamentais. Cada Estado decide a adesão ao programa, mas se submete ao cumprimento de “condições de elegibilidade”, sujeitas, entre outros elementos, à sua capacidade para cumprir os termos do financiamento.

10.1. Trabalho e desemprego

O “Projeto de Proteção Social”, iniciado no primeiro trimestre de 1996, é composto por três subprojetos. O primeiro, alocado na Secretaria da Fazenda e na Secretaria de Programação Econômica do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos, é destinado a proteger o crédito a projetos sociais focalizados; o segundo se destina à execução do programa “Programa Participativo de Desenvolvimento Social”; o terceiro é destinado a gerar um sistema de informação, monitoramento e avaliação de programas sociais – SIEMPRO. Os dois últimos estão sob a responsabilidade institucional da Secretaria de Desenvolvimento Social, órgão da Presidência. Ainda que orientados aos programas sociais para os setores de risco e mais carentes, os fundos de dois deles não são repassados diretamente à população alvo, configurando, no primeiro subprojeto, um sistema destinado a controlar e administrar o financiamento. No caso do terceiro foi privilegiado o monitoramento e controle dos distintos programas sociais incluídos no segundo subprojeto.

Esses subprojetos, sobretudo o segundo, formam parte daqueles que o Banco tem implementado com o objetivo de suavizar os efeitos das medidas estruturais aplicadas, muitas das quais têm produzido o aumento do desemprego em distintos setores sociais e produtivos da Argentina.

10.1.1. Reformas trabalhistas

Após vários anos de aplicação dos diferentes programas de ajuste, aparentemente, as reformas trabalhistas recorrem a um caminho mais sinuoso, resultando num processo mais

complexo que as demais medidas impulsionadas pelo BM. Entretanto, as reformas têm ocasionado o aumento do desemprego e diversificado o mercado de trabalho, transformações que se manifestam também no terreno social.

Um dos Relatórios, elaborado pelo BM em 1996 sobre a Argentina, sustenta que, durante o período 1991-94, “la reestructuración económica con un mercado laboral rígido lleva a un aumento en el desempleo: 12,2 % de la población económicamente activa en octubre de 1994”.⁸⁸ Esses dados foram registrados antes da implementação das reformas legais, entretanto, previamente a isso, em muitas empresas estatais e em vários setores da economia era observada a prática da flexibilização.

O Relatório acrescenta que a crise do México (conhecida com “efeito tequila”), em 1995, colocou em evidência que o Plano de Convertibilidade era sensível ao fluxo de capitais externos e, nesse sentido, admitiam que “la economía argentina sufrió una contracción de aproximadamente un 4,4 % como consecuencia de la salida de capitales. La marcada recesión llevó a un aumento en el desempleo...”.⁸⁹

Ainda no mesmo Relatório, o BM sustenta que

a pesar de sus logros, la economía debe sortear una serie de vallas antes de reanudar un patrón de crecimiento económico fuerte y sostenido... [destacando que] el mercado laboral, bajo el peso de una legislación restrictiva, afronta una alta e indeseada tasa de desempleo, y necesita urgentemente una liberalización.

[e continúa]

La urgencia en la efectivización de dichas medidas se ha hecho aún más pronunciada con la reciente recesión, que complicó aún más el creciente problema de desempleo observado durante el curso de la reestructuración económica. La implementación de reformas estructurales y el reinicio del crecimiento económico podrían reducir el desempleo en forma rápida. A tales efectos, se deberían tomar las siguientes medidas: la reducción de los costos laborales, una mayor flexibilidad en los contratos, reforzar el seguro de desempleo, y descentralizar las negociaciones colectivas. Adicionalmente, se recomienda enfáticamente desarrollar un sistema de información y análisis del sector de servicios, que es la mayor fuente de empleo.⁹⁰

⁸⁸ WORLD BANKS. Argentina. The Convertibility Plan: Assesment and Potencial Prospects. Vol.I – The Main Report. Julho de 1996, p.vii.

⁸⁹ DOCUMENT OF THE WORLS BANK. Argentina. The Convertibility Plan: Assesment and Potential Prospects.(In two volumes) Volume I: The main Report. Julio 1996, p.vii.

⁹⁰ Id., ib.

Essas medidas recomendam o aprofundamento e ampliação do plano de reformas estruturais iniciados, cujos efeitos trouxeram como resultado não só um alto índice de desemprego, mas também uma precarização das condições de trabalho. Esse deterioramento se torna evidente a partir das recomendações efetuadas pelo BM ao governo argentino vinculadas, mais especificamente, à redução dos custos trabalhistas, aspecto que está associado com a gestão de um ambiente mais competitivo e favorável aos investimentos de capital.

Con respecto a los costos laborales, se recomienda seguir reduciendo los costos laborales no salariales. Dentro de este contexto, el gobierno debería considerar extender exenciones fiscales a empleados jóvenes y a los desempleados a largo plazo, así como permitir el uso irrestricto de contratos temporales y de plazo fijo. Con respecto al seguro de desempleo, las autoridades deberían considerar una modificación en el sistema de indemnización por despido, debido a que la coexistencia del seguro de desempleo y la indemnización por despido desalienta a los desempleados a buscar trabajo activamente, y a las empresas a ajustar óptimamente su fuerza de trabajo. Las autoridades deberían considerar descentralizar las convenciones colectivas de trabajo, rescindir el concepto de ultratractividad, eliminar el monopolio de los sindicatos sobre la provisión de servicios sociales para los trabajadores y modernizar programas de entrenamiento.⁹¹

Essa série de medidas, recomendadas pelo BM ao governo argentino, foram sendo concretizadas na prática através de diversos caminhos, um deles foi a concessão de novos empréstimos. Sobre isso, cabe esclarecer que o FMI aprovou, em janeiro de 1998, um novo empréstimo para a Argentina; como parte dos compromissos acordados pelo governo, a reforma trabalhista deveria entrar em vigência em meados desse mesmo ano. Essa reforma inclui aspectos relativos aos Convênios Coletivos, especificando a obrigação das associações sindicais e empresas no estabelecimento de novos convênios num prazo de até dois anos. A não realização, ainda que seja por desavenças, deixaria a decisão para o Ministério do Trabalho.

Os Sindicatos seriam encarregados de negociar com as câmaras empresariais e de articular a negociação na empresa. A negociação por empresa, de mais de 500

⁹¹ Id., ib., p.ix.

trabalhadores, é autorizada sem a intervenção do sindicato. Também são introduzidas reformas nas indenizações e nas modalidades dos contratos de trabalho.⁹²

Este novo pacote de medidas, que impulsionou a legitimação da flexibilização trabalhista, é visto com bons olhos pela Confederação Geral do Trabalho (CGT)⁹³, ainda que encontre algumas resistências do “Grupo de los 8”, núcleo de um setor empresarial argentino, que considera esse projeto demasiado “frouxo”. Também ofereceram resistência outros grupos sindicais que não formam parte da CGT, entre deles, a Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), o Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) – grupo dissidente da CGT – e a Unión Obrera Metalúrgica (UOM). A maior oposição a essa Lei de Flexibilidade provém da CTA, onde se agrupam a maioria dos sindicatos Docentes e Empleados Públicos e outras associações menores.

Outros indícios de mudanças são manifestados nas condições de emprego no mercado de trabalho. Assim, o próprio Ministério do Trabalho reconhece

que el aumento en la rotación de los empleos se explica fundamentalmente por el boom de contratos de “duración determinada” que concentran el 17 % del mercado laboral contra el 6 % de un año antes. Cada vez es más notable la sustitución de los contratos “rígidos” en favor de las modalidades que no pagan cargas sociales ni indemnizaciones por despido. Aproximadamente el 50 % de los despidos fue de trabajadores con contratos tradicionales, mientras que el 75% de las incorporaciones fueron flexibles.⁹⁴

Dados ilustrativos de circunstâncias similares se referem aos novos convênios estabelecidos em distintas empresas, onde se percebem mudanças em diversos aspectos. Os novos convênios – a exemplo do realizado com Aguas Argentinas e assinado entre a

⁹² Para os períodos curtos de contratação, são propostas duas jornadas e meia por cada mês trabalhado. Após três meses o empregado receberia indenização equivalente a 15 dias, contratos de médio e longo prazo seriam indenizados com um mês de salário por cada ano de trabalho. Nos contratos de trabalho, o sindicalismo obteve ganhos; das 18 modalidades foram eliminadas 15, mantendo-se estágios, aprendizagem e períodos de experiência, as mais utilizadas pelas empresas e alguns organismos governamentais.

⁹³ A Confederação Geral do Trabalho avaliza a política menemista, ainda que nesse setor existam outros dirigentes que questionam essa proposta.

⁹⁴ Montenegro, M. *Página 12*. Argentina. Segundo fonte do Ministério do Trabalho e Seguridad Social. Pesquisa de Indicadores Trabalhistas, março de 1997.

empresa, o sindicato e a Federação de Obras Sanitárias – incorporam normas de flexibilização, entre elas:

- 80% dos novos convênios são por empresa;
- são assinados em torno de 20 convênios por mês;
- as cláusulas mais comuns são as mudanças nos horários de trabalho, a distribuição anual das férias, a habilitação dos contratos temporais flexíveis e a mobilidade de tarefas (polivalência);
- no caso das pequenas e médias empresas é autorizado o pagamento do 13º salário em três parcelas e mudanças no regime de indenização;
- em alguns convênios, foi aprovado o aumento da jornada de trabalho de 7.30 a 9.00 horas e de 36 a 48 horas semanais.⁹⁵

O aumento dos convênios coletivos por empresa é parte das estratégias de um setor do sindicalismo que sustenta que “los convenios por industria no tienen razón de ser, que hay que analizar la realidad laboral empresa por empresa y que la pequeñas y medianas empresas deberían disponer de acuerdos laborales diferentes a los de la gran empresa”.⁹⁶ Desse modo, este setor do sindicalismo, nucleado na Confederación General de Trabajadores, não promoveu o acordo assinado pelo governo em maio de 1997, pois sua intenção era conservar a estrutura de poder sindical centralizada, através de convênios descentralizados e flexíveis.⁹⁷

Outros dados sobre o emprego em alguns organismos governamentais demonstram comportamentos que corroboram com o fato de empregados do setor público também estarem submetidos a determinados processos flexibilizadores. Aproximadamente 20% dos empregados públicos do *Gran Buenos Aires*⁹⁸ não tem descontos de aposentadoria e devem contratar uma assistência médica privada. Esta cifra se triplicou, passando de 13.326, em 1997, a 44.142 trabalhadores, em 1998. No caso dos jovens, muitos estão sob o regime de

⁹⁵ *Clarín*, Argentina, 8 de fevereiro de 1998.

⁹⁶ Bermúdez, I. El juego del poder. *Clarín*, Argentina, 6 de fevereiro de 1998.

⁹⁷ Id. ib.

⁹⁸ Denomina-se *Gran Buenos Aires* e/ou *Conurbano Bonaerense* ao território que compõe a periferia da cidade de Buenos Aires que pertence ao Estado de Buenos Aires.

estágios, através de acordos realizados entre os diversos ministérios e organismos oficiais com as universidades, eximindo-os dos encargos sociais e previdenciários.

Para o *conurbano bonaerense*, 75% dos empregados da construção e 45% dos que trabalham em comércios, restaurantes e hotéis não estão registrados.⁹⁹ Dados da mesma fonte permitem observar que o nível dos salários também varia entre os trabalhadores registrados e os não registrados.

Los asalariados en negro del Gran Buenos Aires ganan en promedio 485 pesos (equivalente en dólares), frente a los 832 pesos promedio de los que están registrados en la seguridad social, casi un 70 % más. Esta brecha se acentúa en el caso de los menores de 18 años y en aquellos trabajadores entre 45 y 64 años.¹⁰⁰

No que se refere às condições de trabalho, os prejuízos da flexibilização se vinculam também à qualificação. O quadro seguinte ilustra essa situação e se refere a trabalhadores da grande Buenos Aires.

Quadro IV – Nível de instrução e condições de trabalho

Nível de instrução	% sem desconto de aposentadoria	quantidade de pessoas
Primário incompleto	55,9	134.812
Primário completo	45,5	397.279
Secundário incompleto	46,0	307.802
Secundário completo	27,9	174.182
Universitário incompleto	24,6	110.952
Universitário completo	15,1	68.003
Total	36,1	1.193.031

Fonte: Ministério do Trabalho, baseado no INDEC, outubro de 1997.

Esses dados são significativos, mesmo que se refiram em sua maioria ao *conurbano bonaerense*, pois aproximadamente um terço da população argentina está localizada nesta região. Seria conveniente lembrar que esses dados correspondem ao início de 1997, período em que ainda não se havia implementado a Lei sobre Flexibilidade do Trabalho. Assim, alguns setores empresariais preferiram pela flexibilização configurada na realidade, sem

⁹⁹ Dados da "Pesquisa Permanente de Hogares", efetuada pelo Instituto de Estadística y Censo (INDEC) avalizada pelo Ministério do Trabalho e Seguridad Social. Montenegro, M. Hasta el Estado negrea. *Página 12*, Argentina, 1º de março de 1998.

¹⁰⁰ Id., ib.

necessidade de uma lei que introduzisse mudanças que poderiam tornar contraditórias ou limitantes de práticas instituídas.

Mesmo que o até aqui enunciado corresponda a medidas destinadas aos setores “empregados”, os dados sobre a precariedade do trabalho e desemprego colocam em evidência que os programas sociais destinados a suavizar a desemprego são insuficientes e os índices se mantêm elevados.

10.1.2. Diferenças nos discursos das propostas da flexibilização do trabalho

Frente às propostas do BM, inseridas no Relatório sobre a Argentina, existem opiniões que mostram, dentro de um mesmo setor, divergências sobre a questão do desemprego e das medidas para solucioná-lo.

Sobre isso, Jeremy Rifkin, economista e assessor de Bill Clinton, apontava, em uma visita a Argentina e diante do presidente Menen, que “la flexibilización laboral es un error sin sentido [e] el futuro deparará sólo trabajo para un 20 % de la población mundial”.¹⁰¹

Os paliativos para essa realidade, prognosticados por Rifkin, seriam a redução da semana de trabalho, delineando a queda de emprego em massa, fundamentalmente, pelo efeito da incorporação de novas tecnologias na produção; uma nova distribuição dos lucros dos empresários, acarretada por essa nova tecnologia; e a criação de um imposto sobre a tecnologia. Do lado empresarial, a redução da semana de trabalho poderia significar a diminuição da competitividade. Dois claros exemplos de que isso não acontece são duas empresas, a BMW na Alemanha e a Herllett Packard na França.

Um estudo realizado em 1996¹⁰² pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – agrupamento que, em suas origens, reuniu países desenvolvidos – discute a eficácia de recorrer à flexibilização do trabalho como um elemento para a criação

¹⁰¹ Montenegro, M. Informe de la OCDE. *Página 12*, 8 de junho de 1997.

¹⁰² Montenegro, M. Informe de la OCDE. *Op.cit.*

de emprego e adverte sobre os riscos de um mercado de trabalho demasiado elástico como propõem o BM, o empresariado argentino pertencente aos setores hegemônicos e parte do *staff* do governo argentino.

Os argumentos da OCDE sustentam que

Las correlaciones presentadas [entre flexibilização do trabalho e aumento de emprego] sugieren que no hay una tendencia significativa que demuestre que el empleo sea menor y el desempleo mayor para los trabajadores no calificados, en los países donde la desigualdad es menor [em termos salariais]. La incidencia de los empleos de baja paga tiende a ser más alta en aquellos países donde la desigualdad de los ingresos es más pronunciada... [e agrega] los datos sugieren que tasas mayores de sindicalización y de negociaciones colectivas reducen la incidencia de los empleos de baja remuneración en el total... en los países con mayor desigualdad salarial, los de abajo tienen menores chances de mejorar su remuneración con el tiempo.¹⁰³

Estes argumentos confirmariam o comportamento do mercado de trabalho argentino em alguns aspectos. Nesse sentido, percebe-se a existência de um discurso quase homogêneo entre as recomendações do BM e as que, na prática, foram concretizadas na Argentina através de mecanismos de confrontação, negociação e alianças. Também foram evidenciadas semelhanças nos processos a que se vêem submetidos os agentes, independente do setor e instituição a que pertençam. Dessa forma, alguns dirigentes sindicais se apropriam do discurso do BM, dado que, através dele, conservam antigos poderes e geram novos. Para isso, precisam aliados para lidar, sobretudo, com os novos agentes e suas respectivas práticas e estratégias, produto desse processo de intensa transnacionalização dos mercados.

As colocações de Soros ajudam a compreender, sobretudo, a postura do setor sindical. Soros reclama a necessidade de “algo” que diminua a incerteza, pede “estabilidade” e uma “auditoria mundial”. Quando lhe perguntam quem controlará esses auditores, ele responde:

esa es la dificultad. Y por eso todos opinan que los mercados deben seguir como están. Si un grupo de tecnócratas mundiales se dedica a mantener la estabilidad de

¹⁰³ Id., ib.

los mercados, podremos avanzar mucho más que si se deja todo en manos de los tecnócratas de las casas de inversión, que solo buscan maximizar beneficios.¹⁰⁴

Aonde está, para Soros, a diferença entre esses dois tipos de tecnocratas? Na sua perspectiva, os “mundiais” podem formar parte da tecnocracia especializada e experimentada do próprio BM; isso significaria diminuir o risco da falibilidade. Dessa forma, ficariam menos presos às pressões dos interesses particulares. Entretanto, Soros poderia ficar decepcionado se ouvisse o *mea culpa* de Wolfensohn (presidente do BM desde 1997) por “não ter previsto” a crise da Indonésia.

Seguindo a linha de pensamento de Soros, o mundo financeiro já não funciona como um pêndulo, na sua percepção o mundo é caótico. Por isso, ele reclama algumas certezas das instituições, mesmo que não seja o próprio Estado, mas que tenha um poder parecido. Daí, a maior confiança que ele outorga aos tecnocratas mundiais e às instituições a que pertencem.

11. Assistência Técnica

Como parte dos instrumentos a serviço das Reformas Estruturais, o projeto de Assistência Técnica para a Reforma do Setor Público se enquadra entre as novas funções do BM –prestar apoio e assessoramento para as reformas a serem geradas. Muitos dos componentes (subprojetos) deste evidenciaram o aparecimento de diversas modalidades de intervenção.

A primeira experiência de Assistência Técnica para a Reforma do Estado foi iniciada em dezembro de 1984, após um ano da ascensão de Raúl Alfonsín. Em julho-agosto de 1985, a convite do governo argentino, foi realizada a primeira missão de avaliação do BM com o objetivo de discutir “el contenido de los componentes hasta ese momento identificados y las recomendaciones de acciones para el futuro”.¹⁰⁵ Este empréstimo foi assinado em setembro de 1986; o montante de 18.5 milhões de dólares teve seu primeiro desembolso em

¹⁰⁴ Entrevista com Soros, importante financista internacional reconhecido pela gerência de mercados de capitais e investimentos. *Clarín*, Argentina, 1-2-98.

fevereiro de 1987. Após longas negociações, a etapa preparatória cobriu dois aspectos: identificação de necessidades e formulação dos respectivos subprojetos, que inicialmente eram 16 e se ampliaram a 20.¹⁰⁶

Esses processos apontaram a transformação da capacidade de gestão do setor público, através de mudanças organizacionais e institucionais mediadas pela realização de estudos básicos e aplicados e suas respectivas implementações.

No início da execução do projeto (maio de 1987), o BM assinalou alguns problemas: 1. ritmo de execução do programa, 2. assuntos relativos aos critérios e modalidades de contratação e aprovação de consultores e consultoras; 3. falta de fluidez na comunicação entre os organismos. Em dezembro de 1987 foram discutidas propostas para resolver os inconvenientes assinalados, o que significou uma certa autonomia de gestão da Unidade de Coordenação do Projeto.¹⁰⁷

Os argumentos apresentados pela Argentina para ter maior ingerência nas contratações resultaram, no início de janeiro, na habilitação da Unidade de Coordenação para contratar consultores – *senior*, *semisenior* e *junior* – sem a aprovação prévia do Banco, ainda que a efetivação dessa flexibilização fosse realizada somente a partir de 1989, já no governo Menen.

¹⁰⁵ Relatório Final. Empréstimo BIRF 2712-AR. Buenos Aires, vol. 12, 1992.

¹⁰⁶ “Los ejes principales de la asistencia quedaron definidos en los siguientes objetivos: a) desarrollar, adecuar y difundir los instrumentos analíticos necesarios para el diseño y seguimiento de la política económica; b) mejorar y ampliar las bases de información necesaria para el análisis económico con sistemas de procesamiento y difusión de información adecuados y oportunos para la toma de decisiones y la promoción de la actividad económica; c) fortalecer los mecanismos de planificación, programación y presupuesto de manera tal de aumentar la eficacia y control de la inversión del sector público en un marco de desarrollo de mediano plazo; d) contribuir a mejorar el financiamiento genuino del gasto público de acuerdo con la política de crecimiento adoptada; e) mejorar la gestión y el funcionamiento de las empresas públicas y desarrollar mecanismos adecuados para su coordinación y control; y f) diseñar políticas e instrumentos para el desarrollo industrial y del comercio exterior considerando las ventajas comparativas dinámicas del país”. PNUD/BIRF/Gobierno Argentino. Relatório Final. Empréstimo BIRF 2712-AR. Op.cit.

¹⁰⁷ A Unidade de Coordenação estava habilitada a aprovar desembolsos menores e autorizar viagens dos consultores ao interior do país. Entretanto, nada foi resolvido com relação à contratação de consultores locais; a política do BM orientava à utilização de empresas de consultoria privada e firmas internacionais.

No Relatório Final¹⁰⁸ sobre o empréstimo de assistência, percebemos que as informações não se restringiam somente ao significado de um crédito deste tipo, mas também que o assessoramento era acompanhado por um processo de disciplinamento, no sentido de orientar a substituição das práticas vigentes e a incorporação de novas. Obrigar os beneficiários a incorporar uma série de práticas novas, desprezando as vigentes, era uma forma de exercer um estreito controle de maneira unilateral. Ficavam excluídos, pelo menos no início, os consultores nacionais, restringindo a intervenção a um pequeno número de pessoas pertencentes ao *staff* político dos órgãos de governo. Este fato foi evidenciado pela exigência de “una carta compromiso por medio de la cual los Organismos Gubernamentales expresaran su decisión y posibilidad de ejecutar los respectivos planes de Trabajo y Planes de Acción Anual”.¹⁰⁹

Após uma missão do BM, a Unidade de Execução do empréstimo BIRF 3292 apresentou um esquema que estabelecia uma relação entre ações a cumprir e progressos alcançados. Esse esquema é o mesmo para cada uma das condições fixadas pelo BM, para quaisquer componentes dos diferentes subprojetos. O quadro seguinte foi utilizado como exemplo do minucioso planejamento e controle das ações.

Ações a cumprir	Progressos alcançados
<p>1.1. Deberá darse constancia que el Prestatario ha implementado Programas para medir el desempeño en las Empresas A y E, YPF, Hidronor y Servicios Metropolitanos Ferroviarios, incluyendo el establecimiento de metas transparentes y monitoriables y la aplicación de premios y castigos aplicables a la conducción de las Empresas Públicas.</p> <p>(Instrumento Legal: Anexo 4, III (a))</p>	<p>1.1.1. La empresa Agua y Energía ha implementado su reestructuración con la privatización de la Central Térmica de Alto Valle, adjudicada a Dominion Energy Inc. El 05.08.92.</p> <p>La Central Térmica Guemes AS fue adjudicada al Consorcio Powerco AS, el 30.09.92.</p> <p>La Central Térmica Sorrento AS fue adjudicada al consorcio integrado por Malvicino AS, late AS, Eleprint AS y Argón AS. Decreto 76 del 26.01.93.</p> <p><u>Centrales Térmicas San Nicolás SA:</u> fue convocado el concurso para la venta del 88% del paquete accionario. Resultó preadjudicada al Consorcio Inversora de San Nicolás AS, que tomara posesión el 14.04.93.</p> <p><u>Centrales Térmicas del Noreste AS:</u> resultó preadjudicada al Consorcio integrado por la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza. 11.03.93</p> <p><u>Centrales Térmicas de Noreste Arg. AS:</u> el 17.03.93 resultó preadjudicada a la empresa late As</p> <p><u>Complejo Hidrotérmico Lujan de Cuyo-Nihuiles:</u> un</p>

¹⁰⁸ PNUD/BIRF/Gobierno Argentino. Relatório Final. Empréstimo BIRF 2712-AR. Op.cit.

¹⁰⁹ Id., ib.

	<p>equipo integrado por representantes de la Secretaría de Energía, del a Subsecretaría de Privatizaciones y de la Pcia. de Mendoza está redactando el proyecto de pliego de bases y condiciones para su privatización.</p> <p>Distribución y Riego: se encuentra a la firma del Gno. De la Pcia. de La Rioja en Acta de Transferencia Efectiva del sistema de distribución. La Secretaría de Energía está negociando con la Pcia. de Santiago del Estero las condiciones para la firma del Acta de Transferencia. A y E. ha firmado los convenios de transferencia de los sistemas de Riego con las pcias. de La Rioja, Sgo. Del Estero y Río Negro. El proyecto de decreto disponiendo la efectiva está a consideración del Presidente de la Nación.</p> <p>Se prevé definición en la transferencia del área de Riego correspondiente a la Pcia. de Chubut.</p> <p><u>Ente Regulador de Electricidad:</u> creado por art. 54 de la ley 24065. Su Directorio estará compuesto por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo. El Directorio, una vez integrado, deberá aprobar su estructura orgánica, dictar el reglamento interno y confeccionar su presupuesto.</p> <p>1.1.2. <u>Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF-</u>: transformada en Sociedad Anónima por Decreto 2778/90 ha privatizado gran parte de las Reas Centrales y Secundarias. El 24 de septiembre de 1992 se aprobó la Ley 24145, referida a la transformación de YPF, autorizando la privatización de sus activos. Ver progreso alcanzado en III.2.</p> <p>1.1.3. <u>Hidroeléctrica Nortpatagonica-HIDRONOR-</u>: el Decreto 287 del 22.02.93 establece los estatutos de las sociedades que tendrán a su cargo la actividad de generación y comercialización en bloque de energía eléctrica, actualmente a cargo de HIDRONOR. Resta incorporar las demás adecuaciones referentes a los aspectos institucionales de los contratos de concesión. Estos estudios están a cargo de la Autoridad Interjurisdiccional de Cuenca.</p> <p>Por Decreto 408 del 12.03.93 se dispuso que los llamados a licitación de las hidroeléctricas Alicurá AS, Chocón AS y Cerros Colorados se efectuaran antes del 15.04.93.</p> <p>1.1.4. Ferrocarriles Metropolitanos- FEMESA-: ver progresos II.2.</p>
<p>1.2. Deberá darse constancia que el Prestatario ha aprobado oficialmente planes aceptables para el Banco destinados a privatizar y/o reestructurar SEGBA, AGP y OSN. Instrumento Legal: L.^a Anexo 4, III(b)</p>	<p>1.2.1. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires- SEGBA-: se han privatizado, en el transcurso del año 1992, las centrales Puerto Y costanera del sector generación, y las firmas EDENOR Y EDUSUR del sector de distribución. Las Centrales Pedro de Mendoza y Dock Sud culminaron sus procesos de licitación en setiembre de 1992.</p> <p>La Empresa Distribuidora de Electricidad de La Plata AS – EDELAP AS- fue adjudicada a la CIA. De Inversiones en Electricidad AS. , El 18.12.92.</p>

	<p>1.2.2. Administración General de Puertos: la sanción de la Ley 24093 de Actividades Portuarias del 3 de junio de 1992, crea un marco de seguridad jurídica para las inversiones del sector privado, que propicia la reducción efectiva de costos. También define las funciones y atribuciones de la Autoridad de Aplicación Portuaria, la cual será ejercida por quien determine el Poder Ejecutivo en el ámbito del MEyOySP. Se ha transferido a las pcias. La casi totalidad de los puertos y se trabaja en el diseño del sistema de concesión del dragado y balizamiento de las vías fluviales.</p> <p>1.2.3. Obras Sanitarias de la Nación-OSN-: por Decreto 999 del 18.06.92, fue aprobado el marco regulatorio para este sector. Por Resolución 155 del 18.12.92 se adjudicó la concesión de OSN al Consorcio Aguas Argentinas, que tiene como operador al grupo francés Lyonnaise Des Eaux-Dumez. Mediante Ley 23696 fue creado el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios integrado por OSN, Pcia. de Bs.As. y Municipalidad de la Capital Federal. Sus facultades y obligaciones están contempladas en el cap. III del Decreto 999 del 18-06.92. La estructura definitiva del Ente será definida por una consultora cuya selección está siendo llevada a cabo con la asistencia del Banco.</p>
--	--

Fonte: II. 1. Acciones Comprometidas y Progresos alcanzados comunes a los Sectores de Hidrocarburos y Ferrocarriles. Documento de la Unidad de Ejecución del Proyecto BIRF-3292 - Assistência Técnica para o Programa de Reforma de Empresas Públicas.

Como pode ser observado em “progressos alcançados”, nos setores de Hidrocarboretos e Estradas de Ferro a assistência técnica esteve associada aos processos de privatização, exigindo a execução de uma série de ações, que produziram transformações nos marcos legais e nas regulamentações vigentes, gerando a criação de novos órgãos, como é o caso do Órgão Regulador de Eletricidade. Dessa forma, percebe-se o surgimento de novas práticas e a supressão de antigas, como também de organismos e regulamentações, colocando em evidência a minuciosa pauta dos processos associados a essas transformações e a necessária “aceitação” das mesmas pelo BM. Esses aspectos mostram também os mecanismos exercidos no controle e seguimento das distintas atividades pautadas como “ações a cumprir”.

O quadro seguinte apresenta o plano de ação acordado entre o Banco e as Unidades respectivas do governo argentino, colocando em evidência a concretização de outras ações associadas à assistência técnica e conformando os, anteriormente mencionados, “efeitos

indiretos”. Ou seja, obter resultados análogos às reformas com financiamento do BM, na medida em que geram práticas similares.

Ações a cumprir	Progressos alcançados
<p>2.1. Deberá darse constancia que el Prestatario ha celebrado contratos de concesión con inversionistas extranjeros del sector privado para explotar las siguientes líneas de carga: Urquiza, Mitre y San Martín/Sarmiento. (Instrumento Legal: L.º Anexo 4, I(a))</p>	<p>Ejecución de contratos de concesión de líneas Urquiza(3700 Km), Mitre(4800) y San Martín /Sarmiento(4700).</p> <p>2.1.1. <u>Urquiza</u>: la concesión fue otorgada, por proceso licitatorio, al Consorcio Ferrocarriles Mesopotámico-Gral Urquiza AS, integrado por IMPSASACyF, Alesia AS, Olmatic AS y Petersen Thiel y Cruz AS. Res. 78 del 13.01.93 del MEoOySP.</p> <p>2.1.2. <u>Mitre</u>: el contrato de concesión, firmado con el Consorcio Nuevo Central Argentino, fue aprobado por Decreto Presidencial en julio de 1992. La nueva empresa ferroviaria comenzó sus operaciones en Diciembre de 1992.</p> <p>2.1.3. <u>San Martín /Sarmiento</u>: la concesión fue otorgada, luego del correspondiente proceso licitatorio, al Consorcio Ferrocarril Central. La firma del contrato tuvo lugar el 29.12.92 y la posesión está prevista para el mes de julio de 1993.</p> <p>Por otra parte, se ha registrado el siguiente avance en la concesión de la Línea Roca y el corredor Buenos Aires-Mar del Plata, avance no requerido explícitamente.</p> <p><u>Línea Roca</u> (3523 Km): Concesionada al Consorcio Ferrosur Roca. Res. 1359 del MEyOySP del 27.11.93. Comenzó sus operaciones el 12.03.93.</p> <p><u>Corredor Buenos Aires- Mar del Plata</u>(CorredorAltamirano-Miramar(360km): Se han presentado cuatro(4) consorcios siendo eminente la correspondiente preadjudicación. (continua...).</p>

Fonte: Id., ib.

Este exemplo, além de referir-se a alguns dos processos privatizadores no setor de Ferrovias, demonstra que certas privatizações foram executadas pelo próprio governo, fora de um marco explícito de empréstimo com o Banco.

No ponto 2.1.3. – “progresso alcançado” –, certas concessões ferroviárias são “avanços não solicitados explicitamente”, no entanto, são comunicadas a esse organismo. Esta atitude pode explicar um comportamento que denota concordância dos agentes envolvidos nas transformações do Setor Ferroviário com a política de privatizações e com a racionalidade e lógica nela incluída, que se incorpora como parte das estratégias próprias do governo argentino. O “efeito indireto” poderia ser considerado uma estratégia de disciplinamento.

Neste Programa de Assistência Técnica foram incluídos procedimentos que tendem à “redução de pessoal”, ações a serviço das reformas do Estado, que impactaram a estrutura social e ocupacional na Argentina. Os Decretos 435/90, 1757/90 e 1930/90¹¹⁰ são centrais e incluem uma série de outros mecanismos (processos de descentralização de organismos nacionais na esfera estadual e municipal; redução da estrutura organizativa do governo central e organismos centralizados) que apontam para o mesmo fim, mas seu efeito irradia em outras esferas, cumprindo sua incumbência de redução do Estado.

¹¹⁰ As medidas tomadas a partir do **Decreto 435/90** incluem: a) congelamento de contratações e promoções; b) eliminação das Secretarias e redução do número de Subsecretarias; c) suspensão dos acordos coletivos; d) corte nos salários; e) eliminação de horas extras; f) aposentadorias antecipadas; e g) reforço para a eliminação dos empregos múltiplos. O **Decreto 1757/90** cria dois Comitês Executivos de Controle: 1) Comitê Executivo de Controle da Reforma Administrativa (CECRA), composto por funcionários de alto nível do Ministério da Economia, da Secretaria Geral, da Secretaria Legal e Técnica e da Secretaria de Função Pública através da Presidência. Sua responsabilidade é identificar os métodos e procedimentos para implementação das reduções de pessoal e a estruturação do Governo Central, assegurando a implementação. O Decreto **2476/90** estabelece um plano específico de ação para implementação do Programa de Reforma Administrativa para a Administração Nacional (Governo Central, contas especiais e organismos descentralizados). Este Plano de Ação inclui: a) Racionalização das Estruturas Organizativas, reduzindo o número de Departamentos (Direções Nacionais ou Gerais) em cada ministério e na Presidência; consolidação das funções administrativas internas em cada Ministério e Organismo Descentralizado, assim como a consolidação dos departamentos jurídicos; redução no número de postos, pelo menos 34% no Governo Central e nas Contas Especiais e 40% nos organismos descentralizados, e racionalização dos postos administrativos, até 33% do total da Administração Nacional; b) Limitação dos recursos para pessoal temporário, que somente serão admitidos para atividades técnicas e científicas; c) reestruturação, privatização, cancelamento ou transferência aos Estados dos organismos descentralizados e contas especiais a cargo da regulação dos mercados regionais e outras agências, especialmente identificadas no Decreto; d) reestruturação, racionalização e fortalecimento institucional dos Ministérios de Defesa, Educação e Justiça, além de outros Organismos chaves como a Administração da Alfândega, a Subsecretaria de Agricultura e de Indústria e Comércio, o Instituto Nacional da Administração Pública e os Organismos Científicos e Técnicos; e) Melhoria dos Serviços Públicos; f) Privatização de serviços seletivos. Ver Boletín Oficial...????.

Ações a cumprimentar	Progressos alcanzados
2.6. Deberá darse constancia que el Prestatario Ha dado cumplimiento a la reducción de personal comprometido para el mes de marzo de 1992: 17.500 agentes. (Instrumento Legal: L.A Anexo 4, I (f))	Ejecutado El total del personal de FFAA más FEMESA se ubica en el orden de los 44.000 agentes, habiéndose <i>cumplido en exceso</i> con la meta fijada.
1.6. Deberá darse constancia que el prestatario procederá a la reducción de 6000 agentes en otras empresas públicas. (Instrumento Legal: Carta Suplemental)	1.6. Acciones cumplimentadas.

Fonte: Id., ib.

Barber Conable, Presidente do Banco Mundial, menciona que

La asistencia técnica del Banco [na Argentina] ha sido instrumentada para el diseño de las mejoras políticas y en el fortalecimiento de los organismos claves, sin embargo, el apoyo técnico adicional es necesario para fortalecer la capacidad del gobierno para la implementación de la Reforma. [entre as razões do envolvimento do Banco diz que] El apoyo a la Reforma del Sector Público es un objetivo fundamental del Banco en la Argentina. Como parte del esfuerzo de colaboración con el Gobierno Argentino en la preparación del PSRL, el Banco ha estado significativamente involucrado en el diseño de las medidas para la reforma, ahora bajo implementación en esas áreas.¹¹¹

Portanto, além de admitir a forte gravitação do organismo no desenho de determinadas políticas, ficam explícitas suas características e amplitude da mesma.

São muitos e variados os mecanismos sugeridos pelo BM e implementados pelos diferentes organismos nacionais envolvidos, apontando para a concretização de novas pautas que se inscrevem como parte desses “processos de aprendizagem”, realizados em distintas instâncias do assessoramento técnico.¹¹²

No caso do Empréstimo de Assistência Técnica para a Reforma do Setor Público da Argentina, a carta de recomendação, datada de 31 de maio de 1991, do Presidente do BM aos Diretores Executivos, sobre a elevação dessa Proposta de Empréstimo, menciona parte

¹¹¹ Informe y Recomendación del Presidente del Banco Mundial a los Directores Ejecutivos sobre la propuesta de Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma del Sector Público (PSRTAL) de la República Argentina. Documento Interno. Pág. Sem especificar.

¹¹² Voltaremos a esse tema no capítulo 4.

dos critérios surgidos de experiências anteriores. De um lado, apontam a diminuição dos riscos do Banco, mas, para a Argentina, implicam a submissão ao cumprimento de “condições antecipadas”, anteriores ao desembolso financeiro. Essas condições, traduzidas em “atividades específicas a serem implementadas em seus diversos componentes”, significavam programas de trabalhos específicos e termos de referência para cada um dos componentes do projeto, situação que requer um importante compromisso político de acordos negociados e de pressões “toma lá, dá cá”.

Como exemplo, tomamos um pequeno texto de um dos subprojetos do Programa de Reforma do Setor Público, que tinha como propósito a reestruturação e a modernização da Alfândega. As condições antecipadas exigiam:

- a) revisão da estrutura legal para simplificar as normas e procedimentos;
- b) redesenhar a estrutura orgânica funcional para estabelecer procedimentos administrativos modernos;
- c) plano coerente de computarização das operações, assim como da estrutura das taxas de importação/exportação, no sentido de gerar e prover informação confiável, evitando fraudes;
- d) Uma política racional de pessoal que incluía uma estrutura de desenvolvimento da carreira, um programa de treinamento e um sistema de incentivos ligados à produtividade.

Essas exigências, além de serem formuladas a partir de um diagnóstico – efetuado por uma empresa de consultoria privada – mostra a amplitude e diversidade das ações a serem empreendidas e dos investimentos que deveriam ser efetuados antes do financiamento do Banco. Nessas circunstâncias, o governo recorre a novos créditos para concretizar as propostas do próprio diagnóstico, que também é uma das condições. A isso devem ser agregados os custos destinados a insumos, compra de equipamentos e sistemas e pagamento de consultores, o que nos coloca diante de um disciplinamento como “condição para”, de uma estratégia coercitiva prévia ao benefício, cifrada em uma promessa, talvez em compromissos assumidos através de novos rituais configurados em estratégias de disciplinamento.

No mesmo se ressalta que o posto de Administrador tem sido, tradicionalmente, uma designação política, o que explicaria a alta rotação do cargo. Entretanto, também estão sendo questionados os caracteres e a predominância política de seu perfil, evocando a sugestão trilateralista da chamada consulta como caminho para a cooperação. Em outros parágrafos, o diagnóstico aponta que:

Discrecionalidad sin responsabilidad crea una situación en la cual el seguimiento externo se torna imposible y el Ministerio de Economía es transformado en rehén del Administrador de Aduana y otros ejecutivos de la Aduana. (...) Las operaciones de Aduana en la Argentina dependen de la efectividad e integridad del Administrador.¹¹³

Esses aspectos possibilitam inferir que são privilegiados como base da responsabilidade e integridade o controle exercido por distintos mecanismos, entre os quais, figuram a racionalidade técnica, através da implementação de um sistema automatizado e integrado para a organização em seu conjunto; os programas computadorizados; e a elevação dos salários para atrair e reter o pessoal.

¹¹³ Programa de Reforma do Setor Público, Ministério da Economia, Argentina, 1991, p. 23.

Capítulo III - Estruturas institucionais, relações e práticas nos Processos de Reforma

Neste capítulo, propõe-se a avançar sobre os aspectos relativos à estrutura organizacional do BM como instituição, e a estrutura organizacional que se configura na Argentina a partir dos processos de Reforma do Estado. Para entender a estrutura na Argentina é necessário considerar dois elementos. Por um lado, as formas organizacionais implementadas pelo governo argentino para efetivar e melhorar os vínculos com os organismos internacionais de crédito. Por outro, o aparelho de Estado argentino e suas mudanças, que foram conseqüência das reformas do Estado. Os aspectos organizacionais podem oferecer pistas para entender grande parte das estratégias de dominação e da estrutura de poder que se configura em torno desta instituição.

Num primeiro momento, serão abordadas as características organizacionais do aparelho administrativo-burocrático do BM, e analisadas a partir do tipo de dominação que Weber denomina legal, buscando saber se esta forma organizacional tem contribuído à centralidade do BM na atual fase do capitalismo.

No segundo momento, serão consideradas as trajetórias de alguns agentes, com o objetivo de analisar em que medida a burocracia do BM sustenta a existência da própria instituição, e de que maneira contribui ao seu poder e à sua centralidade no campo das relações internacionais.

1. Burocracia e dominação legal

O "tipo ideal", caracterizado por Weber como dominação legal-burocrática, será aqui utilizado para analisar os aparelhos de governo do BM e da Argentina. À medida que se parte do pressuposto de que o BM é um instrumento de disciplinamento dos Estados-Nação, a análise de sua estrutura organizacional deverá ser realizada em estreita relação com a estrutura organizacional do Estado argentino, especialmente das estruturas prévia e posterior ao período entre 1990 e 1996, sobretudo as reconfigurações concretizadas a partir de projetos e programas com financiamento do Banco.

O Estado-Nação é uma forma particular de dominação política, com explícita referência territorial. Entretanto, quando, se está diante de uma organização inscrita numa esfera de dominação extra-territorial, como o BM, é previsível que as características da estrutura burocrática desta instituição seja insuficiente para explicar os processos de relacionamento entre ambas.

Para Weber, a dominação legal-burocrática - em *Economía y Sociedad* - é concebida como a forma mais racional de dominação, enfatizando que esta se desenvolve na esfera de uma organização. Para Weber, o Estado Moderno depende de uma base burocrática de carácter técnico, sustentada numa organização altamente racional, destacando-se como traços preponderantes a previsibilidade, o cálculo dos resultados, a objetividade e a impessoalidade, atributos que Weber denomina "racionalidade formal". Esta racionalidade funciona mediante uma divisão de competências, advinda de uma distribuição objetiva de funções segundo as solicitações da máquina administrativa. Assim, a legalidade formal, em que se assenta grande parte do poder do Estado, é uma característica previsível do BM por ser ele um organismo de carácter regulador.¹

Weber faz uma distinção entre dominação e disciplina, a propósito do papel desempenhado no interior das distintas instituições (exército, burocracia estatal etc.).

Por dominação

debe entenderse [como] la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado entre personas". [por disciplina] debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que en virtud de actitudes arraigadas sea pronta, simple y autonoma.

A dominação supõe que o domínio deve ser garantido de alguma forma, pressupõe algum tipo de ordem e subordinação que legitimam a autoridade que é seu objeto. O tipo ideal de dominação legal-racional “descansa en la creencia en la legalidad de

¹ Weber, M. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

ordenaciones estatuidas y los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.²

Nesse caso, as ordens estão revestidas de um caráter impessoal, conformado pelas legalidades instituídas. Essa legalidade formal se constitui em uma forma altamente racional, e se assenta na burocracia. Segundo Gonzalez Garcia, Weber “establece la tesis general de que una burocracia [referindo-se a do Estado e de outras instituições] muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales más difíciles de destruir, bien sea desde dentro, como desde fuera.”³

Para Weber, grande parte dos processos disciplinadores são concretizados graças à força de uma burocracia,

...el proceso de racionalización debe ser entendido como proceso de disciplinarización, es decir como un proceso en el que la disciplina aumenta sobre las masas, disminuyendo por tanto la importancia del carisma, del individuo y del actuar individualmente diferenciado en aras de un comportamiento masivamente programado.⁴

A disciplina tem por objetivo produzir a submissão, ainda que diferencie um disciplinamento externo de um interno. O primeiro é imposto de fora e coercivamente, enquanto o segundo é imposto pelo próprio sujeito, "desde dentro".⁵

Esta peculiaridade da burocracia – poder disciplinador – pode ser considerada uma capacidade do BM em relação ao Estado argentino? Nessa pergunta está implícito um dos pressupostos deste trabalho – considerar que os procedimentos e estratégias adotados pelo BM, factíveis em virtude de sua forma de organização, produzem nos Estados-Nação uma

² Id., ib., p.172.

³ Gonzalez Garcia, J.M. *La Máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka*. Madrid, Visor Dis., 1989, p.153.

⁴ Id., ib., p.154.

⁵ O primeiro faz referência ao exército, à empresa e à burocracia. Nesse sentido, a racionalização e a disciplinarização da conduta está vinculada à idéia de profissão. Sobre isso, Weber assinalava que na base da disciplina está a “fria e racional disciplina puritana e a mentalidade dos primeiros empresários capitalistas e dos burocratas do Estado moderno”. Porém os fundamentos religiosos e morais da disciplina desaparecem,

disciplinarização externa. Por sua vez, as burocracias do Estado-Nação se constituiriam nos *locus* que facilitariam o exercício de processos disciplinadores, tanto sobre os funcionários quanto sobre a sociedade. Assim, supõe-se que o Estado seria disciplinado externamente e, ao mesmo tempo, permaneceria como aparelho disciplinador dentro do espaço territorial. Ambos os processos seriam efeito de uma modificação racional dos comportamentos individuais, decorrentes dos procedimentos característicos do BM como organização formal.

A racionalização e a disciplinarização da conduta estão associadas à profissionalização⁶, ou seja, mais vinculadas a um disciplinamento interno produzido pelo próprio indivíduo, ainda que esteja sujeito às exigências e aos objetivos da organização na qual se inscreve. O BM foi produzindo uma "profissionalização" de seus membros, na medida em que seu objetivo é se tornar uma instituição especializada em "desenvolvimento". Para exercer essa especialização, o BM foi transformando a forma de sua organização, à medida que se efetivou, no final da década de 1990, o estabelecimento de redes temáticas que adotaram a forma matricial e, em alguns países, criaram direções regionais. Paralelamente, foi treinando os membros de seu *staff*, incorporando novos mecanismos.

2. Estrutura organizacional do BM

2.1. Organograma central e regional

O organograma do BM oferece uma estrutura conformada por órgãos de governo localizados em Washington, sede central deste organismo, e outras estruturas organizacionais que foram se transformando e se acoplando aos distintos países-sócios. Dessa forma, pode-se falar de uma estrutura central e de uma estrutura regional.

mas ela permanece como obediência e adestramento mecanizados. Weber, M. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires, EUDEBA, Tomo 1, 1968.

⁶ Ver Weber, id. ib.

2.1.1. Estrutura central

A estrutura central é composta por:

1. Uma “Junta de Governadores”, formada por Ministros da Economia e/ou Finanças dos respectivos países-membros;
2. O Presidente;
3. Diretores Executivos, delegados diretos da Junta de Governadores, com a função de definir empréstimos; seu poder de voto depende do capital subscrito pelo país que representa;
4. Quadros Operativos.

As três primeiras instâncias de hierarquia são comuns ao BIRF, à CFI e à IDA⁷, agências que constituem o que geralmente é conhecido como BM.

2.1.2. Estruturas regionais

A estrutura organizacional do BM para a área da América Latina é similar a das demais regiões (Europa, Ásia e África). Para a região latino-americana, o BM possuía escritórios em seis países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México e Venezuela. Por sua vez, cada país possuía uma representação nos escritórios centrais de Washington. Dessa forma, a região latino-americana estava organizada em quatro Departamentos: I - Brasil, Peru e Venezuela; II - Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá; III - Belize, Colômbia, Guiana e a região do Caribe; IV - Argentina, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai.

Cada um desses escritórios regionais eram, e ainda são, assistidos por um Departamento Técnico, com diferentes especialidades. Os quatro Departamentos geográficos e o Departamento Técnico estão subordinados à vice-presidência para a América Latina e o Caribe.

⁷ Baer, M. O Banco Mundial e sua política para a América Latina. Dissertação de Mestrado em Economia, Unicamp, 1981, p.17.

Ainda que o BM mantenha sua estrutura organizacional e operativa sem grandes modificações, recentemente houve algumas mudanças, especialmente a partir da ascensão de James Wolfenson⁸, em 1995, à presidência do Banco. Até esta data, o que era nomeado "missão residente" se transforma, para a Argentina desde 1997, México e Brasil, em "Direção Regional". A missão residente funcionava como uma espécie de embaixada; com a mudança a Direção, os diretores, que antes estavam em Washington, passam a residir no país.

A Direção Regional da Argentina abrange também o Chile e o Uruguai, e é composta por um Diretor Regional⁹ e quatro "líderes setoriais", correspondentes às quatro redes temáticas que dependem de Washington: Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Social e Ecologicamente Sustentável; Finanças, Setor Privado e Infra-Estrutura; e Redução da Pobreza e Gestão Econômica.

Entonces se suprimen los representantes residentes para traer directores, que obviamente tienen muchísimo más poder y tienen un equipo integrado por distintos grupos de asesores (...) lo que sigue existiendo a nivel del BM son los consultores independientes, todavía en relación de dependencia con el BM de gran prestigio, que son usados por cada uno de los directores regionales, en el momento en el cual están tramitando un crédito del sector al cual pertenezca alguno de estos personajes. (Entrevista G.)

Na Argentina, cada uma dessas quatro redes possui um representante no país, cobrindo distintas instâncias e funções: "Oficial de Enlace com a Sociedade Civil"¹⁰, Analista

⁸ James Wolfenson, de origem australiana mas nacionalizado norte-americano, é ex-oficial da Força Aérea Australiana e, em 1981, fundou uma empresa de consultoria que trabalha para corporações dos EUA e Europa. Quando ele deixa a direção desta empresa é substituído por Paul Volker, ex-presidente do Tesouro norte-americano.

⁹ Na Argentina é Mirna Alexander, de origem canadense.

¹⁰ Esta é a denominação oficial utilizada na Argentina. Entre as funções do Oficial de Enlace com a Sociedade Civil figuram as avaliações sociais para distintos projetos; nesse caso, trabalha para todas as redes a partir da demanda, o que significa que existe um plano relativamente determinado pelo BM. Metade de seu tempo é dedicado às relações com as organizações da sociedade civil. No que se refere às operações de créditos; sua área é a educação. (Dados obtidos na entrevista S)

Financeiro, Analista de Compras e Contratações e um economista “especializado em Províncias”.¹¹

Cada rede agrupa funcionários que atuam nos setores ligados às áreas temáticas. Na primeira se congregam os funcionários que trabalham nas áreas de educação, saúde, nutrição e população e proteção social. A rede de Redução da Pobreza agrupa quatro juntas setoriais – político-econômica, gênero e desenvolvimento, diminuição da pobreza e setor público – que operam como centros de articulação do BM com outras instituições.¹²

2.2. Participação e tomada de decisões

O critério fixado para a participação na tomada de decisões políticas é altamente centralizado, à medida que se submete ao montante de capital colocado pelo país-sócio. O Diretório Executivo é responsável pela direção das operações gerais do Banco, e cumpre suas funções tendo em vista as faculdades delegadas pela Junta de Governadores. Segundo o Convênio Constitutivo, 5 dos 24 Diretores Executivos são designados pelos cinco governadores dos países-membros que possuem o maior número de ações¹³; os restantes são eleitos pelos governos dos demais países, que formam grupos para eleger, a cada dois anos, um Diretor que os represente.¹⁴

A capacidade de decisão também está associada à informação disponível. Baer sustenta que os EUA se encontravam, pelo menos nos anos 1980, em uma situação privilegiada que, indiretamente, lhe dava um poder qualitativamente superior, na medida em que o Diretor Executivo norte-americano dispunha de uma ampla gama de assessores,

¹¹ Estes funcionários são de distintas nacionalidades e ingressaram por concurso. Este escritório regional é integrado por outros consultores que, mesmo sendo argentinos, são funcionários do BM e também ingressaram por concurso. (Entrevista S)

¹² Por exemplo, a rede de Enlace com a Sociedade Civil articula-se com o FMI, com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e com a Organização Mundial do Comércio (OMC). (Entrevista S)

¹³ Estes países são: EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Japão.

¹⁴ Essa representação é denominada “cadeira”; a Argentina partilha sua cadeira com a Bolívia, o Chile e o Uruguai.

destacando o Departamento do Tesouro, através do National Advisory Council (NAC) e o Development Coordinating Committee (DCC).

El Secretario Adjunto para Problemas Internacionales del Tesoro norteamericano y su equipo, son responsables por el control, coordinación e instrucción de la votación de los Directores Ejecutivos en las instituciones financieras internacionales. Para ello disponen de un grupo de técnicos que analizan cada una de las propuestas de préstamo, evaluando las políticas macro económicas de cada país, los intereses especiales de los Estados Unidos, los derechos humanos, los problemas de explotación, suministro de bienes estratégicos, etc.¹⁵

O acordo de Bretton Woods estabelece que o cargo de Presidente do BM deveria ser desempenhado por um cidadão norte-americano, disposição esta que até o momento não foi alterada. A presidência do Banco tem estado nas mãos dos EUA, uma hegemonia que se vê reforçada pela sua significativa participação na colocação de fundos.

El control de los Estados Unidos se ejerció porque el país aportó la mayor parte del capital y también porque los primeros préstamos se lograron en el mercado financiero de Nueva York. En 1950, el 86,5% de los recursos disponibles del Banco eran de origen norteamericano.¹⁶

Em 1980, a hegemonia norte-americana se preservava e era compartilhada com Japão, Alemanha, França e Reino Unido.¹⁷

Com as reformas implementadas por Wolfenson, os profissionais que trabalham na mesma área temática perseguem distintas finalidades; dentre elas, destacam-se a compatibilização de geração e apropriação de conhecimentos, aliada a uma estratégia de articulação entre as unidades do Banco, e este ele e outras instituições. Esses pressupostos se apóiam em uma eficiente dotação de pessoal suficientemente capacitado. Entretanto, isso não impede que dotação possa ser feita recorrendo a outros mecanismos, que descomprimiriam as características de uma estrutura hierárquica e onerosa. Essa configuração tenta uma forma organizacional que adote outros critérios para seu

¹⁵ Hearings Before ao Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 96 th Congress Part I, March 1979, pp.84-86. In: Baer, M. O Banco Mundial... Op cit., p.22.

¹⁶ Baer, M. O Banco Mundial... Id. ib., p.18.

¹⁷ Os EUA detinham, neste ano, cerca de 20%; Inglaterra, 8%; Alemanha e França, 5,5%; e Japão, 7,5%.

funcionamento operativo, e facilite processos de controle e decisão mais próximos e ágeis – através da criação de Diretórios Regionais –; mas, por sua vez, fortaleça outros mecanismos, entre eles ações que se orientem à configuração de um discurso hegemônico liderado pela instituição nas questões ligadas ao desenvolvimento. Daí a importância concedida à gestão de conhecimentos e à forma operativa que gira à sua volta.¹⁸

Empieza una suerte de terciarización. Lo no enunciado, pero aparentemente perseguido por el nuevo presidente [referindo-se a Wolfenson], es que existan estos nuevos directorios en cada uno de estos países, y efectivamente los demás terminen siendo consultores especialistas pero no bajo relación de dependencia del BM, sino que tengan que salir ellos a buscar, a inventar negocios, y cobrarán conforme a los negocios que cierran. (Entrevista G)

O salário dos funcionários do BM está sujeito a um mecanismo mais centrado na demanda, reforçando a estrutura matricial e, seguramente, colaborando com os processos de controle exercidos sobre eles.

Nosotros vendemos cada hora y semana de nuestro tiempo a distintas áreas del Banco. El salario es estable sólo que cada vez es pagado desde distintas fuentes. Ello depende de los distintos trabajos que realizo en cada una de mis horas semanales. El dinero llega a esta oficina y yo cada mes debo informar en que usé mi tiempo, en que distintas tareas. Para ello se llenan unas planillas *Time Shift*. Se confeccionan unas planillas donde esta entrevista figura como relaciones con la Universidad por ejemplo. (Entrevista S)

As alternativas apresentadas não estão dissociadas de uma concepção empresarial, compartilhada por Wolfenson, o novo presidente do BM, sobretudo com o modelo oferecido por empresas auspiciosas, que aparentemente privilegiam esquemas menos centralizados e alguns pressupostos participacionistas.

Debemos recordar en todo momento que son los países y su gente quienes tienen que decidir cuales son sus prioridades. Debemos recordar en todo momento que no podemos ni debemos imponer el desarrollo por decreto desde arriba, o desde el exterior.¹⁹

[ao mesmo tempo, adverte que]

¹⁸ A "gestão dos conhecimentos" se baseia na recompilação sistemática de informações sobre o processo de desenvolvimento dentro e fora do Banco, e sua difusão é feita da mesma forma.

¹⁹ Wolfenson, James. *La otra Crisis*. Discurso ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C., 6 de outubro de 1998, p.15.

La arrogancia no debería cegarnos hasta el punto de llevarnos a pensar que el Banco o la comunidad de donantes pueden ser los cartógrafos. Sin embargo podemos cumplir una importante función catalizadora.²⁰

Essa função reedita o papel de mediador/catalisador definido nos momentos mais críticos de cobrança da dívida externa pelos credores privados; entretanto, para esta fase, parece sugerir a inclusão de novos ingredientes.

2. 3. Transformações organizacionais na gestão de Wolfenson

Wolfenson, ao assumir a Presidência do BM, fixou como meta transformar esta instituição em um Centro Especializado no Desenvolvimento.

Mi meta es que el Banco Mundial se convierta en el primer lugar al que recurran quienes necesitan saber algo sobre el desarrollo. Para el año 2000 habremos puesto en marcha un sistema mundial de comunicaciones con enlaces por computadora, servicios de videoconferencia y aulas interactivas, que ofrecerá a nuestros clientes de todo el mundo pleno acceso a nuestra bases de datos. (...) La calidad de nuestra labor está mejorando gracias a los progresos logrados en nuestro esfuerzo por convertirnos en un Banco de conocimientos. Hemos creado redes para diseminar los conocimientos a todas las regiones y a los principales sectores del desarrollo.²¹

Este esforço e estas novas iniciativas foram se concretizando através do reforço da estrutura organizacional do Banco, e também por ações que tendem a melhorar a profissionalização de seus membros.

Con Wolfenson cambia la forma organizativa y operativa del BM (...) se decidieron hacer experiencia piloto de descentralización. En el área de América Latina, se inició en México, luego en Brasil y después Argentina. Este cambio obedece al tamaño de la cartera de proyectos, dado que los tres portafolios más grandes de América Latina y el Caribe corresponden a estos países (...) Hubo una modificación fuerte en la estructura interna del BM. La estructura matricial no existía, se incorpora con Wolfenson. La cantidad de personal sigue la misma en realidad no ha cambiado, no ha disminuido el número de personas. Wolfenson quería una estructura mas ágil. Ha mejorado mucho la comunicación interna pero a la vez se ha complejizado. Nosotros estamos muy atados a la estructura territorial... (Entrevista S)

²⁰ Id., ib., p.17.

²¹ Wolfenson, J. El desafío de la inclusión. Discurso para a Junta de Governadores. Hong Kong, China, 23 de setembro de 1997, p.17.

Estas medidas tomam parte do Pacto Estratégico iniciado nos primeiros meses de 1997, um programa de ação, acordado entre o *staff* do BM, a administração do BM e os acionistas, com respaldo dos Diretores Executivos. Seu objetivo era reorientar as ações do BM de acordo com os ditames de Wolfenson. Este Pacto não envolve apenas os membros e a organização do BM; inclui também "os clientes", na medida em que um dos caminhos seria a realização de um trabalho de descentralização de sua estrutura organizacional e operativa.

Desde el mes de octubre de 1997, 18 de los 48 directores regionales del BM, con facultades para adoptar decisiones desempeñarán sus funciones en los mismos países que tienen a su cargo. Hace un año sólo eran tres. (...) Hemos reforzado los grupos a cargo de países, lo que ha supuesto la selección de 150 nuevos directores durante los últimos seis meses y se han iniciado rigurosos programas de capacitación y desarrollo profesional para todo el personal (...) se ha iniciado el desarrollo de nuevas políticas de personal que vinculan directamente desempeño con la remuneración y las promociones.²²

O segundo aspecto se refere à profissionalização de seus funcionários, o que significou a inclusão de novos agentes e mecanismos orientados à sua formação e preparação. Estas reformas foram acompanhadas de uma série de princípios, destacando a postura assumida diante da corrupção, que condiciona a possibilidade do país beneficiário de receber assistência do Banco.

(...) si un gobierno no está dispuesto a adoptar medidas necesarias para combatirla [referindo-se à corrupção], aún cuando ésta menoscabe los objetivos de desarrollo de su país, el Grupo del Banco debe reducir su asistencia a ese país.²³

A incorporação de "questões sociais" às estratégias de assistência do BM, a exemplo do "desenvolvimento sustentável", é parte dessas mudanças, que ampliam seu grau de ingerência, e trazem a necessidade de reformar aspectos operativos e organizacionais e de novas formas de relacionamento da instituição. É importante salientar que elementos inovadores, como a criação do cargo de "Oficial de Enlace" com a Sociedade Civil, as direções regionais e o trabalho em rede, formam parte das estratégias que se encaminham

²² Id., ib., pp.16-18.

²³ Id., ib., p.18.

à concretização destes propósitos: “Estamos haciendo más hincapie en la responsabilidad en el diálogo con nuestros clientes”.²⁴

O fato de pertencer a redes define a denominação de "enlace", que supõe a gestação de novas relações tanto com a sociedade civil quanto com uma série de instituições externas ao BM, mesmo que esta noção envolva as formas organizacionais adotadas pelo Banco.

Le dan el nombre de Red, porque somos un grupo de profesionales que dependemos de un jefe local y de nuestra Red temática. Es decir que tenemos una estructura matricial. Yo tengo 2 jefes: el de Washington y el de aquí. Así está organizada toda la gente del Banco. Le llaman mapear. Cada uno [consultor] está mapeado en una red temática y depende a su vez de un territorio físico [a região]. Entonces tenes un jefe del territorio y un jefe por temática, el cual está en Washington. (Entrevista, Chefe de “enlace”).

As relações com a sociedade civil ficam centradas em Organizações Não-Governamentais (ONGs). Sua influência deve ser atribuída mais aos graus de compatibilização entre suas ações e os novos mandatos do BM do que às mobilizações por elas desenvolvidas: “El Banco comprende que el profesionalismo de las ONG puede servir de la mejor manera a sus intereses y que hay modo de entenderse”.²⁵

Essa forma de relacionamento alimenta um tipo de dependência que é funcional para ambos campos. A predominância de economistas no *staff* de funcionários do Banco é insuficiente no momento de aprofundar os vínculos com a sociedade civil. Nas ONGs é possível encontrar agentes com formações disciplinares (política, sociologia) mais habilitadas para encarar ações destinadas a ações participativas.

Na Argentina, o “Oficial de Enlace com a Sociedade Civil” provém do campo da ciência política, foi integrante de um setor do partido peronista, teve experiência no âmbito legislativo – como assessor de um deputado peronista –, e desempenhou funções em programas financiados pelo BID e pelo BM. Assim, se constitui em um protótipo, cujo perfil pode ser avaliado pelo BM como adequado para exercer a função. Isso poderia ser

²⁴ Id., ib.

²⁵ Guilhot, N. De los economistas a los politicólogos. Buenos Aires, *Le mond Diplomatic*, ano II, nº 15, setembro de 2000.

explicado pelo fato de este profissional conhecer o meio e estar vinculado a partidos políticos, situações que reforçam as características “militantes” necessárias a seu trabalho de articulação. Esses atributos foram valorizados pelo BM pela sua semelhança com os agentes pertencentes às ONGs²⁶, sobretudo as "Humanitárias", que detêm uma capacidade de mobilização e treinamento em relações públicas e nos modos de comunicação, favorecendo as mobilizações, cujos pontos principais foram concretizados em Seattle, Davos e Porto Alegre. Por outro lado, o crescimento da competição entre as ONGs levou ao aperfeiçoamento de sua profissionalização.²⁷ Sobre isso, Smith, ao analisar as distintas etapas dos Institutos de Pesquisa norte-americanas criados nas últimas décadas, atribui a essas instituições um espírito imbuído de certa militância.²⁸

2. 4. Estrutura local para o financiamento internacional

No início do governo constitucional do presidente Raúl Alfonsín, vai se configurando uma equipe na Secretaria de Planejamento, órgão da Presidência, liderado por Sourruille, que em 1988 assume o Ministério da Economia. Durante esta etapa, há uma revisão da atuação durante a ditadura e surge uma série de determinações políticas orientadas à reconfiguração das formas operacionais e organizacionais de alguns órgãos e setores.

Nesta reorganização, o Departamento de Financiamento Externo do Ministério da Economia vai concretizando um processo de centralização no que se refere às relações com os Organismos Internacionais de Financiamento.

Ahí es donde se estableció el requisito de que ningún sector podía tomar deuda sino pasaba por Economía. Por eso y a partir de ahí, Economía interviene directamente en todas las negociaciones con los Organismos Internacionales. Ahí sale un Decreto; luego, hay una disposición que se manda a los Organismos Internacionales, donde se les informa que ningún Organismo puede mandar una misión al país, a ningún sector, sin pasar por Economía. (Entrevista M)

²⁶ Dados obtidos na entrevista de S.

²⁷ Ver Guillhot, 2000. Op.Cit. Tussie, D. (Comp.). *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Buenos Aires, FLACSO-Oficina de publicaciones del CBC-UBA. 1997.

²⁸ Smith, J. *Intermediarios de ideas. Los grupos de expertos (Think Tanks) y el surgimiento de la nueva elite política*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

Entre 1990 e 1994, as relações entre o governo argentino e as agências multilaterais de crédito continuavam centralizadas no Ministério da Economia, independentemente do setor ao qual correspondia o projeto. Desde 1994, com a mudança da Constituição Nacional e a criação da Secretaria Técnica Estratégica e a Chefia de Gabinete, as decisões vinculadas às relações com os Organismos Internacionais de Crédito são definidas pelo Chefe de Gabinete através da Secretaria Técnica Estratégica, conjuntamente com o Ministério da Economia. A partir dessas mudanças a centralização começa a se diluir. Tal modificação não está apenas sustentada em critérios de eficiência em termos de redução de custos; foi também o resultado de lutas entre distintos setores do governo argentino, que buscavam maiores espaços de poder na tomada de decisões.

Cada setor tem sua própria estrutura organizacional e administrativa de financiamento externo, que controla e centraliza os distintos programas e/ou projetos da área. Cada projeto/programa financiado pelo Banco conta com dois cargos: **Responsável Institucional** e **Responsável da Unidade Executora**. O primeiro é desempenhado por um funcionário de carreira, que assume a responsabilidade política da contrapartida nacional; além disso, ele redige e determina os objetivos do programa e/ou projeto, e assina o Convênio com o BM.

O segundo tem como função configurar o programa e/ou projeto, determina a forma em que vai ser executado e, por último, realiza o controle administrativo, operativo e financeiro ao longo de sua execução. Este cargo é desempenhado por um funcionário contratado por tempo determinado; uma vez finalizada a avaliação do projeto encerra-se o contrato desse funcionário.

A Unidade Executora, apesar de apresentar diferenças entre setores e projetos, configura uma estrutura hierárquica formada por distintos cargos, reiterando determinados perfis profissionais e funções: Coordenador Geral, Coordenador Administrativo-Financeiro,

Coordenador de Gestão, Responsável pelas Compras e Contratações, e Coordenador de Informática. Essas coordenações estão integradas por uma série de Assistentes Técnicos.²⁹

3. Campo de relações nos processos de Ajuste Estrutural

A sobrevivência de uma instituição também advém dos interesses "representados", questão que não se vincula necessariamente à existência de uma organização altamente burocrática. Seu destino depende dos agentes, do montante de capital, dos interesses que representam e das pressões e contrapressões postas em jogo. Assim, mesmo que este jogo de pressões e contrapressões possa se manifestar na estrutura burocrática, nem sempre necessita dela; também pode se desenvolver em tramas sociais de outra natureza.

Em geral, a análise dos processos de configuração de novas estruturas organizacionais, cujos membros pertencem ao campo "acadêmico-intelectual", refere-se a inclusões e adesões a partir de mecanismos ligados à cooptação.³⁰ A idéia de cooptação pressupõe uma convicção dos agentes no que diz respeito aos princípios e idéias do sistema ou organização á qual se integraram. Essa integração os converteria nos gestores e/ou

²⁹ O Programa de Assistência Técnica para a Reforma do Setor Público Argentino (BIRF 3362-AR) serve como exemplo, num primeiro momento, da forma organizacional adotada, e, em segundo lugar, das formas cooperativas exercidas entre o BM e o BID. Esse projeto se inicia como um projeto BIRF e continua como um projeto BID. Como o projeto BIRF, a Unidade Executora deste empréstimo era constituída por: Coordenador Geral e um Assistente Técnico; Coordenador Administrativo Financeiro e um Assistente Contábil; Coordenador de Gestão; Responsável pelas Compras e Contratações; Coordenador de Informática e um Assistente. Como projeto BID 826/OC-AR – Programa de Consolidação da Reforma Administrativa e Financeira do Setor Público Nacional – segundo a resolução nº 38/95, estava formada por: Coordenador Geral; Coordenador Administrativo; Coordenador Operativo; Coordenador de Gestão; Responsável pelas Compras e Contratações. Até 1998, a Unidade possuía a seguinte estrutura: Coordenador Geral e 2 Assistentes; Coordenador Administrativo e um Assistente técnico-administrativo; Coordenador de Gestão e um Assistente técnico; Assistente de Contratos; Responsável Financeiro e 2 Assistentes Contábeis, um Assistente Contábil (Liquidaciones); Responsável de Compras; Coordenador Informático. No ano 2001 é assim constituída: Coordenador Geral; Assistente Técnico e de Contratos; Coordenador Executivo e um Assistente Técnico, Responsável Financeiro e um Assistente Contábil, Responsável de Gestão e Compras, Coordenador de Informática. Dado que o projeto está terminando, suas actividades foram reduzidas; houve diminuição no pessoal da Unidade, e suas tarefas foram redistribuídas. Dados fornecidos pela Unidade Executora do Projeto, Buenos Aires, fevereiro de 2001.

³⁰ O termo de cooptação dá conta de um sistema de integração a um corpo colegiado. Num sentido mais amplo, se refere à acolhida de um grupo de funções, de idéias, diretivas e/ou propostas, advindas de outros setores que podem ser prejudiciais para seus interesses. De modo que o conceito de cooptação está associado com o conceito de integração, tanto de sujeitos quanto de idéias. Os processos ligados a este pressupõem atos vinculados ao poder, que significam um jogo de forças, pressões e contrapressões. Ver Bobbio, N. *ett alii*; op. cit. Tomo I, pp.371-372.

ideólogos, facilitando-lhes a passagem do plano programático ao plano operativo, concepção que pressupõe uma certa margem de liberdade pessoal dos agentes. Estas suposições sobre os enfoques de cooptação, em grande medida, não aprofundam uma análise que leve em conta as circunstâncias que incidem nas decisões dos agentes e nos níveis e graus de inclusão. Esses aspectos condicionam as margens de liberdade e os graus de adesão e convicção com as propostas.

Diversas circunstâncias apresentadas na realidade argentina – entre elas o desemprego, a alta rotatividade do emprego, a flexibilização do trabalho, a rápida obsolescência dos conhecimentos e das formações adquiridas – tornam o quadro mais complexo, e mostram a insuficiência destas análises. Sobre este ponto, fica a dúvida se este processo de participação produz um consenso em relação a esses princípios, fator que, de algum modo, está implícito nos enfoques sobre cooptação.

Os Programas de refinanciamento da dívida, dirigidos inicialmente pelo FMI e depois pelo BM e pelo BID, facilitaram a participação de um importante conjunto de agentes que, temporariamente, eram agentes estatais, mas não pertenciam aos quadros permanentes do Estado argentino. Eram contratados como consultores por um prazo determinado, que variava conforme os “termos de referência” estabelecidos para o tipo de função solicitada e os prazos para executá-la, além de estarem sujeitos aos perfis técnicos particulares e específicos para o desempenho da função.

Um ponto importante da Reforma da Administração do Estado Argentino foi a diminuição do número de agentes pertencentes aos quadros permanentes, mas concomitantemente aparece a figura do "contratado".³¹

Assim, durante o período analisado, podem ser reconhecidas três diferentes formas de relação contratual para o exercício de funções nos aparelhos burocráticos do Estado. Um

³¹ O Decreto 92/95, de 1995, estabelece a equiparação nos perfis e montantes para as distintas categorias de Contratos do Estado e Contratos realizados dentro de programas e projetos com financiamento dos Bancos (BID e BM). É importante salientar que os salários são pagos pelo Estado argentino, e fazem parte dos gastos da dívida.

primeiro grupo é composto pelos contratados, que prestam serviços como consultores em um projeto ou programa dos organismos de crédito, ou fazem parte do Organograma das Unidades de Execução. A configuração organizacional dessas Unidades varia em função do setor de governo (Ministério ou Secretaria) e das características e envergadura do programa ou projeto. Em todas elas persiste uma estrutura hierárquica composta por três perfis: Coordenador, Consultor e Assistente Técnico. Cada uma possui por sua vez, diferentes hierarquias³², definidas no seu interior pela "categoria", que está determinada pela qualificação e pelo grau de responsabilidade do agente; desses fatores deriva o montante do Contrato.³³

Uma segunda forma são os contratos regidos pelos critérios anteriores, com a diferença de que a atividade não é realizada nos programas e/ou projetos com financiamento internacional, mas é desenvolvida como consultor do governo argentino.

A terceira forma corresponde ao que na Argentina se denomina “escalão SINAPA”³⁴. Ele preserva, salvo algumas modificações, a concepção de funcionário de governo em relação de dependência, e a possibilidade de fazer carreira dentro da Administração Pública argentina.

As duas primeiras formas contribuem, especialmente, para a configuração de uma tecnocracia portadora de saberes específicos, que se ampliou em consequência do número crescente de programas desta natureza, e do ingresso de países subdesenvolvidos aos Programas de Ajuste. Desse modo, a demanda destes "consultores" é estendida, dando lugar à configuração de uma malha de relações. Em virtude da duração preestabelecida dos

³² Para o cargo de Coordenador são estabelecidos três níveis. Para o Consultor existem quatro grandes categorias: A, B, C e D, cada uma delas tem quatro níveis, totalizando, neste cargo, 16 hierarquias. O cargo de Assistente Técnico inclui quatro níveis: I, II, III e IV. Dados extraídos do Ministério da Direção de Empregos e Salário, Ministério da Economia, Argentina, *mimeo*, sem dados.

³³ O montante dos contratos sofrem duas variações, uma delas produzida após a renúncia de Cavallo (Ministro da Economia, 1996); a segunda, em maio de 2000, foi consequência da redução massiva de 12% aos agentes com salários acima de \$1000 argentinos, equivalente a US\$ 1000. Assim, até maio de 2000, um Coordenador Geral recebia \$7500 líquidos no nível I, \$6500 no II e \$5400 no III. Os valores para os Consultores A são: nível IV \$5000, III \$4680, II \$4320 e I \$3680; Consultores B: nível IV \$3640, III \$3450, II 3240, I \$ 2920. Para os Consultores D as cifras variavam entre \$ 1730, nível IV, até \$ 1080 nível I. O salário do Assistente Técnico varia de \$1000 para o nível IV a 400 para o nível I. Id., ib.

programas e projetos, a figura do contrato por tempo determinado e a existência de organismos transitórios não dilui a possibilidade de obtenção de novos contratos, tampouco a visibilidade dos agentes.

Os especialistas contratados funcionam como uma malha suficientemente coesa, o que permite colocar como hipótese que os membros e agentes das respectivas burocracias – do BM e dos consultores que trabalham para o Estado – auto-sustentam essas tecnocracias como garantia de sua própria sobrevivência e, dessa forma, uns e outros retroalimentam o poder do BM.³⁵

Essa possibilidade conduz ao resgate de outros enfoques que não reduzam a análise da cooptação a uma leitura que pressuponha uma posição dominante desde o topo, e que se limita a considerar apenas “as presões de cima para abaixo”, excluindo os demais atores e instituições, e a compreensão das relações existentes e possíveis entre pressão e contrapressão nas redes de interdependências humanas, pois “cualquier forma de poder se basa (...) en equilibrios inestables que son casi siempre equilibrios de fuerza”.³⁶

Nesse mesmo sentido, Bourdieu considera que

La razón y la razón de ser de una institución , o de cualquier medida que se tome o instaure, no está en la voluntad de un individuo, esta en el campo de fuerzas antagónicas o complementarias en el cual, en función de los intereses asociados a las diferentes posiciones y de los hábitos de sus ocupantes, se generan voluntades, y en las cuales se definen y se redefinen continuamente, en la lucha – y a través de la lucha – la realidad de las instituciones y de sus efectos sociales, previstos e imprevistos.³⁷

³⁴ Sistema Nacional para la Administración Pública Argentina (SINAPA).

³⁵ Uma "boa negociação" realizada por qualquer funcionário em suas missões garante a sua sobrevivência e a da própria instituição que representa. Esta retroalimentação deveria ser considerada na análise dos processos de disciplinamento, e poderia explicar as "adesões" dos funcionários "nacionais" aos programas do BM e, como assinalam autores como Coraggio (1996), que dentro da instituição podem ser observadas posições diferentes, deixando espaços flexíveis para a negociação dos governos.

³⁶ Elias, N. Introducción. *A sociedade de corte*. Op. cit.

³⁷ Bourdieu, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, Memória e Sociedade, 1989, p.69.

A noção de campo é concebida como espaço social de relações objetivas, definidas pela relação entre cada agente e sua própria obra passada e presente. Os agentes nunca dominam explicitamente os mecanismos cujo domínio prático é a condição de seu êxito. Toda ação histórica apresenta a história em seu estado objetivo, ou seja, a história que se acumulou ao longo do tempo em coisas, máquinas, edifícios é uma história instituída e também uma história em seu estado incorporado, que se tornou *habitus*. Bourdieu define *habitus* como um conhecimento adquirido, um “ter”, um capital, uma disposição incorporada.³⁸

As idéias sustentadas por Bourdieu e Elias pressupõem relações que geram adesões, inclusões, exclusões, mediante uma malha de relações de força. No caso desta tese, é fundamentalmente, a partir de vínculos, inicialmente "institucionais", estabelecidos entre certos funcionários políticos e técnicos de um país beneficiário com funcionários do *staff* do BM que os vínculos "institucionais" se vêem reforçados por outros de caráter mais pessoal. Neste processo colaboram o tempo de duração desses empréstimos e uma certa "dependência", advinda de uma necessidade mútua, porque nos êxitos e fracassos de uns também estão em jogo os êxitos e fracassos dos outros.

Para entender grande parte desses processos é preciso compreender as práticas dos sujeitos, neste caso dos consultores e funcionários, sobretudo os "comportamentos vitais", associados tanto à sobrevivência quanto à conservação de uma posição ou de um nível. Essas condutas estão fortemente associadas aos temores e aos aspectos éticos e morais³⁹, e devem ser consideradas no contexto em que se produzem, no tecido de inúmeras intenções e interesses, na esfera das relações.

A velocidade das mudanças, produto das reformas ocorridas na Argentina, especialmente na década de 1990, impactam na história pessoal de um sujeito. Não é preciso esperar séculos para analisar essas mudanças e transições. Um mesmo sujeito se constitui em testemunha e protagonista, podendo ser referência de distintos desempenhos.

³⁸ Bourdieu, P. e Wacquant, L. *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. México, Grigalbo, 1995.

³⁹ Sobre esta questão ver Elias, N. *El proceso de la civilización*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, especialmente o capítulo 2 - La civilización como transformación del comportamiento.

Num campo específico figuram lógicas e práticas que dão identidade a seus integrantes. Os consultores vinculados ao BM vão adquirindo um perfil profissional, facilitando seu desempenho em qualquer país, dada a estandardização das normas e dos procedimentos, desfazendo o sentido territorial-nacional, ou os elementos associados às particularidades de um país, uma região, uma classe, um grupo, de modo que o sentido de “pertencimento” ao qual se submetem, às vezes temporariamente, é o da instituição, que se transforma no marco referencial substantivo.

O aumento das relações de interdependência no nível internacional incentivou a emergência de um agente menos sujeito a esses localismos, regionalismos ou nacionalismos. A isso, os organismos internacionais de naturezas diversas prestaram uma importante colaboração, sobretudo instituições como o BM, especialmente através dos programas de ajuste estrutural, que facilitaram a emergência de uma elite tecnocrática especializada e treinada para tais efeitos.

A consideração das práticas de alguns desses agentes, com certo protagonismo na cena argentina e nos projetos de ajuste do período analisado, permitiria uma aproximação das estratégias e rituais que se foram, (e ainda hoje estão se), configurando. Além de dar conta das vontades geradas, que se definem e redefinem na luta e através de ela.⁴⁰ O caráter desses vínculos é parte desta análise.

3.1. Práticas no exercício da função pública

A partir deste ponto a análise se baseou nas entrevistas efetuadas com consultores e funcionários, além da utilização de fontes secundárias que trouxeram informações sobre as trajetórias de agentes que participaram, e participam, em funções vinculadas aos processos de Reforma e Ajuste Estrutural.

Portanto, os fragmentos de vida são parte desse mosaico, diante dos quais tentam-se construir “casos-modelos” de práticas, aqui denominados de exercício da “nova” função

⁴⁰ Bourdieu, P. *O poder simbólico...* Op.cit.

pública, a qual pressupõe a vinculação com outros setores e agentes. Assim, o resultado esperado não é a construção de protótipos sociais, mas sim uma descrição das novas práticas, que adquirem visibilidade através de sua regularidade e permanência.

Os processos de ajuste têm provocado uma importante transformação no modo de vida e nas práticas do conjunto da estrutura social argentina. Portanto, as práticas analisadas representam, na maioria dos casos, apenas uma parcela dos setores de classe média, e serão consideradas estratégias de "não-exclusão", "permanência", "reacomodação" ou "ascensão".

Ao mesmo tempo em que esses agentes estão "incluídos", foram se configurando outros setores – também pertencentes às classes médias e que atualmente passaram a configurar o setor dos “novos pobres”, á medida que sofreram um importante descenso nos seus níveis de vida anteriores. Dessa forma, as futuras gerações correm o risco de sofrer uma mobilidade descendente, caso se leve em consideração a capacidade e possibilidade de cobrir as necessidades básicas que determinam sua posição social.

A prestação de serviços em funções vinculadas às Reformas do Estado permite falar de uma certa elite, que não é monolítica nem permanente, mas está sujeita a distintas vicissitudes e processos de instabilidade e mobilidade, na medida em que está submetida às pressões sociopolíticas do meio em que se move. Portanto, tenta-se refletir sobre suas reações diante das pressões, desejos modos de adequação ou reacomodação aos limites oferecidos pelas circunstâncias nos processos de ajuste, mas a análise não fica reduzida ao plano individual, abrangendo também o nível institucional.

Um dos critérios utilizados para essas categorizações foi originado nos graus de maior adesão às propostas de reforma estrutural e à coincidência com estas. Outro critério associado ao anterior advém da capacidade de decisão e vontade política desses funcionários, aspectos que se relacionam às posições que ocupam em distintos âmbitos institucionais, tanto privados quanto públicos.

3.1.1. Primeiro tipo de prática: adesões transitórias e concepções fragmentadas

As práticas aqui analisadas não estão refletidas em um mesmo agente, na medida em que são produto das circunstâncias do meio social em que está inserido; um agente poderá dar conta de algumas dessas práticas, sem que necessariamente seja um protótipo social. Portanto, esta análise inclui algumas situações que contribuem para a sua compreensão, dentre as quais se destacam adesões transitórias e concepções fragmentadas.

a) Sobrevivência e transitoriedade

A transitoriedade, fortemente associada à situação de contratados temporários, pode afetar a existência de um consenso pleno e permanente com as propostas. Essa situação, evidenciada entre os consultores que têm sido contratados como especialistas nos distintos projetos ou programas de reforma, foi suavizada pela existência de novos projetos e pela possibilidade de circulação entre projetos.

Son contratos y no hay continuidad, aunque hay más continuidad de la que debería haber habido. Se generó como una estructura en paralelo. Es pésimo lo que se hizo; porque en realidad lo que se hizo es no mejorar los sueldos de los empleados del Estado. Porque los salarios de los consultores estaban pensados para consultorias puntuales, para tareas puntuales, es decir un técnico especialista en algo para que ayudara al Estado a desarrollar x cosas, no para que hiciera en paralelo las funciones del Estado. Ahora desde el punto de vista personal ni hablar porque yo pasé de ganar de 820 dólares como profesional de línea a 4300. Esta situación trajo aparejado incremento de deuda y no crea sustentabilidad de esos cuadros técnicos. (Entrevista S)

Entretanto, contrato de trabalho temporário significa instabilidade, que os faz viver em dois mundos: de um lado desempregado (ou com condições precárias de trabalho) e, de outro, gozar transitoriamente de certo nível de vida pela emergência de um novo contrato. Dois mundos bem diferentes, que levam a comportamentos distintos, mas que condicionam à subjetividade.

O fantasma do desemprego ou subocupação é uma ameaça latente, que pode ser compensada através do número de contratos realizados, expondo os agentes a graus de dependência dos programas e projetos. O acesso a um certo grau de independência supõe

sair do círculo de consultores.⁴¹ As opções abertas nas ONGs – como donos ou contratados – reitera a situação descrita. As possibilidades são escassas, e as oportunidades, limitadas caso se deseje manter uma determinada posição social. Esses contratos figuravam entre as escassas ofertas de emprego, que lhes permitiria preservar seus níveis de vida.⁴² O emprego público na Argentina se restringiu significativamente em consequência das reformas do Estado e da diminuição dos quadros permanentes.⁴³ Ao mesmo tempo, também diminuíram, de maneira considerável, os salários públicos e privados.

En todos estos años ha habido un deterioro salarial de significación. Pero, además, este fenómeno se dió en un escalón un 20 por ciento más bajo que a mediados de los 80, que a su vez es un 20 por ciento más bajo que a mediados de los 70. El deterioro del nivel de vida a nivel intergeneracional es enorme.⁴⁴

La pobreza a nivel nacional está en el orden del 35 %. O sea que hoy 1 de cada 3 argentinos vive bajo la línea de pobreza. Y alrededor del 9 al 10 por ciento de la población está bajo la línea de indigencia. Para un país que en el año 60 tenía un 12 por ciento de pobreza y 3 por ciento de indigencia marca una tendencia que de continuar hace inviable esta sociedad. (...) En Argentina durante la primera etapa de la Convertibilidad tuvimos crecimiento pero sin generación de empleo (...) Actualmente hay en Argentina 3,5 millones de indigentes. Los Planes Trabajar⁴⁵ son a febrero del 2001, apenas 140 mil (...).⁴⁶

No emprego público estável, os altos salários são apenas para cargos de diretores e os imediatos subseqüentes, e equivalem às categorias mais altas dos contratados; os demais salários apresentam diferenças consideráveis, ainda que tenham benefícios como estabilidade de emprego e segurança médica. Um contrato não cobre seguro médico e férias; não existem descontos que formariam um fundo para a aposentadoria; as decisões sobre seu futuro são pessoais, de forma que a poupança e a aquisição de bens são elementos que atenuam o fantasma da insegurança.

⁴¹ Embora tenha sido registrada uma tendência a que os agentes prefiram este tipo de contratos, nos últimos anos percebe-se uma mudança de atitude, que os orienta à estabilidade laboral que oferece um trabalho na estrutura permanente do Estado.

⁴² Ver nota de rodapé nº 33.

⁴³ Sobre este assunto ver os dados apresentados no capítulo 4.

⁴⁴ *Página 12*, 4/2/2001. Entrevista com Alfredo Monza, p.2.

⁴⁵ Os *Planes Trabajar* são programas para gerar emprego de curta duração (6 meses), sem exigência de qualificação, e com salários muito baixos.

⁴⁶ *Página 12*, 4/2/2001. Entrevista a Eduardo Bustelo, p.12.

Os “contratados” surgiram a partir dos primeiros processos de ajuste, especialmente aqueles iniciados pelo FMI e, posteriormente, complementados pelos Bancos (BID e BM).

Na Argentina, especialmente entre 1984 e 1989, era apregoado o discurso de um Estado deficiente, que deveria ordenar suas contas, e sobretudo resolver e definir sua posição diante da dívida contraída na década de 1970; esse momento coincide com o retorno à democracia, evidenciando-se a necessidade de revisar e esclarecer os acontecimentos ocorridos durante a ditadura, no sentido de viabilizar novos processos no governo democrático.

Os Organismos Internacionais, através do FMI, exerciam uma forte pressão para o pagamento da dívida, associada ao discurso de reforma do Estado.

Yo no sé con precisión si fue en el 82 o en el 83 que el BM empieza a mandar sus analistas económicos. Aquí tuvimos la gran suerte de tener a un muchacho muy joven que fue New Farmer, que era uno de los analistas del BM (...) Era un funcionario del BM que pertenecía a un Departamento de Análisis Económico o algo así. Esta persona hizo 200 viajes donde iba recolectando información y haciendo el diagnóstico. Existe un documento que sintetiza todo el diagnóstico. Yo te diría que después de leer los informes de Farmer y ver que pasó en Argentina, te diría que en Argentina, Cavallo no inventó nada, siguió los consejos de la dupla FMI-BM. Farmer hizo un tipo de informe con una claridad conceptual muy grande, un persona linda en todo sentido, por eso a los funcionarios les daba placer hablar con él. Yo creo que él en su trabajo había fijado tres grandes hitos: la autonomía del Banco Central; la estabilidad económica y el tercero era sacarse de encima todo el aparato estatal improductivo.(Entrevista P)

b) Treinamento e configuração de atributos

A experiência dos funcionários argentinos para concretizar ações e procedimentos no marco do processo de reforma são auto-avaliadas como “escassas ou nulas”, levando-os a admitir a necessidade de obter “assessoramentos”, treinamento e capacitação. Essas necessidades poderiam ser supridas pelo BM, como uma entidade especializada em “reformas estruturais”; pelo BID, pela sua capacidade de monitoramento, e pelo FMI, através de seu centro de capacitação.

El BM lleva el peso de ser el diseñador de políticas y luego comparte con el BID. Hay muchos proyectos compartidos, pero en términos de política no tienen

diferencia. En términos de áreas hay como un reparto de actividades. Por ejemplo en Educación el BID financia primaria y terciaria y nosotros [BM] media y universitaria. Hay muchos proyectos compartidos. Por ejemplo el proyecto de Desarrollo Municipal es mitad y mitad, a algunas provincias las financia el BID y a otras el BM, pero es el mismo proyecto, incluso es el mismo documento de proyecto.

[Por que aparecem estas duas fontes?]

En parte por las normas, son distintas, aunque muy semejantes. El BID parece más flexible para el país, pero no lo es... La participación es infinitamente superior en el BM. Porque nosotros tenemos mandatos fuertísimos sobre la participación, y por eso existe un puesto de enlace con la sociedad civil en cada oficina del BM en el mundo y en América Latina. El BID no tiene ese criterio de apertura. (Entrevista Oficial de “Enlace”)

Esta distribuição de tarefas pressupõe articulações entre as instituições financeiras internacionais, reforçando o traçado de uma ação conjunta, e facilitando os processos de controle.

El Banco Mundial tiene cuerpos de estudios y de economistas, ellos llegan al país y hacen estudios serios, porque para eso les pagan, es esa su función. Porque cuando ellos recomiendan una medida de acción tiene que coincidir mas allá de que sea ortodoxa o menos ortodoxa. Ellos manejan temas estructurales, no de política, es muy difícil que tengan obstáculos, salvo que sea imposible por alguna característica de nuestro país. Pero lo que te están proponiendo no es ninguna locura.(...) el Mundial es un banco que esta mucho mejor preparado para orientarte hacia donde van las cosas, esto es importante, esto no, y así... Tienen un alto entrenamiento, no es gente que para hacer un diagnóstico se tengan que leer todas las prestaciones de un Banco. Con los resúmenes, los saldos, pueden decir aca está pasando tal cosa... No se vienen con una receta, pero en cierto modo están estructurados porque saben cuales son los manejos de los países latinos... Porque nosotros decíamos vamos a copiar de tal cosa y dicen no, porque en Europa es así ... Es decir de cada sistema te dicen los pro y los contra que tienen... (Entrevista P).

O reconhecimento de um “saber”, por parte das instituições financeiras, é simultâneo ao reconhecimento de carências profissionais, por parte dos agentes; isso os leva a aceitar, sem muitas resistências, a incorporação de processos de adestramento e aprendizagem, e a adotar os procedimentos sugeridos.

El FMI tratando de abrir la cabeza a los países que tenían deuda externa abrieron una cantidad de becas para funcionarios públicos para hacer diversos cursos. Y a mi me tocó hacer el de Programación Financiera del Gobierno, cuatro meses y medio en Washington (...) Para aprobar el curso debíamos hacer una propuesta de ajuste económico en nuestro país... (Entrevistas P)

En ese período yo fui a Washington e hice durante un mes un entrenamiento. Fuimos varios al BID, porque era el BID el que nos apoyaba, pero también estuvimos en el BM viendo como se procesaba una operación de financiamiento con un país, desde los Bancos cuando iba a ese comité, que requisitos... Es decir todo el proceso. Visitamos oficina por oficina, para entender todo el proceso interno del BID y de paso hacíamos lo mismo en el BM.

[Quem pagava isso?]

Creo que ese entrenamiento lo financió el BID a pedido del Ministerio de Economía porque como nosotros nos teníamos que especializar en eso. Porque en realidad a los Bancos les convenía que nosotros supiéramos; que hubiera alguien en el país que sirviera de interlocutor porque los ayudábamos a gestionar los créditos y además no sólo a gestionar sino también a desembolsar. Porque en ese momento, si bien el BID no prestaba, había un montón de créditos que ya estaban concedidos y que no se ejecutaban (...) Al Banco le servía de correa de transmisión para impulsar y ayudar a que los sectores ejecutaran, y sino discutir la forma de renegociar los créditos, destrabar lo que había que destrabar. Entonces eso no los pagó el BID. (Entrevista M)

O treinamento, ao mesmo tempo em que proporciona um saber, delega aos agentes uma série de atribuições: interlocutor; corrente ou canal de transmissão; impulsar e ajudar a destravar; renegociador. Essas funções, além de possuírem um caráter instrumental no sentido de melhorar a relação entre o BM e o governo, resultavam especialmente funcionais para o Banco.

O agente se posiciona difusamente entre a adesão e o consentimento, pois a renegociação de um crédito significava, para a Argentina, dispor de um capital que havia sido concedido e pelo qual se pagava, além dos compromissos estabelecidos para qualquer empréstimo, um adicional pela demora em executá-lo. Desse modo, o agente se sentia uma peça importante para o BM e portanto também era funcional para o país.

O desenvolvimento dessas novas funções provoca um impacto na subjetividade do agente à medida que os procedimentos sugeridos são introjetados a partir de um fim legitimado de “utilidade social”, de cumprimento de uma função que beneficia o país, e indiretamente reveste o agente de atributos relacionados ao “poder”, no sentido de “capacidade para”.

Essas situações, de certo modo paradoxais, foram expressadas no início do governo democrático, e não significaram necessariamente adesões, na medida em que esses acordos

estavam atravessados por situações anteriores, predeterminadas por outras. Pode-se falar de adesão quando a decisão está menos condicionada pelo passado, deixando de ser potencialidade e passando a ser poder.

c) Associação entre democracia e reformas

Os processos de reforma, coincidindo com a euforia vivida por muitos argentinos (que retornavam do exílio tanto interno quanto externo, em sua maioria, profissionais e ex-militantes dos anos de 1970), facilitaram, pelo menos no início, uma certa adesão a um discurso que propunha ordenar o Estado. Esse , avaliado e submetido a críticas, foi o Estado da ditadura que aplicou a política de Segurança Nacional, deixando como conseqüências: 30.000 desaparecidos, 208 crianças perdidas para suas famílias e 10.000 mortos; um Estado deficiente nos serviços básicos de saúde, educação; um Estado endividado e que, por sua vez, havia estatizado sua dívida privada; um Estado promotor de uma guerra contra a Inglaterra, com custos de aproximadamente 2.000 mortos; enfim, um Estado que necessitava de transformações. Assim, pode-se presumir uma certa associação entre democracia e reforma do Estado.

No processo caracterizado como transição democrática, havia a esperança da volta de um Estado que garantisse e promovesse os direitos sociais, já que a democracia estava associada ao Estado social, característico de uma época correspondente ao apogeu do Estado de Bem-Estar. Desse modo, o governo do Partido de la Unión Cívica Radical teve que enfrentar demandas sociais contidas durante os anos de ditadura, mas num Estado que se encontrava em uma tensão histórica de continuar com seu velho papel social e de se redefinir em função das profundas transformações a partir das mudanças no modelo de acumulação capitalista iniciado nos anos de 1970.

(...)el dictador de turno o el presidente de turno lo que menos se imaginaba era que tenía que cambiar algo... Si tenía que cambiar era para beneficio propio... [referindo-se às reformas estruturais que se iniciavam] (Entrevista P)

Cuando fui a economía estaba muy desorganizado todo el tema de endeudamiento externo del país, era un caos. Entonces en esa gestión es cuando comienza a ordenarse todo lo que se debía. En la dictadura cada sector se endeudaba como quería. Nosotros fuimos ordenando acerca de todo lo que se debía... No se sabía

cuanto era la deuda, a quien se le debía. Porque en el período del proceso [se refiere ao processo militar] cualquier ministro negociaba con los Bancos Multilaterales e igual que lo hicieron con los bancos privados. Negociaban un crédito en Washington y el Ministerio de Economía no se enteraba. Era un caos había que creerle a lo que decían los Bancos, y Economía pagaba lo que decían los FAX de los Sindicatos Bancarios. Porque no había ningún registro.⁴⁷ De allí que por un lado se organiza eso y por el otro el Estado se había quedado sin recursos para financiar nada... entonces había que ordenar la relación con el BID y BM, que también había sido muy caótica durante el gobierno militar. (Entrevista M)

O “Estado Democrático”, como sujeito da crítica ao Estado “ditador”, incorporou o discurso e desenvolveu a reforma. Essas mudanças tinham antecedentes desde a ditadura, como é apresentado no capítulo 2. Entretanto, a coincidência temporal de ambos os processos favorece um discurso mimetizado, que associa Reforma Estrutural com transformação do Estado da ditadura, facilitando, com a democracia, a aceitação de algumas modificações.

Agentes e cidadãos provenientes de distintos partidos e vertentes políticas reconheciam esta necessidade, reforçada pela existência de um discurso hegemônico apregoados pelos programas de ajuste estrutural, que tinham como parte de seus pressupostos a reforma do Estado.⁴⁸

Soy un convencido, que la fuerza era con el FMI, cuando llegaba ponía condiciones: Ustedes tienen que hacer esto, esto, aprobar esto, esto... Y como hago? Llaman al BM. A partir del 89 ambos bancos primero el Mundial y después el BID comienzan a tener un auge muy fuerte porque evidentemente el gobierno y el país deciden encarar una reforma. En realidad había toda una base desde la época radical, el 2712⁴⁹, ahí comienzan a florecer un montón de programas chiquitos alrededor de este. Ahí ya había una concepción de que había que hacer una reforma. Que había que mejorar cosas y que era interesante hacerlo con el Banco[Mundial]. (Entrevista P)

Com o início das reformas, as atitudes foram oscilantes – favoráveis a alguns aspectos e críticas a outros –, o que leva a pensar em adesões fragmentadas e parciais. Entretanto, as condições internas e externas – a crise mexicana de 1994 e, mais tarde, a crise asiática em

⁴⁷ Cabe esclarecer que, em 1982, durante a Presidência de Cavallo no Banco Central, a dívida externa privada argentina foi estatizada, assim, os compromissos deviam ser assumidos pelo Estado.

⁴⁸ Este discurso também se manifesta na imprensa argentina, como será analisado no capítulo 4.

⁴⁹ O Projeto 2712 é gestado em meados dos anos de 1980. Sobre este assunto ver capítulo 2.

1997 – questionam parte dos resultados e princípios da reforma. A essas condições se acrescentam, no âmbito interno, um óbvio desemprego, uma precariedade no emprego, e outras manifestações, como o aumento dos delitos e da pobreza, situações que oferecem “informações” de outra natureza, diferentes das existentes no início das reformas.

Después de trabajar en el Ministerio de Economía, cuando se empezó a complicar la cosa económica, en 1988, comencé a tener problemas, a mi se me había complicado mucho la cosa con x (coordinador del equipo), con el equipo, había malos manejos, esa cosa del poder, envalentonados y yo me sentía mal porque me la creía, tenía dificultades para trabajar, me había hartado del Estado. Entonces, estaba el financiamiento de los italianos... (Entrevista M)⁵⁰

Esses reposicionamentos, produto de certas descrenças e conflitos, afetaram não apenas os funcionários locais, mas também outros agentes do Banco. Tanto o depoimento anteriormente apresentado quanto o seguinte podem ser tomados como exemplos das mudanças de condutas individuais. Isso possibilita falar de consensos temporários e limitados. No caso do agente, ele passou um curto período pelo Instituto de Investigaciones sobre Competitividad (CEI), retornando a trabalhar como consultor no BM e BID. O médico britânico tinha uma longa trajetória dentro de outros organismos internacionais.

las políticas de austeridad impuestas por el Banco Mundial tiene como resultado que son los pobres los que más sufren... Además de no haber sido capaces de ayudar realmente a los pobres del mundo, me preocupa también la existencia de la burocracia del banco, que recibe sueldos demasiado generosos, tiene gastos incontrolados, una administración ineficiente y es injustificadamente arrogante.

Irwing es un médico que en esas fechas tenía 59 años, fue contratado como Director del Departamento de Servicios de Salud, luego de una prestigiosa carrera de 32 años en el programa de Desarrollo de la ONU (PNUD) y el UNICEF.

Irwing critica los altísimos salarios del BM, un 25 % por encima de los del resto de las agencias de las Naciones Unidas, y el elevado presupuesto de gastos en pasajes areos de primera clase: 85 millones de dólares para el presente año.

Irwin en su entrevista critica a Bob Piccioto, vice presidente de Planeamiento de la Institución, quien en mayo pasado le dijo que había que adoptar la política del hongo: mantenerlos en la oscuridad y darles basura.⁵¹

⁵⁰ “En la época de Alfonsín se habían hecho convenios de cooperación con los Italianos, para promocionar las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) entonces los italianos habían puesto dinero para investigación que lo manejaba en cancillería(...) y en realidad se hacía investigación sobre todo sobre competitividad. Entré al CEI era un Instituto de Inverstigación similar al que tenía Brasil, en realidad recién se comenzaba a hablar del MERCOSUR y la integración”. (Entrevista M)

d) Circulação e visibilidade pessoal

A circulação que acompanha a rotatividade, como parte da mecânica instaurada em consonância com o contrato, vai favorecendo uma certa “garantia de inclusão”, sobretudo para os consultores cuja função está mais associada à negociação e à elaboração de projetos.

En este proceso desde que en realidad empezó [se refiere al Procesos de ajuste estructural], se negoció tanto crédito internacional que somos un montón los que ya tiene experiencia con los bancos. Por eso, aunque más allá que estemos todos contratados en realidad circulamos, no se si es un montón, no se cuantos, no se si pueden ser 100 personas, pero entonces esas 100 personas siempre caen en algún trabajo de estos, por que cada vez más te piden como requisito haber tenido alguna experiencia con financiamiento externo (...) (Entrevista M)

A circulação obriga o sujeito a reiniciar periodicamente um ciclo, o que pressupõe repetição e reatualização de algumas condutas. Ao se inserir em uma nova tarefa, se vê obrigado a se adaptar a esse novo espaço, incluindo práticas distintas – conhecer outros setores, outras temáticas, gerar novos vínculos. Esse processo, renovado a cada mudança, pode ser interpretado como um consentimento, á medida que reafirmaria seu compromisso com os organismos internacionais, supondo ou não uma adesão. Uma nova contratação será condicionada a que o indivíduo coloque em evidência sua eficiência e sua eficácia, expondo sua capacidade pessoal nessa reacomodação pertencente à esfera da concorrência do sujeito.

O depoimento seguinte reafirma a persistência das mudanças de lugares de trabalho:

Empecé estudiando en la Universidad de Corrientes, en Corrientes se acababa de abrir la carrera de Economía, entonces había pocos profesores y me estimularon para que me viniera a estudiar a Bs.As., por tanto me recibí de Licenciada en Economía en la Universidad de Bs.As. (UBA).

Mi primer trabajo fue en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Confederación General Económica. Después en una financiera privada. En 1976 me fuí a México. Allí hice la Maestría en el Centro de Investigaciones en Desarrollo Económico (CIDE). Luego trabajé en el Centro de Investigaciones Rurales, que dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Luego volví al CIDE como investigadora. Trabaje

⁵¹La Razon, 24/4/1990.

sobre Economía de EE.UU, incluso yo estuve en EE.UU en Washington un mes haciendo entrevistas a funcionarios sobre el embargo de granos a Argentina. Este era un instituto de investigaciones subvencionado por el gobierno mexicano. En el CIDE trabajé desde 1980 al 84 hasta que me volví. Al volver a Argentina vine sin trabajo y conseguí trabajo en la Municipalidad de la ciudad de Bs.As., en la Dirección de Estadística y en el Congreso como asesora de un diputado. En el 85 entré en al Secretaría de Planificación que dependía de Presidencia con Sourrouille (antes de ser Ministro de Economía, todavía estaba Grinspun de Ministro de Economía). Cuando Sourruille fue al Ministerio de Economía permanecí un tiempo en Planificación: Luego en el 87 o 88 pasé a Economía con todo el equipo que estaba en Planificación. Hasta fin del 88 estuve en Economía, allí me especialicé en el tema de financiamiento externo. Entonces ahí sólo se trabajaba con el BM porque estaba en discusión el tema de la 7ma reposición de capitales del BID, entonces durante 87 y 88 no hubo operaciones de préstamos con el BID. Era todo el BM. En ese período fuí a Washington e hice durante un mes un entrenamiento en el BID, pero también estuvimos en el BM viendo como se procesaba todo lo que significaba procesar una operación de financiamiento con un país. Después de Economía paso a trabajar al Instituto de Investigaciones sobre Competividad (CEI). En la época de Alfonsín se habían hecho convenios de cooperación con los Italianos, para promocionar las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) entonces los italianos habían puesto dinero para investigación que lo manejaba Cancillería. Se hacía investigación, era un instituto de investigación similar al que tenía Brasil, recién se comenzaba a hablar del MERCOSUR y la integración. En principio se hicieron análisis bilaterales especialmente con Brasil y también en relación con las PYMES. Este grupo del CEI era un grupo muy académico. Como había dinero se podía invitar gente de afuera, se hacían muchos seminarios, leía mucho. Cuando llegó Cavallo al Ministerio de Relaciones Exteriores dejó de trabajar allí. Ahí pasé un período nefasto de trabajo, un poco en la Secretaría de Industria y en una Consultora. En esta Consultora Privada que tenía varios proyectos con el BID en Provincia de Bs.As., trabajé con un Ingeniero liberal, allí comencé a aprender sobre evaluación de proyectos- ahí entendí de que se trataba. Al haber podido incluir en mi Curriculum Evaluación de proyectos y con mi trabajo para el BID sobre Sectores sociales (porque cuando yo había trabajado en Economía me especialicé en Sectores Sociales), conseguí un trabajo en Uruguay. En Uruguay trabajé en un proyecto de Cooperación Técnica del BID, también para Sectores Sociales: Salud, Educación y Alimentación, que era un contrato por un año y medio. De ahí me vine, debo haber estado un mes desocupada y entré al Fondo Nacional de Tecnología (FONTAR). El objetivo de éste era ver de hacer algo por el tema de innovación tecnológica para PYMES. Entonces tuve la suerte y justo entré al FONDAR que era del BID, y que estaba dividido, pues siguieron funcionando como en paralelo los del CEI y FONTAR. El FONTAR quedó en la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) y nosotros dependíamos de Economía... Más tarde ingreso a la SECYT por 6 meses. Luego ingreso al SIEMPRO que fue un Programa con Financiamiento del BM. Mi experiencia con Organismos fue siempre. Porque el FONTAR, lo de URUGUAY era con BID. Lo de SIEMPRO es con el BM. En el SIEMPRO aprendí en término de políticas sociales, no en término de negociación con los organismos. Luego entré al Proyecto de la Mujer del BM y ahora en la Municipalidad que también es un Proyecto del BM. (Trajetória M)

A passagem de um projeto a outro não significa necessariamente mudanças de tarefas, especialmente quando elas ocorrem dentro de projetos com financiamento externo. A semelhança dos procedimentos, como consequência da especialização, e a recorrência ao

uso de procedimentos comuns requerem um saber que pode ser repetido e utilizado em distintos projetos e programas.

[Você aprendeu algo novo no SIEMPRO?]

En el SIEMPRO aprendí en término de políticas sociales, no en término de negociación con los organismos. Más bien yo era una de las que tenía mas experiencia en esa área, en todo el proceso del diseño del SIEMPRO. Diseñar quiere decir negociación con el Banco mientras estas diseñando.

[Qual seria esta nova aprendizagem?]

La cosa más específica de políticas sociales, y de programas de medir a la pobreza, de todo el tema de pobreza, de análisis de la pobreza. (Entrevistado M)

De algum modo, a circulação permite contar com quadros relativamente acessíveis para os programas de reforma; situação que difere no que diz respeito aos agentes permanentes da estrutura estatal. A diferença está no fato de que a transmissão de novos saberes não foi produzida com a mesma intensidade para uns e para outros.

En el promedio de los créditos, el 17% se lo llevan las unidades de ejecución. Realmente termina siendo muy caro y el objetivo buscado que era el de transmitir la experiencia al sector público no se consiguió. Digamos la experiencia la seguimos acumulando los consultores y la gente de planta de los ministerios no tiene practicamente ningún conocimiento. Esto actualmente está en revisión, me parece razonable que se revise.

[Onde isto está sendo produzido?]

Se está revisando en el BM, y desde el punto de vista local, la jefatura de gabinete ha realizado un trabajo por lo menos teórico hasta ahora, pero bastante bueno, donde se está tratando de unificar pautas de programas, homogeneizar y establecer un criterio de ventanilla única. (Entrevista G)

e) Permanências e rupturas

Os procedimentos utilizados não oferecem variações significativas nem denotam rupturas no que se refere às matrizes iniciais que instauraram essas formas de operar. Neste caso, o aprendizado efetuado sobre a pobreza esteve influenciado pelo enfoque desenvolvido pelo BM sobre esta e outras temáticas. A problemática da pobreza, interesse de Mac Namara em sua longa gestão (1968-1981), é passível de distintas interpretações que conduzem a diferentes formas de operar sobre si. A visão da pobreza, no período de Mac Namara, corresponde a uma visão mais keynesiana, que admitia um planejamento mais intervencionista do Estado.

Durante los años '70, el “Banco de Mc Namara”, hombre de Kennedy y Johnson, secretario de Defensa de 1961 a 1968, era un santuario del pensamiento Keynesiano y un templo de la modernización estatal. La llegada de un equipo neoconservador a la Casa Blanca dejó al BM ideológicamente desfasado respecto de Washington, en un momento en que el endeudamiento del tercer Mundo puso en tela de juicio sus prácticas expansionistas. Desde ese momento el BM es visto como una burocracia despilfarradora, deseosa de ocupar el lugar del sector privado.⁵²

Qual o significado, para o BM, desta recomposição de sua linha econômica, especialmente em termos dos perfis dos agentes? A ruptura com a linha keynesiana foi dando lugar a outros perfis de economistas, mas próximos à escola de Chicago. As acusações destes últimos aos primeiros eram diversas. Uma delas é a de “continuar ligados a práticas estatísticas”, e outra, de “sua falta de especialização”, especialização esta que haviam adquirido os economistas formados na escola de Chicago durante o governo do Partido Democrata.

A partir de entonces la norma de idoneidad en economía se establecerá en torno de la formalización matemática, lo que excluirá a los llamados economistas del desarrollo...⁵³

Essas mudanças nos perfis dos economistas foram produzidas nos anos de 1980 e, até hoje, permanecem sem demasiadas variações. A introdução limitada de inovações está condicionada pela rigidez dos critérios que o BM considera apropriados; embora um país possa sugerir mudanças, estas ficam submetidas aos processos de negociação e a certas controvérsias.

Nos parece bien reducir el stock de deuda, nos parece bien mejorar el perfil de la deuda, nos parece bien controlar el gasto social, nos parece bien que la relación entre ingreso corriente y salario sea una determinada cantidad, nos parece bien que en el tema de los programas sociales la autogestión hospitalaría esté; que el subsidio no sea por la oferta sino por la demanda, nos parece bien que exista una ley o un seguro de salud para todas las personas de las provincias o de aquellas que no tienen acceso a una obra social para que tambien puedan atenderse; me parece bien que el ratio profesor alumno, sea un profesor cada 25 alumnos; nos

⁵² Guilhot, N. *De los economistas a los politicólogos*. Le Monde Diplomatic, setiembre de 2000, p.16.

⁵³ Id. ib.

parece bien cambiar el regimen de licencias y suplencias docentes. Pero lo que no nos parece bien es cuantificar esas metas. (Entrevista G)

A extensa enumeração deste entrevistado, ao apontar o que “lhe parece bem”, são algumas das pautas exigidas pelo BM, e tornam parte do “receituário padrão”, a partir do qual vai se organizando um acordo de empréstimo, que deixa uma pequena brecha para a introdução de inovações. Em grande medida, são produtos da importante rede incluída em um programa ou projeto e do jogo de pressões e contrapressões e dependências funcionais entre os distintos atores.

f) Fragmentação e “efeito bolha”

O “efeito bolha” estaria determinado pela existência de mediações entre o agente e a realidade, condicionando os desempenhos, e portanto se referem a um aspecto mais relacionado às repercussões subjetivas. Identificam-se três possíveis circunstâncias que contribuem para os processos de fragmentação nas práticas dos agentes.

A primeira mediação advém dos esquemas referenciais que utilizam os agentes, não apenas para analisar e explicar a realidade, mas também para operar sobre ela. Qualquer programa ou projeto do BM ou do BID é um fragmento das reformas a serem introduzidas, que operam sobre uma parcela da realidade e levam à germinação desde o início de uma realidade fragmentada.

A transformação de determinadas concepções sobre a realidade, que foram se impondo sobre as outras, debilitando as tradicionais, pode contribuir com esta visão parcial. Um exemplo disso tem sido a substituição da noção de “políticas universais” por “políticas focalizadas”. Cada noção se traduz em uma imagem, cujo referencial é distinto e corresponde a diversos pontos de vista. Com esta mudança, o universal se constitui naquilo que é “focalizado”, o que significa introduzir importantes juízos subjetivos no processo de seleção de quem ou o que será focalizado, contribuindo à naturalização da situação de exclusão.

São muitas as prioridades estabelecidas por estes critérios focalistas; em alguns casos, as mulheres e os filhos menores; em outros, a educação básica colocada acima da educação superior, ou ainda a educação acima da infra-estrutura. Ainda que não seja propósito desta tese analisar essa mudança, os diferentes critérios “da realidade focalizada” produz uma transformação da concepção e da caracterização do “social”.

A citação seguinte, extraída de uma das entrevistas, reflete uma certa naturalização do fenômeno da pobreza e dos motivos e razões de seu recrudescimento. Não se trata apenas do modo simples e linear de abordar esse fenômeno, mas também de saber como foi produzida uma espécie de introjeção de um discurso.

Acá hay un tema es que después de todo el período del 70 y los 80 con la crisis financiera internacional y el proceso de endeudamiento, entran en colapso los Estados, entonces ya no se puede seguir con las políticas universales. Entonces viene el ajuste que genera más pobreza pero que a la vez no tenés más dinero para dar servicios universales. Ese es como el enorme cambio en relación, a partir de ahí es **como uno** tiene que comenzar a pensar otro tipo de respuesta frente a la pobreza. Aparece la cosa focalizada, aparece mucho más brutalmente el tema de la desocupación, digamos la apertura a los mercados, cambian las condiciones y cambian las condiciones de pobreza. Hasta ese momento en Argentina y aún incluso en la Dictadura, la pobreza era la estructural. O sea que, con salud universal, educación universal y algunos planes de FONAVI⁵⁴ resolvías el tema. Pero eso se va cambiando desde la hiperinflación En realidad a partir del proceso de endeudamiento de la Dictadura.

(...) Respecto a la pobreza en realidad yo comencé a leer cosas, el primer análisis sobre pobreza, todavía se hizo cuando yo estaba en el Ministerio de Economía, lo hizo el BM, allá por el 88, casi que lo inicio X con un funcionario del BM. El cual era una persona muy capaz, era ideologicamente progresista. Y ese estudio que sirvió de base para ese préstamo, el primer préstamo para sectores sociales que hubo en Argentina fue el que después manejo Z que, después se llamo PRONATAS, pero que negocié yo a partir de este primer estudio de pobreza que se había hecho en la época de X con este funcionario del BM.

[Qual era a função desempenhada por este funcionário?]

Era del staff del BM para América Latina, para Argentina. Entonces comenzaron a detectar que había temas, síntomas de pobreza diferente, pero en realidad lo que cambia es la característica en que se presenta la pobreza. Entonces a él le interesaba porque era alguien inquieto socialmente, era progresista. (Entrevista M)

O processo de introjeção fica evidenciado á medida que o agente se apropria do discurso e o expressa como se fosse próprio. Ao mesmo tempo, as qualidades do funcionário

⁵⁴ FONAVI- Fondo Nacional de Vivienda.

ocultam o novo discurso criado em torno do fenômeno da pobreza, ressaltando a inviabilidade, pelo menos para ele, de outras formas de pensamento, de outra argumentação e de outras análises.

Na medida em que a focalização é acentuada como critério, naturalizando a impossibilidade da atenção universal, há uma inibição da criatividade, pois se aceita como “natural que não se possa atender a todos”. De alguma forma, essa premissa conduz a uma resolução falsa, em virtude de seu caráter definitivo e terminal.

Sobre os acontecimentos dos últimos 30 anos, Foucault diz que se trata de "un periodo caracterizado por la eficacia de las ofensivas dispersas y discontinuas".⁵⁵ Essa questão está associada com o processo de naturalização do social; com a idéia de especialista; com a responsabilidade por resultados fragmentados, parciais, com metas quantitativas e previsíveis. Visões que, seguramente, foram permeando a forma de pensar e as práticas dos distintos consultores.

A especialização adquirida mediante esse “aprender fazendo” acentua o empírico, relegando a um segundo plano a reflexão. Em busca de novas opções, o discurso hegemônico, em grande parte emanado do BM, se constitui num marco de referência, através de seu novo perfil de Centro Especializado em Desenvolvimento.

[Em que experiências da América Latina se inspiravam?]

Chile era una fuente de inspiración importante, había un grupo bien pensante, inteligente en Colombia, En realidad en todos los países...

[Pertenciam aos Organismos?]

No por ahí eran del Estado, el problema es que todos vivimos procesos muy semejantes en América Latina. (Entrevista M)

Para Foucault, as práticas discursivas constituem forças cuja direção é modificável, á medida que os saberes ocupam um campo estratégico e são elementos de táticas variáveis. Portanto, essas táticas são transferíveis, e explicariam em grande parte os processos de “naturalização”, novas formas discursivas e o distanciamento dos marcos referenciais

⁵⁵ Foucault, M. *Genealogia del racismo*. Montevideo, Editorial Nordan-Comunidad. 1992, p.14.

prévios e próximos. O discurso hegemônico, pautado pelo discurso administrativo-econômico, possibilitou a criação de variadas “tecnologias de regulação”, a exemplo do monitoramento, dos controles orçamentários, do controle de gestão, somente para mencionar algumas das mais freqüentes.

O discurso sobre a pobreza do período de Mac Namara e, em concordância com o discurso do Estado Keynesiano, foi se transformando sem perder a lógica econômica. Se, de um lado, colocou em dúvida certas práticas, de outro, naturalizou outras. Foucault reconhece um segundo traço destes últimos anos:

La proliferante criticabilidad de las cosas, de las instituciones, de las prácticas, de los discursos, una especie de friabilidad de los suelos, incluso y quizás sobre todo de aquellos más familiares, más sólidos y más cercanos a nosotros, a nuestro cuerpo a nuestros gustos cotidianos. Como efecto y producto de lo anterior un efecto inhibitorio de las teorías, globales y totalitarias, que aunque hayan provisto y puedan proveer instrumentos localmente, lo han hecho a condición de que la unidad teórica del discurso fuera como suspendida, recortada, invertida, hecha pedazos, teatralizada, caricaturizada.⁵⁶

Um segundo elemento que contribui para o "efeito bolha" é o fato de que as funções e atribuições de um agente no processo de formulação e negociação de projetos são pautadas por uma divisão de tarefas que pode favorecer a fragmentação.

(...) Entonces en la mesa de negociación quien está: Esta el Sector, Economía y el Gabinete. Cada uno mira puntualmente cosas diferentes. La mayor responsabilidad la tiene el sector en la negociación porque está definiendo todo el programa, el que tiene que negociar cosas que se puedan ejecutar. Economía que mira que las condicionalidades sea cruzada, que se pueda desembolsar, que las condiciones previas no sean excesivas y lo que hace es que usa su autoridad como Ministerio de Economía para dar una mano al sector para la negociación con el Banco (...)
(Entrevista G)

Esta divisão de tarefas, que se distancia de alguns dos pressupostos do modelo de organização toyotista, e coincide com alguns dos pressupostos do trabalho especializado do modelo fordista, descuida uma visão relacional, que permite ver "sua parte" em relação ao todo, ele em direção ao "outro", e reconhecer as intersubjetividades e suas relações. De

⁵⁶ Id., ib., p.14.

modo que não só contribui para a fragmentação, mas também para uma adesão parcializada no que diz respeito ao conjunto dos pressupostos dos processos de Reforma e Ajuste Estrutural.

Um terceiro elemento pode ser observado no processo da crescente urbanização, que gerou transformações substanciais no *habitat*; essas transformações foram mais notórias nos setores que conseguiram melhorar seus níveis de vida, particularmente aqueles que obtiveram mobilidade social ascendente. Dessa forma, acentua-se a distância com os setores que sofreram um rebaixamento nos seus níveis de vida. O efeito desse processo foi a polarização e a conseqüente diferença nas riquezas e bens.

Para ilustrar essas transformações toma-se como indicador a afluência de um novo "modo de organizar o *habitat*" por parte dos setores que melhoraram ou preservaram seus níveis de vida. Destaca-se um deslocamento para zonas menos urbanizadas, facilitado pela construção de estradas, produto das privatizações dos serviços e da inclusão de pedágios, ambos ausentes antes dos processos privatizadores, proporcionando conexões que reduzem a distância e o tempo.

Maschwitz es una de las zonas de Escobar que más creció en los últimos años. Desde el *boom* de los *countries* en 1995, dieciocho barrios privados se instalaron en este pueblo, ubicado a la altura del KM 42, [de Buenos Aires].⁵⁷

Mesmo sendo um único exemplo, o aumento desses novos empreendimentos é uma realidade que se repete em alguns lugares próximos a Buenos Aires e outras cidades argentinas. A esse fato acrescenta-se a particularidade de ter se transformado em lugares de moradia permanente, favorecido por uma importante infra-estrutura adicional em serviços, configurando verdadeiros micromundos. Esses lugares possuem campos para diversos esportes (golf, pólo, jóquei, equitação, esportes associados a uma elite tradicional), piscinas, minishoppings e espaços comuns de recreação⁵⁸ e lazer, que incluem bibliotecas, ginásios, *cine clubs*, restaurantes e confeitarias. Também é oferecida uma série de

⁵⁷ *Clarín*, 10/2/2001.

⁵⁸ Para os filhos dos habitantes destas "cidades" são oferecidos serviços de colônia de férias, oficinas e acampamentos, campeonatos esportivos intercidades, bailes e reuniões.

atividades que facilitam os vínculos e processos de auto-satisfação e autoprovisionamento entre seus membros. De modo que geram situações de isolamento no que diz respeito ao contexto mais geral, favorecidos pelos serviços de vigilância e segurança 24 horas.

El emprendimiento ocupa una superficie de 22 hectáreas, que están divididas en 218 lotes. El diseño urbanístico privilegia la seguridad y la privacidad de los vecinos. Por eso, alrededor del cerco perimetral hay espacios verdes, para que ningún lote de al exterior.⁵⁹

Em torno deles tem surgido uma série de serviços – inexistentes anteriormente –, incluindo shoppings, supermercados, vídeos, salas de cinema, MacDonal'd's, clínicas médicas, sucursais de bancos, sedes de universidades privadas e algumas públicas, e colégios privados.

Juntamente com estas significativas mudanças do *habitat*, situações pré-existentes agudecem os setores mais pobres, levando a uma perda do nível de vida de importantes segmentos da classe média, os quais são indícios do processo de polarização social.

Dados referentes aos setores menos favorecidos indicam o aumento de pedidos de subsídio por desemprego, da queda do consumo global e dificuldade de acesso aos serviços básicos.

Un 28% de la población de menores ingresos vive a más de 5 cuadras de un teléfono público; un 15% no tiene transporte público a menos de 500 m de su casa y un 3% no tiene la luz; algo más de la mitad 56% no tiene gas. Y que un 58% no tiene cloacas. Además un 16 % no tiene agua, a la par que a partir de los procesos de privatización de los servicios el 20% de la población que tiene menores ingresos dedicaba en 1986 a la luz, agua, gas, transporte y teléfono el 9,1% de su gasto. Diez años después, esos mismos servicios le demandan el 17% de sus ingresos.⁶⁰

Além de esses dados denunciarem o aumento dos custos dos serviços básicos após os processos de privatização, como efeito do maior controle exercido pelos novos donos dos

⁵⁹ *Clarín*, 10/2/2001.

⁶⁰ Alexander, M. Seminario sobre “La Privatización de los servicios basicos y su impacto en los sectores populares en Argentina. Organizado pela Universidad de Belgrano, Buenos Aires. *Clarín*, 13/5/1999. Os dados anteriores se referem a Argentina em seu conjunto, mas podem ter comportamentos diferenciados segundo o critério utilizado (regiões, escala e hierarquia urbana, idade etc.)

serviços privatizados, também foi registrada a diminuição de algumas estratégias de sobrevivência utilizadas pelos setores mais pobres; por exemplo, as ligações elétricas clandestinas ou as viagens de trem sem pagamento. Outros indicadores mostram como alguns dos serviços privatizados aumentaram os preços – o preço do botijão de gás, utilizado especialmente por setores com menos recursos e distantes dos centros de distribuição, sofreu um incremento de 50% em relação aos valores internacionais.

Esses dados são produto de medições efetuadas segundo o enfoque da linha da pobreza

...la cual es una medida de carencia, de quienes no llegan a alcanzar un umbral mínimo establecido. Estos umbrales pueden reflejar situaciones coyunturales (línea de pobreza-LP) o estructurales (Índice de población con necesidades básicas insatisfechas-NBI). Este método consiste en comparar el ingreso por adulto equivalente con la LP que surge de definir y valorizar una canasta básica de bienes y servicios, los hogares con ingresos menores a esta línea se denominan pobres.⁶¹

Os enfoques sustentados na "qualidade de vida" incluem outros elementos, alguns centrados nas vivências e entornos culturais de cada pessoa, á medida que

La calidad de vida es una medida de logro respecto a un nivel establecido como óptimo teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevalecientes en la sociedad y que varían en función de las expectativas de progreso histórico (...) la conceptualización de la calidad de vida es a la vez social e individual, [se forjará] a partir de cada una de las concepciones de los habitantes (...)⁶²

g) Tomada de decisão, vontade política e adesões

A vontade política foi um tema central para o projeto trilateralista, e teve um papel importante na instauração da nova ordem econômica. O homem-chave, estreitamente associado a essa vontade política, deveria possuir alguns atributos, entre eles uma certa liderança e um saber funcional aos propósitos trilateralistas.

⁶¹ Velázquez, G. Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG's. Tandil, Argentina, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2001, p.14.

⁶² Id. ib., p.15.

Na Argentina, a figura de Carlos Menem foi representativa para o primeiro atributo; para o segundo, foi Domingo Cavallo. Menem já apresentava alguns rasgos de liderança antes de assumir a presidência do país, que foram levados em conta para exercer sobre ele um processo de sedução. Isso foi favorecido por algumas de suas características pessoais: frivolidade, forte aspiração de poder, importantes doses de pragmatismo destinadas a satisfazer suas aspirações. As características de Cavallo estiveram mais concentradas na sua inteligência e na sua capacidade profissional.

Mas, também, requeriam-se outros níveis de vontade política. Esta última precisava da tomada de decisão política, na medida que ela é expressão prática da vontade política. O desenvolvimento das reformas necessitou da tomada de decisão de alguns agentes mais do que de outros; isso dá conta da existência de diferentes graus e níveis nessa tomada de decisão. Tanto os atributos de Menem quanto os de Cavallo foram imprescindíveis para concretizar os processos de reforma, que exigiam uma forte concentração na tomada de decisões.

Desse conjunto de protagonistas, destacam-se distintos agentes: consultores locais, funcionários do *staff* do BM, da sede de Washington e das Direções Regionais, e funcionários do aparelho estatal argentino – diretores, subdiretores e secretários de Estado de distintos Ministérios⁶³ –, podendo ser extensivos a donos ou diretores de consultorias privadas de origem nacional ou estrangeira, muitas das quais, de maneira indireta ou direta, se vincularam aos Organismos de Crédito e à esfera de governo.⁶⁴ De modo que, o grau de participação e responsabilidade está associado, em grande medida, com o tema que é objeto da decisão política, podendo ser um indicador do grau de adesão.

⁶³ No geral, ingressam mediante concurso, ainda que também sejam incluídos, neste grupo, aqueles que ocuparam cargos semelhantes, antes e durante os processos de reestruturação da Administração Central, ou ainda setores onde ainda não foram efetivizados os concursos.

⁶⁴ A Fundação Mediterrânea, criada e dirigida por Cavallo, colocou grande parte dos seus técnicos em distintos cargos no governo menemista, enquanto Cavallo era Ministro da Economia. A Fundação FIEL, que havia sido dirigida por Lopez Murphy, exerceu importante influência na esfera de governo do Presidente De la Rúa (Ministro da Defesa e uma breve passagem de 10 dias como Ministro da Economia). Assim, os cargos políticos subalternos foram ocupados por seus membros. Outras Fundações não-nacionais figuram nas listas das Fundações aceitáveis pelo BM nos processos de licitação para a execução de funções em determinados projetos, a exemplo das três consultoras que participaram no CECRA, Comitê de Controle da Reforma, nos processos iniciais da Reforma Administrativa do Estado.

O desempenho de Hector Domeniconi, funcionário político durante a gestão menemista, foi escolhido para ilustrar parte das práticas que vinculam a tomada de decisão política com o grau de adesão. Domeniconi ocupava, desde 1989, o cargo de Subsecretário de Política Salarial do Setor Público na Secretaria de Gestão Econômica do Ministério da Economia durante a gestão do ministro Erman Gonzales⁶⁵, em seguida sucedido por Cavallo. Sua permanência neste Ministério baseou-se em motivos que indicam uma grande afinidade com os processos de reforma. Essa afinidade facilitou sua permanência, também, depois da ascensão de Cavallo como ministro.

...porque metí varios decretos fuertes: el 435 de racionalización. Este decreto negociado con el BM significa la reducción del personal estatal sin conflictos gremiales. El decreto 1757 sobre Convenios Colectivos de Trabajo que se vinculaba con la estabilidad del empleo y la fijación de salarios. El decreto 1930 de Consolidación de la deuda.⁶⁶

A esses decretos acrescentam-se outros, como de sua autoria, a exemplo do Decreto 2284 de Desregulação do Estado. Um Decreto é a norma legal que institui novas práticas e transformações de naturezas distintas. Os decretos anteriores foram eixos importantes das reformas introduzidas nos processos de ajuste, de modo que é possível inferir a afinidade desse funcionário com as reformas e o leve limite entre legalidade e ilegalidade. Na medida em que a Constituição Argentina de 1853 – vigente até a nova Constituição de 1994 – não contemplava como atribuição do Poder Executivo ditar Decretos de Necessidade e Urgência, esta atribuição foi concedida no marco de duas leis: Lei de Emergência Econômica e Lei da Reforma do Estado, ambas de 1989, emitidas no início da gestão de Menem como presidente. A atribuição do Executivo Nacional para ditar "Decretos por Motivos de Necessidade e Urgência" foi incluída na a Reforma da Constituição Nacional de 1994.

Durante o governo de Menem – entre janeiro de 1990 e dezembro de 1999 – foram registrados 247 Decretos de Necessidade e Urgência, equivalentes a 50% do total dos três

⁶⁵ Terceiro Ministro da Economia durante o primeiro governo de Menem (1989-1995).

⁶⁶ Entrevista com Hector Domeniconi. *Clarín*, 1/1/91.

primeiros anos de seu governo.⁶⁷ Este fato expressa um processo de centralização no poder Executivo. O primeiro período do governo coincide com decisões que marcam não apenas a aceleração dos processos de reforma, mas também assentam as bases programáticas no seu alcance, acentuando seus traços ortodoxos. Por outro lado, os fundamentos que originam os distintos decretos confirmam que boa parte deles está ligada a esses processos.⁶⁸

Os processos da Reforma Estrutural dificultaram a delimitação entre os distintos poderes do Estado na determinação das "condicionalidades" e outras imposições advindas dos organismos financeiros internacionais, como as demais, levando ao Estado a ter que manter um difícil equilíbrio que não afetasse a capacidade de decisão dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), tanto no nível nacional quanto nas jurisdições estatais.

Desde [el ministerio de] Economía no nos metíamos en el contenido sectorial de los programas pero sí en las condicionalidades. Porque en las condicionalidades que ponían los [organismos para los] préstamos afectaban no al sector, sino a Nación. Una de las cosas donde más énfasis se hacía era el tema de las condiciones previas, se llaman condiciones previas al desembolso, por que el país no recibe dinero hasta no cumplir las condiciones exigidas antes del desembolso. Hasta ese momento [se refiere al año 1988] con tal de sacar el crédito la nación o cualquiera que negociaba aceptaba cualquier condición previa entonces nunca se llegaba al primer desembolso. Porque era tanto lo que había que cumplir o a veces imposible de cumplir. Por que por ejemplo, pedían que el Congreso aprobara tal cosa, y uno, no tenía ninguna garantía de que el Congreso aprobara tal cosa. **Entonces hay que aprender que esas condiciones no hay que aceptarlas**, por que si no pasaba lo que pasó durante ese periodo que teníamos saldo negativo con el BID y BM. Hasta Sourrille [1988], teníamos saldo negativo por que había tantos créditos concedidos que no se desembolsaban que el país pagaba comisiones de compromiso y no podíamos recibir el dinero porque no se cumplían las condiciones. (Entrevistada M)

Assim, a negociação das condicionalidades oferece uma oportunidade para analisar as circunstâncias que influenciam a capacidade do Estado para determinar suas políticas. Esse tênue espaço pode indicar não apenas os níveis de sujeição, mas também os graus de

⁶⁷ Fuente. H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

⁶⁸ A nota nº 74 do capítulo 2 faz referência a alguns destes Decretos de Necessidade e Urgência, a exemplo dos Decretos 435/90, 1757/90 e 1930/90

exclusão e intervenção de atores e instituições na tomada de decisões, possibilitando a definição da instância na qual se dá o poder do Estado.

Ainda assim, o fato de que estas transformações requeriam certos acordos e apoios de outros setores, torna mais complexa a trama de pressões e contrapressões, aumentando a intervenção de alguns atores e a exclusão de outros.

Além disso, também intervêm outros ingredientes, um dos quais é o resultado da disparidade entre "o tempo econômico e o tempo político". O primeiro, submetido aos vaivéns "externos", prejudica o exercício de ações próprias do segundo, tais como debates, consultas, ampliação da informação etc., associado ao "dinamismo de la economía [que] choca con las rigidices de la institucionalidad política. La adecuación de las economías nacionales a las nuevas condiciones no se ve acompañada de una adecuación de las instituciones democráticas".⁶⁹

O processo de modernização do Estado exigiu uma rígida condução política como modo de resolver um dos paradoxos resultantes do neoliberalismo: um aparente "debilitamento do Estado e, ao mesmo tempo, uma forte intervenção do mesmo".⁷⁰

A opção de ajuste estrutural de *shock*, adotada pelo governo menemista, teve impacto sobre a tensão criada entre essas duas dimensões. Uma política de *shock* abala os mecanismos participativos e não se reduz às instâncias de poder republicano (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas também deixa pouco clara a delimitação entre decisões participativas e centralização nas decisões.

⁶⁹ Lechner, N. *La reforma del estado y el problema de la conducción política*. México. Fondo de Cultura Económica, 1995.

⁷⁰ Sobre esse assunto ver: Garcia Delgado, D. *Estado y Sociedad*; Lechner, N. Op. Cit.; Oszlak, L. O. Acerca del papel del semáforo. In: Klisberg B. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP, México, 1994. Garcia Delgado, D. *Estado-nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ariel, Buenos Aires, 1998, cap.2; Coraggio, J. L. Descentralización, el día después... *Cuadernos de Posgrado*, Facultad de Ciencias Sociales, Oficina de publicaciones CBC, Universidad de Buenos Aires, 1998. Offe, C. *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza, España, 1991, cap.5. Lechner, N. *La reforma del Estado y el problema de la conducción política. Perfiles Latinoamericanos*, 1994.

No caso do Decreto 2284, também elaborado por Domeniconi, foi necessária a participação de outros funcionários pertencentes a distintos setores do governo e de agentes de instituições da esfera privada.

...sus más importantes colaboradores fueron desde la subsecretaría de Agricultura J. Ingaramo, desde la Aduana Bongiovanni, quienes pertenecían a la Fundación Mediterránea.⁷¹ [cuyo criador e presidente era Cavallo]. También participaron Bacarat de la Secretaría de Industria y Comercio, un abogado Armando Canosa y Pablo Rojo.[para construí-lo] se formó una Fundación empresaria a la que unos 70 empresarios, aportaron fondos para financiar a tres consultoras.⁷² Es la Fundación para la Modernización del Estado. Las consultoras nos aportaron técnicos buenos y descontaminados del Estado y los apoyamos con un grupo de agentes gubernamentales.⁷³

A importância concedida aos "técnicos descontaminados do Estado" confirma a forte empatia de Domeniconi com os delineamentos da Reforma do Estado e a adesão aos processos que vinham sendo executados. Essa adesão será reafirmada em sua trajetória quando, mais tarde, passa a desempenhar novas funções no Ministério do Interior, onde foi criada a Secretaria de Assuntos Estatais, e da qual ele se tornou diretor. Nesse organismo são formulados três projetos, financiados pelo BM e BID – Províncias⁷⁴ I, II e III –, de grande importância, porque assentam as bases para a Reforma das Administrações Estatais.⁷⁵ Posteriormente, foi designado membro do Diretório do Instituto Nacional de Administração Pública (INAP)⁷⁶, cargo que ocupa até “el 20 de diciembre de 1994, dos días antes que Bouer [Prefeito do Município de Buenos Aires] autoriza la firma del Contrato con la Consultora Dexcor S.A. propiedad de Domeniconi”.⁷⁷

⁷¹ Entrevista com Hector Domeniconi. Op.cit.

⁷² As consultoras contratadas foram: Arthur Andersen & Co.; Egon Zehnder Int. y McKinsey & Co. Os fundos dos empresários eram provenientes de 83 empresas que ao longo de seis meses contribuíram com 5000 dólares mensais para pagar os seus serviços. (Dados extraídos de Bocco, A -Minsburg, Naúm *et alii*. *Privatizaciones: Reestructuración del Estado y de la Sociedad “Del Plan Pinedo a los Alsogaray”*). Buenos Aires, Ediciones Letra Buena S.A., 1991, p.141.

⁷³ Entrevista com Héctor Domeniconi. Op.cit.

⁷⁴ Provincia é equivalente a Estado no Brasil.

⁷⁵ Sobre estes projetos ver capítulo 2.

⁷⁶ *Clarín*, 17/1/1994. O INAP é um organismo que depende da Presidência, e seus membros são nomeados por o Poder Executivo. Nos processos de reforma, ajusta e capacita a burocracia estatal nos parâmetros da esfera privada e empresarial.

⁷⁷ Id., ib. Esta empresa de consultoria realiza diversos estudos e diagnósticos em distintos Estados argentinos como parte das condições para obtenção de empréstimos dos organismos internacionais.

O caso de Domeniconi é paradigmático em dois sentidos: de um lado, por seu comportamento como funcionário político e nos processos de execução das reformas do Estado; de outro, pela sua capacidade de adequação às novas regras do jogo, facilitadas por estes processos. O BM, no cumprimento de seus novos mandatos, favoreceu o crescimento de uma série de novas entidades privadas; por exemplo, as ONGs e Consultoras privadas.

(...) el tema de la participación y la transparencia también tiene que ver con una especie de auge, de boom de la ONG a nivel internacional, los lobbies. Sí, ellas son las que comienzan y entonces a partir de allí se bajan [certas diretivas dos organismos de crédito], pues ahora todo tiene que ser ejecutado por las ONG.

[Por que?]

Porque el Banco te lo exigía. Porque el BM y el BID adoptan esto a partir de las presiones de las ONG a nivel internacional y por sus lobbies que son capaces de influir en los votos para las reposiciones de capital y como evaluar los prestamos.

Entonces llega la línea que la única manera de que sean transparentes es que sean ejecutadas por las ONG.

[E são realmente transparentes?]

No, acá en Argentina es un horror lo que pasó. Porque una cosa es un país centroamericano que tiene una tradición de ejecución y participación a través de ONG, y otra es aquí, donde de repente hubo un boom de ONG desde que vino el financiamiento de los organismos e inventaron ONG para ejecutar los programas. Entonces los mismos funcionarios que no eran los transparentes cuando eran funcionarios son los que ponían las ONG. (Entrevista J)

Os comportamentos assinalados se inscrevem nos mecanismos tendentes à preservação das posições ocupadas, e vão além das mudanças nas funções a serem desempenhadas. O esforço para preservar uma determinada posição é também percebido nos funcionários do *staff* do BM em Washington. Wolfenson, ao comentar sobre os funcionários que trabalham na instituição por ele presidida, disse

En el Banco hay 140 nacionalidades, personas a las que les gusta trabajar allí, que tiene una buena vida, que viven en Virginia, sus hijos van a la escuela estadounidense... Muchos no quieren correr el riesgo de perder su trabajo, y por lo tanto su visa en Estados Unidos y volver a sus países de origen.⁷⁸

⁷⁸ *Libération*, París, 10/7/2000.

Desses funcionários é possível distinguir distintos níveis em consonância com seus graus de decisão política, os quais podem ser determinados, de um lado, pelo tipo de projeto, e, de outro, pela sua fase, na qual se realiza sua participação.⁷⁹

[Quais são os perfis desses funcionários, desses consultores (do BM) que chegam a estas primeiras instâncias?]

Son Masters, de Harvard, son todos de primera, son todos economistas y son los únicos que cuando vienen al país hablan tu idioma. En todo lo que es estudio económico son americanos, o ingleses o canadienses y alguno que otro alemán, alguno. Cuando está atado [ou seja, aprovado, e se refere ao empréstimo], ahí viene una segunda línea, ahí aparecen indues, pakistanies, mexicanos, chilenos, de buenos perfiles pero un poupurri. En la primera línea son casi todos sajones. Ellos son los que hacen las primeras propuestas y hacen documentos que son bastantes concretos.

[Quem fabrica esses documentos?]

Lo que llamamos primera línea. La segunda línea lo que hace es ir ayudando a armar el proyecto. O sea que los lineamientos los da la primera línea y los de la segunda línea hacen el trabajo más instrumental, el de ejecución. La línea política está determinada por los de primera línea.

[E como fazem?]

Ellos lo que hacen son las famosas misiones del Banco, se quedan un tiempo y traen un experto para cada área, normalmente hay un experto que las coordina, como en ese caso fue N. Farmer, traen un experto en Banco Central, un experto en cuestión monetaria, un experto en esto...

[Com quem se vinculam os consultores da primeira linha quando eles vem ao país?]

Con las principales autoridades: Presidente del Banco Central; Ministro de Economía; Secretario de Hacienda; Presidente de la Nación, a ese nivel es el primer contacto. Luego arman como una suerte de calendario, y van detectando las personas. (Entrevista J)

3.1.2. Segundo tipo de prática: militância ativa

O segundo tipo de prática transcende a adesão, dado que sua afinidade com os Programas de Reforma converte os sujeitos em militantes e expoentes ativos do *establishment*: sujeitos ativos em prol da cristalização de seus projetos. Em alguns casos, transformam-se em políticos; em outros, atuam como técnicos nos níveis de tomada de decisão política do Estado (Secretários de Estado, Diretores, Ministros) ou de outras instituições (Presidentes do Banco Central, Diretores de bancos privados, Diretores de *Holdings*, Fundações, etc.), ou ainda exercendo papéis de menor visibilidade dentro do aparelho de Estado.

⁷⁹ O BM emprega 8000 agentes, segundo dados de 2000. Extraído de Cassen, B. Las instituciones de Bretton Woods en crisis. *Le mond Diplomatique*, setembro de 2000, p.14. Esta cifra diminuiu, se tomarmos os dados do ano 1995, onde eram registrados 11.000 agentes, segundo dados de *Clarín*, 24/3/1995.

A trajetória de Roberto Dromi e Domingo Cavallo são casos paradigmáticos e podem se enquadrar neste segundo tipo de prática. Parte da especialização de Roberto Dromi vem do campo jurídico: formou-se em advocacia. Sua vinculação com Menem se dá quando este era governador de La Rioja.⁸⁰ Dromi se converte no advogado que auxiliará na recuperação dos bens de Menem, confiscados durante a ditadura.

A partir daí, inicia-se um processo de “intercâmbio”, configurando uma relação de interdependência que perdura por muitos anos. Entre 1983 e 1987, Dromi foi assessor de Menem, quando governador de La Rioja, e encarregado da Reforma da Constituição estadual.

Sua vinculação com setores das Forças Armadas (FF.AA) – que facilitam sua inserção na função pública como Prefeito da cidade de Mendoza⁸¹ – foram utilizadas por Menem durante a campanha presidencial⁸². É importante lembrar o lamentável papel das FF.AA. na história argentina. A prática, recorrente dos golpes de Estado desde os anos 1930, foi instaurando na sociedade argentina uma visão quase traumática das FF.AA., vistas como uma ameaça latente, que deixavam aberta a possibilidade de ruptura da ordem democrática.⁸³ Assim, Dromi é visto como aliado dos setores do poder, fazendo-se de nexos com FF.AA., função que pode ter sido suficientemente valorizada por Menem na sua primeira gestão, para que ele assumisse o Ministério de Obras e Serviços Públicos, órgão que tinha a seu cargo o processo de privatização dos bens públicos.

En los 18 meses que duró en esta función concretó siete privatizaciones: canales de TV, radios, Aerolíneas Argentinas, teléfonos, sistemas de peajes, edificios de las Fuerzas Armadas, áreas petroleras de YPF.⁸⁴

⁸⁰ Sua primeira gestão (1973-1976), é interrompida pelo golpe de Estado; é preso e seus bens são confiscados. Com o retorno da democracia, cumpre um período completo como governador (1983-1988).

⁸¹ Mendoza é um dos Estados da zona da cordilheira, que contou com alguns empréstimos de Reforma dos Organismos Internacionais.

⁸² Exerce sua função política durante a presidência do general Roberto Viola (1980-1982).

⁸³ Durante o governo do Presidente Alfonsín realizaram-se levantamentos militares, resultando nas mudanças das demandas exigidas, entre elas a Lei de Obediência Devida e a de Ponto Final. Menem complementa com o Indulto aos poucos militares não favorecidos pelas Leis citadas.

⁸⁴ *Noticias*, 21/7/91.

Dromi desempenhou este cargo até a chegada de Cavallo ao Ministério da Economia⁸⁵, perdendo a partir de então sua visibilidade, pois não ocupa nenhum cargo público, fato que não significou seu afastamento de Menem. Operou, de novembro de 1993 a dezembro de 1997, como assessor *ad-honorem* com nível de Secretário de Estado para questões legais. Também é designado por Eduardo Menem (Presidente do Senado e irmão do Presidente) membro da Comissão que elaborou o projeto de Reforma da Constituição Nacional, modificada em 1994. Dromi reaparece, por “inficonfidência” da Imprensa, vinculado a fatos que colocavam em dúvida sua reputação.

En enero de 1997 se intenta designar a Dromi como titular de Yaciretá par polotear el traspaso a manos privadas [de forma direta, sem licitação], lo manejaría en forma directa el Ministerio de Economía, no pasaría por el Congreso.⁸⁶

O fato de Yacireta ser uma represa hidroelétrica binacional paraguaio-argentina gerou protestos do governo paraguaio e da oposição na Câmara dos Deputados argentina.⁸⁷

Como advogado, representou importantes grupos econômicos, dentre eles Clarín e Astra, de modo que seu reconhecimento no campo jurídico não foi maculado; por conseguinte outros agentes, dentre eles o governador do Estado de Tucumán, Antonio Bussi⁸⁸, continuaram procurando por ele. Dromi foi designado assessor de um conflito que envolvia a Compagnie Generales des Eaux e Dycasa - empresa que ganhara uma licitação para um projeto de infra-estrutura financiado pelo BM⁸⁹ - no mesmo Estado. Além disso, “el Banco Nación lo contrata como abogado y experto en Derecho Administrativo, para ser abogado contra el juicio que inicia IBM”.⁹⁰

⁸⁵ Com a dissolução do Ministério de Obras e Serviços Públicos, grande parte de seus funcionários passa a desempenhar suas funções no Ministério da Economia, continuando o processo privatizador.

⁸⁶ *La Nación*, janeiro de 1997.

⁸⁷ A forte oposição veio do setor da UCR e de outros partidos menores.

⁸⁸ Bussi foi Comandante-em-Chefe da região militar que incluía o Estado de Tucumán durante a ditadura (1976-1983) e um dos comandantes condenados no processo das Juntas Militares, realizado durante o governo de Alfonsín, por delitos provados de assassinato, tortura e outras violações aos direitos humanos. Logo após, foi anistiado por Menem, e mais tarde se apresenta como candidato ao governo de Tucumán, vencendo as eleições.

⁸⁹ *Clarín*, 21/2/1996.

⁹⁰ *Id.*, 6/7/1996.

Domingo Cavallo, primogênito de Florencia Francotto de Cavallo e Felipe Cavallo, nasceu em 21 de julho de 1946, em San Francisco, Estado de Córdoba. Seu pai era proprietário de uma pequena fábrica de vassouras, e filho de imigrantes italianos.⁹¹ Sua mãe, piemontesa, foi dona-de-casa, e ajudava seu marido na fábrica. Cavallo e seus dois irmãos concretizaram o projeto que todo imigrante que se instalava na Argentina desejava; que seus filhos se tornassem profissionais. Em 1963, Cavallo inicia, em Córdoba, seus estudos na Facultad de Ciencias Económicas. Durante esse período, começou a militar num grupo estudantil – Ateneo Universitario⁹² – de inspiração social-cristã.⁹³ Ao finalizar seus estudos de graduação, desempenhou alguns cargos públicos em Córdoba, seu Estado natal, dos quais é importante salientar o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE), vinculado às idéias cepalinas, surgidas no seio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da qual Raúl Prébisch e Celso Furtado foram importantes gestores nos anos de 1970. Posteriormente, realiza seu doutorado na Universidade de Harvard, o que facilita sua vinculação com homens-chave ligados ao setor neoliberal do *establishment*, especialmente norte-americano.

A Universidade de Harvard possuía uma longa tradição na formação das classes dominantes norte-americanas. Cavallo aspirava ingressar na Universidade de Chicago, onde Milton Friedman – prêmio Nobel de economia – era professor e impulsionador das idéias neoliberais. Harvard representava, em 1975, momento em que Cavallo conseguiu ingressar, uma linha conservadora que se impôs, após uma luta com setores mais liberais e menos ortodoxos no campo da economia: “los defensores de la escuela neoclásica habían

⁹¹ Seu avô paterno, Felipe Cavallo, no início do século XX, trabalhou em uma chácara perto de San Francisco, e em seguida muda-se para San Francisco para trabalhar como pedreiro de obra; sua avó paterna cultivava uma chácara, fundamentalmente para o autoconsumo, vendendo o excedente. O pai de Cavallo abandona a escola primária no terceiro ano e começa a trabalhar em uma fábrica de vassouras; posteriormente, em meados da década de 1930, compra as primeiras máquinas para montar sua própria fábrica, contando com apenas três empregados; era um empreendimento de pequena escala. A mãe de Cavallo, nascida em Borgamasino (Torino), se instala na Argentina na década de 1920, mas sua família, havia vários anos viajando pela Argentina, se radicava quatro meses para trabalhar na colheita de trigo e milho, e logo voltavam para a Itália com o dinheiro deste trabalho.

⁹² Estes grupos de estudantes surgiram após o golpe que destituiu Perón; o último expoente era o de Córdoba.

⁹³ Grupo dirigido por Jorge Caminoti, depois Ministro da Economia de Angeloz (governador de Córdoba entre 1983 e 1991, pertencente a UCR).

ganado la batalla por el control ideológico del Departamento de Economía [referindo-se a Harvard]”.⁹⁴

A presença de Cavallo em Harvard lhe facilita novas inserções institucionais e novas relações, pois “llega a ser miembro del Comité Asesor del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y del Comité Editorial de su revista: Research Observer”.⁹⁵

No seu retorno à Argentina, já com o título de doutor, ocupou dois cargos importantes no final do governo da ditadura – Subsecretário Técnico-Administrativo do Ministério do Interior, durante a presidência do general Roberto Viola, e mais tarde Presidente do Banco Central, na gestão de Reynaldo Bignone, sendo ele o último presidente militar do nomeado Processo de Reconstrução Nacional. Neste último cargo, Cavallo realizou, no ano 1982, a estatização da dívida privada gerada na década de 1970.

Nesse período, um grupo de empresários do Estado de Córdoba propõe a Cavallo criar uma Fundação: nasce, assim, a Fundación Mediterránea (FM). Seu propósito era realizar estudos econômicos que seriam úteis ao empresariado local. A FM foi fundada por 35 empresas cordobesas, a maioria delas pequenas e médias, constituídas por capitais nacionais⁹⁶. Posteriormente, a FM criou o Instituto de Estudos Econômicos sobre a Realidade Argentina e Latino-americana (IEERAL), braço acadêmico que aspirava à concretização de um instituto de pesquisa de alto nível.⁹⁷

Paralelamente, a FM amplia seu raio de ação e funda o Banco Comercial Hipotecário, com sedes em distintos pontos do país e na Cidade de Buenos Aires, tendo como sócios

⁹⁴ Santoro, D. *El hacedor. Una biografía política de Domingo Cavallo*. Argentina, Planeta, 1994, p.92. Uma das diferenças está no deslocamento das variáveis políticas e sociais a modelos econométricos e matemáticos.

⁹⁵ Id. ib., p.99.

⁹⁶ Entre as empresas fundadoras figuram Arcor, na década de 1990, uma das 20 maiores do país e encabeçando um grupo econômico. Op. cit.; Azpiazu, Basualdo, Khavisse, 1989.)

⁹⁷ Os economistas que aí trabalhavam ocuparam distintos cargos no governo durante a gestão de Cavallo como Ministro da Economia, entre eles Aldo Dadone, Carlos Kesman, Carlos Sanchez. A divulgação de suas idéias advém de suas publicações, uma delas mensal – *Novedades Económicas* – e outra trimestral – *Estudios*.

ativos importantes empresas ⁹⁸ e bancos ⁹⁹. Como pode-se observar, desde 1982, a FM está constituída por empresas multinacionais e bancos, que foram beneficiadas com as privatizações.

No final da década de 1980, Cavallo inicia-se na atividade política, aproximando-se do peronismo. Em 1987, se integra como aspirante independente à lista de candidatos a Deputados Nacionais do partido Justicialista, pelo Estado de Córdoba. Ele conseguiu ser eleito, e desempenhou essa função até 1989, ano em que foi nomeado novo Chanceler da Argentina no primeiro governo de Menem.

Entre 1991 e 1996, liderou a equipe econômica do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos. O êxito de seu plano de convertibilidade, que estabilizou a moeda nacional após várias décadas de inflação, e que posteriormente transformou-se numa hiperinflação, lhe significou o apelido de “superministro”.

Durante sua gestão no Ministério da Economia, denuncia, em 1995, no Congresso da Nação, o perigo de ser aprovada uma lei de correios. Em seus argumentos explicava que essa lei favoreceria uma máfia, denunciando, numa exposição de onze horas, a existência de uma organização criminal infiltrada nos três poderes do Estado.¹⁰⁰ Essa postura teve como consequência o início, contra ele, de um grande número de processos judiciais, e o fim do apoio do presidente Carlos Menem, à sua gestão. Porém, permanece no seu cargo por vários meses, mantendo uma relação complexa com o presidente Menem e o partido peronista, que poderia ser interpretada como a expressão de uma luta entre o poder político e o poder econômico. Em outras palavras, isso significaria a submissão do primeiro ao

⁹⁸ Astra, Bidas, Perez Companc, Laboratorios Bagó, Adidas, Georgalos, Ledesma. Molinos Río de la Plata de Bunge & Born, Shell, Swift-Armuor

⁹⁹ Banco Nacionale del Larovo, o Banco do Interior e Buenos Aires do Grupo Bulgheroni, Citibank

¹⁰⁰ *El peso de la Verdad*, livro de sua autoria, é uma descrição exaustiva dos acontecimentos daquela época. Uma das cabeças visíveis, denunciadas por Cavallo, foi Alfredo Yabran, empresário argentino próximo a Menem e seria beneficiado com a Lei de Correios, denunciada por Cavallo. Logo após estes episódios – e outros, destacando-se o crime do jornalista/fotógrafo Jose Luis Cabezas, o qual Yabran é acusado como autor intelectual – ele se suicidou quando foi intimado para prestar depoimento. Um dos chefes da custódia foi condenado pela justiça à prisão perpétua, como instigador desse hediondo crime. Entre os episódios “confusos” da época podemos agregar a morte do filho de Menem, também atribuída, por Zulema Yoma, ex-mulher do predidente, a atos mafiosos.

segundo. O Ministério de Economia centralizou o poder da tomada de decisões, o que significou uma submissão dos demais setores. O principal elemento de controle foi o orçamento, o qual tinha que ser autorizado antes da sua execução¹⁰¹. Dessa forma, virou um instrumento central das “tecnologias de regulação”, que se implementavam como parte dos mecanismos dos processos de reforma. A hiperinflação, desatada em 1989, funcionou como uma ameaça carregada de um forte simbolismo, e utilizada como mecanismo persuasivo e de controle.

Nos anos seguintes, após deixar o Ministério de Economia, Cavallo combinou a docência¹⁰² com uma ativa militância política. Desse modo, nasceu o seu Partido – Acción por la República (AR) –, ao qual se incorpora outro partido, formado por ex-militantes peronistas e funcionários do governo de Menem denominado *Nueva Dirigencia* – liderado por Gustavo Beliz, ex-ministro do Interior de Menem –, constituindo-se dessa forma numa alternativa para as eleições do legislativo em outubro de 1997.

Meses depois de sua criação, a AR se transformou na terceira força político-partidária da Argentina, apresentando-se, pela primeira vez, nas eleições de 1997, com uma lista de Deputados Nacionais, encabeçada por Domingo Cavallo. Do total da lista, foram eleitos os três primeiros candidatos. Dois anos mais tarde, esse bloco se fortaleceu nas eleições presidenciais. Nessas eleições, o partido AR ganhou mais dez cadeiras em todo o país, totalizando dois milhões de votos no território nacional.

Em março de 2000, Cavallo fez uma aliança com Gustavo Beliz e concretizou-se, dessa forma, a coalizão Encuentro por la Ciudad. Essa coalizão levou às eleições, como candidato a Chefe e Vice-Chefe de governo da Cidade de Buenos Aires, Cavallo e Beliz, respectivamente. Os resultados dessa eleição deixam a coalizão em segundo lugar após o triunfo do Partido de la Alianza. O partido Encuentro por la Ciudad conseguiu 20 cadeiras no Legislativo da Cidade de Buenos Aires.

¹⁰¹ Até esse momento, no que diz respeito ao orçamento, ele era apresentado depois da execução do gasto. Isso tinha duas conseqüências: por um lado, gerava, em alguns casos, dívidas; por outro lado, impedia um planejamento prévio que facilitasse o controle dessa situação.

¹⁰² Foi professor na New York University e realizou inúmeras conferências internacionais.

Em março de 2001, na gestão do Presidente Fernando de la Rúa, Cavallo retorna ao Ministério da Economia, impulsionado por uma forte pressão dos grupos econômicos, uma prolongada recessão e pelo questionamento de seu plano de convertibilidade.

A contemporaneidade desses acontecimentos dificulta uma interpretação, na medida em que todo fato requer uma decantação que facilite não somente a análise e a reflexão, mas a emergência de indícios a serem trabalhados.

Não obstante, parecem marcar uma certa continuidade dos processos que têm estado associados, há mais de 20 anos na Argentina, aos programas de ajuste e ao aprofundamento das reformas estruturais. Na esfera política, foi produzida uma espécie de loteamento do poder, que nem sempre foi transparente, pois se valem de acordos subterrâneos, chantagens, pressões exercidas mediante o uso de práticas coercitivas, que são, em grande parte, sustentadas pela ameaça do retorno às situações passadas que têm uma forte carga simbólica no imaginário argentino. Uma delas é o “desgoverno” de Raúl Alfonsín durante 1989, e outra é a ameaça de um novo ajuste. O “ajuste” é um vocábulo familiar no jargão argentino, e impacta a subjetividade de modos distintos. Essas formas de impacto ficam condicionadas tanto pela posição que ocupa o sujeito quanto pela disponibilidade de recursos que o sujeito tem para se sustentar economicamente.

O “ajuste” está associado a uma espécie de laço que pode tirar o ar, afogar, asfixiar. Também, pode ser algo que desloca, que “empurra para fora”, traz imagens de exclusão e de morte. A idéia de morte, mesmo que seja simbólica¹⁰³, está ligada à morte de possibilidades, de acesso a lugares, de ideais, de esperança, de confiança. Cada ajuste significou “redução de pessoal”; “diminuição de salários”, “queda dos orçamentos das repartições públicas”; e, no setor privado, diminuição dos custos e suas seqüelas de desemprego ou fechamento de empresas, maior endividamento do Estado argentino; menor patrimônio estatal, mais desemprego.

¹⁰³ Aumentaram os suicídios e situações de estresse, causando mais mortes por problemas de coração e por hipertensão arterial. Fonte: Pag. Web: www.cap.org.ar – 2001.

Essas situações de muitas pressões e escassas contrapressões parecem marcar uma linha de coerência com posturas que privilegiam estratégias de controle e regulação menos apelativas às intervenções diretas, como as recorrentes nas décadas de 1960 e de 1970, mediante golpes de Estado com intervenção militar. Essas intervenções vêm se realizando por outros meios, embora consigam iguais objetivos: deslocamento dos lugares de poder e decisão política, de um grupo para outro.

Entretanto, o aumento dessas pressões tem apelado a estratégias que parecem se reatualizar, provocando a fratura de distintas forças sociais, dentre elas a dos partidos políticos tradicionais. A utilização de uma plataforma programática nas eleições, abandonada logo após o exercício de governo, constitui-se num dos mecanismos de fragmentação das forças políticas. Esse “não-cumprimento” da promessa enunciada significa a ruptura das alianças estabelecidas com fins eleitorais e a reconfiguração de outras, com o objetivo de preservar a governabilidade. Ela se encontra sujeita às pressões de dois principais atores: por um lado, os cidadãos; por outro, os setores econômicos transnacionais, tendo estes últimos inserido seus agentes no aparelho de Estado. O cidadão reaparece durante o período eleitoral, e em distintas tentativas desarticuladas de manifestação¹⁰⁴ e protesto.

Os dois partidos tradicionais da Argentina têm uma origem popular. A Unión Cívica Radical (UCR) nasceu do crescimento da classe média no final do século XIX, e o Partido Justicialista (Peronismo) em meados do século XX. O nascimento de ambos os partidos está marcado por uma fratura social, que deixava, de um lado, os setores da classe média e, de outro, os setores dominantes, representantes de setores nacionais e internacionais.

A fragmentação dos partidos tradicionais foi uma prática desenvolvida durante o governo de Menem, que teve como consequência uma fratura do núcleo central peronista de adesão ao presidente. Para preservar a governabilidade e fortalecer o seu poder, o presidente precisou de novos aliados extrapartidários.

¹⁰⁴ Passeatas; paralização de estradas e locais de trabalho; greves gerais e parciais.

A fragmentação do Partido Justicialista foi dando lugar a novas alianças e rupturas. Por um lado, entre os setores do peronismo opostos ao menemismo; por outro, a eclosão de diversos agrupamentos. Dentre eles, destaca-se o Partido de la Alianza, criado em 1997 e nascido da coalizão entre a UCR e setores identificados com a ex-esquerda argentina - congregada no Frente País Solidario (FREPASO). Essa aliança ganhou as eleições presidenciais no final de 1999. Atualmente, se reproduz um mecanismo similar de fragmentação partidária, refletido não apenas na fratura da coalizão representada pelo Partido de la Alianza, mas também na fratura da UCR.

3.1.3. Terceiro tipo de prática: abuso da função pública

Na Argentina, durante o período analisado, existe uma extensa lista de ações judiciais contra funcionários do governo, tanto da administração central quanto das esferas estatais e municipais. Os delitos imputados são diversos; dentre eles destacam-se enriquecimento ilícito, prevaricação, fraude e malversação de fundos públicos, uso indevido de verbas de representação de impostos de gastos de reserva, negociações incompatíveis com a função pública, fraude e falsidade ideológica. A resolução destas ações judiciais tem tido diferentes resultados: absolvições, condenações, falta de mérito, utilização de recursos que obrigam a realização de apelações que atrasam a decisão. Estes atrasos estão amparados em fóruns que protegem os envolvidos e na perda e deformação de provas, nas ameaças e morte às testemunhas ou aos delatores.

As situações descritas no parágrafo anterior geraram a possibilidade de incluir essas práticas – atos de corrupção – como parte dos comportamentos no desempenho da função pública. Fazer uso desses mecanismos significa a “evasão das regulações vigentes”, e aproxima esses agentes da corrupção. Na medida em que esse vocábulo, no seu sentido mais genérico, está associado ao não-cumprimento das normas vigentes, se localiza no plano da legalidade e não da moral.¹⁰⁵ Isso acontece especialmente quando esses atos são exercidos no desempenho de cargos públicos.

¹⁰⁵ “Se pueden señalar tres tipos de corrupción: la práctica del cohecho, es decir el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público; el nepotismo, es decir la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito, y el peculado por

A relação dos funcionários de governo com os agentes que pertencem aos setores financeiros e empresariais faz com que os primeiros funcionem e se desempenhem como “operadores” dos interesses desses setores. Essa “delegação de poder” que lhes é conferida está assentada, em grande medida, na possibilidade de proximidade com setores de governo: parlamentares, juizes, diretores de bancos e entidades privadas. Ou seja, esse comportamento depende da confluência de uma série de outras circunstâncias.

A primeira condição – de aproximação com agentes vinculados ao poder – deve ser acompanhada de uma segunda condição – a de criar ou “aceitar” as relações pessoais. Para que isso seja efetivado é necessária uma terceira condição – possuir reconhecimento como portador de “perícia” ou habilidade.

Domingo Cavallo, Roberto Dromi e muitos outros protagonistas dessa etapa têm sido objeto de denúncias judiciais. Cavallo enfrentou processos referentes ao exercício do poder público e foi absolvido na maioria deles; em outros processos, a causa está para prescrever, pois os processos foram paralisados por causa da sua imunidade parlamentar¹⁰⁶. Entretanto, algumas causas continuam abertas.

Na Argentina, a lavagem de dinheiro¹⁰⁷ é um assunto que compromete as autoridades de diferentes bancos – o presidente do Banco Central de Argentina e os diretores do Citibank de Nova York. Um outro delito, nomeado pela imprensa “affaire-IBM-Banco Nación”¹⁰⁸, comprometeu Cavallo e Dromi. Este processo, ainda em aberto, denuncia inicialmente a sobrevalorização dos serviços contratados, e posteriormente o pagamento e/ou recebimento de comissões.

distracción, es decir la asignación de fondos públicos para uso privado”. Bobbio, N.; Matteucci, N.; Gianfranco, P. *Diccionario de Política*. Op. cit., p.377.

¹⁰⁶ No final do ano 2000, e como consequência de um escândalo no senado, são introduzidas modificações de muitos expedientes. *Página 12*. Adriana Meyer. 25/3/2001.

¹⁰⁷ “El lavado de dinero proveniente de la droga está penalizado desde hace más de diez años, pero jamás se registró una condena”. Extraído do Relatório produzido por Elisa Carrio e Gustavo Gutierrez., Congressistas argentinos. *Página 12*, 25/5/2001.

¹⁰⁸ O projeto para informatizar o sistema do *Banco Nación* de Argentina era de 250.000 milhões de dolares.

A inclusão da análise destas práticas traz apenas uma parte dos casos de corrupção do quadro em que foram produzidos os processos de reforma do Estado.

3.1.4. Luta entre interesses associados

Nas lutas pela conservação do domínio de um campo, ainda que estivessem envolvidos agentes individuais, operaram “interesses associados” que, além de sua aparente coerência, estão submetidos a disputas e negociações. O processo de privatização de dois serviços estatais, as empresas de aviação e os serviços telefônicos, podem fornecer elementos para analisar outros possíveis comportamentos.

Com este objetivo, foram consideradas as participações de algumas das empresas transnacionais, bancos privados e grupos econômicos argentinos que estabeleceram relações entre si, tanto antagônicas como complementares, nos processos de privatização de ambas as empresas.

A primeira tarefa de privatização se inicia com as empresas de aviação: Aerolíneas Argentinas (AA) e Austral, empresa estatal de cabotagem. Adolfo Terragno, ministro de Obras e Serviços Públicos durante o governo de Alfonsín, inicia as primeiras negociações para a venda de parte das ações da AA com a Scandinavian Airlines Systems (SAS), propriedade de Suécia, Dinamarca e Noruega. Austral havia sido vendida a um empresário nacional – Enrique Pescarmona – dedicado à fabricação de turbinas e maquinaria pesada.

A segunda empresa incluída no processo privatizador de Adolfo Terragno é a Telefônica; as primeiras negociações são iniciadas com a Telefónica de España, vinculada a Techint, (pertencente a grupos econômicos argentinos) e os bancos Citi e Chase. Simultaneamente um grupo de provedores da empresa de telefonia estatal, associada a outros bancos, apresenta outra oferta. Neste novo grupo estavam Perez Companc (pertencente a grupos locais), o Banco Río e Siemens-Standard Electric, o grupo Juncal e os bancos Morgan Guaranty e Deutsche.

Os exemplos anteriores mostram os principais campos de forças que se perfilam na luta do processo privatizador: os denominados capitães da indústria, constituídos pelos grupos econômicos argentinos¹⁰⁹, as transnacionais, de origens diversas, e bancos credores. Entretanto, pode ser observada a inclusão de alguns outros atores dentro deste processo, na medida em que, para determinar os preços de venda de ambas as empresas, se recorre, no caso da AA, à Corporação Financeira Internacional (CFI), um dos organismos do BM. Este órgão, por sua vez, operou através de consultoras privadas, encarregadas de realizar estudos avaliativos da AA, assessoradas pelos bancos J.P. Morgan e First Boston.¹¹⁰

No caso da empresa telefônica, o valor de mercado foi avaliado por uma empresa de reconhecido prestígio, com supervisão do BM. Ainda que estas propostas privatizadoras de Terragno tivessem fracassado, os projetos seguiram seu curso, impulsionados por outros atores e interesses que mudam a partir do governo menemista.

O processo de privatização da empresa de aviação, concretizado finalmente no governo de Menem, tem a destacada participação de Roberto Dromi como advogado de alguns grupos econômicos, um dos quais tinha investimentos no setor energético, logo depois parcialmente privatizado. A privatização da AA é realizada quando Dromi era Ministro de Obras e Serviços Públicos do primeiro governo de Menem. Astra de Gruneisen era a empresa representada por Dromi em vários litígios com o Estado argentino, e tinha como sócios a Great Lakes dos EUA e a Taiyo do Japão.¹¹¹

3.1.5. Canais que veiculam as relações

Nas práticas analisadas tanto no que diz respeito às formas em que se estabelecem as relações quanto aos canais para efetivá-las foram parte dos elementos semelhantes na maioria das testemunhas. Este fato vai consolidando a hipótese a respeito da importância

¹⁰⁹ Os grupos Techint e Sade são fortalecidos na época de Martínez de Hoz, Ministro da Economia durante o governo militar, favorecidos pelo processo de privatizações iniciado como uma espécie de terceirização de serviços no que se refere à instalação de serviços telefônicos e novas tecnologias neste setor. Ver Verbitsky, H. pp.55-58.

¹¹⁰ Dados extraídos do livro *Robo para la Corona*, id. ib., p.59.

¹¹¹ Id. ib., p.63l.

dos agentes para a sobrevivência de qualquer instituição independentemente de que as adesões foram transitórias ou mais estáveis. Os entrevistados foram mostrando seu interesse em ficar inseridos nos processos de reforma, fato que permite reconhecer eixos comuns.

No caso do entrevistado P., sua vinculação aos processos de ajuste se deve ao reconhecimento de alguns atributos relacionados a um saber proporcionado pelas próprias instituições de crédito.

Yo por ejemplo, me acuerdo de una anécdota personal. Cuando Roig, era Ministro de Economía [Primer Ministro de Menen que murió a poco de asumir] yo estaba trabajando en Obras Públicas en el 2712, en ese momento vino una misión del FMI y Ferra, que fue cabeza de misión para Argentina un montón de veces hasta que se jubiló, cuando llegó a la información de Empresas Públicas dijo: la información de Empresas Públicas quién la tiene: T, y dijo quien es T el Director de Empresas públicas. Y donde esta X? [se refiere al entrevistado]. Ferra quería los números sobre Empresas Públicas que tenía yo. Me buscaron pues yo ya no estaba en Empresas Públicas.

Y porque me buscaron? Porque yo me chupe siete misiones del Fondo e hice los números sobre Empresas Públicas. (...) Por que yo he logrado que me crean. Los números que yo armaba de Empresas Públicas tenían crédito, porque siempre se miente con los números. Por que los números que yo daba cerraban, entonces me tienen confianza. Pero la estrategia no era que yo le contara la verdad, se las contaba de una manera. Porque yo aprendí, porque fui a hacer un curso al FMI. que lo que ellos comparan son saldos. Entonces yo les armaba un buen sustento y una buena explicación de los saldos, entonces a mi me creen... (Entrevista P)

Neste caso, as afinidades se assentam na similitude de práticas e procedimentos, no manejo de uma mesma metodologia que vai criando laços e preferências entre alguns funcionários e pode se transformar em um elemento de seleção e preservação de suas posições.

No caso da entrevistada M., suas relações provêm de circuitos ligados, de um lado a seus vínculos partidários da militância política na década de 1970; de outro, a seu campo profissional – economia. Seu capital social resulta da imbricação entre militância partidária e formação profissional, e são os dois elementos que mobilizam sua trajetória profissional. Sua inserção no âmbito acadêmico é esporádica e tende a desaparecer desde os anos de

1990, quando se concentra no “desenho” de projetos e nas práticas de negociação que a própria formulação exige.

O sentido da palavra “desenhar” se reconfigura, e aparece associada a novos sentidos e pressupõe outras atividades, outras ações. Não se trata, só e necessariamente, de uma ação de formulação planejada; supõe, sobretudo, o interlocutor com quem se negocia. A palavra ocupa um lugar importante, e as margens para desenvolver outras habilidades se relacionam tanto com a adesão à proposta como com os mandatos recebidos, derivados da linha política do governo e dos graus de condicionamento oferecidos pelos membros do *staff* do BM.

O desenho de um projeto para um formulador requer uma articulação política local com os requerimentos que provêm das normas do BM, a qual, por sua vez, se sujeita aos interesses representados por este organismo. Assim, este papel articulador, no próprio exercício da negociação, ocupa grande parte do tempo e da função de um consultor. Nesse caso, o beneficiário se dilui, especialmente quando se trata de projetos sociais, pois a perícia requerida “de saber negociar” se constitui no eixo central da ação de um “consultor negociador”.

O caso de S., semelhante ao de M., articula militância política, ainda que seu campo de formação não pertença ao campo da economia e da administração. S. é da ciência Política, mas sua trajetória a coloca em outro lugar: atualmente ela integra a direção regional do BM na Argentina.

Nosotros no trabajamos para el Estado. Los restantes consultores trabajan para el Estado financiados por el Banco. Los contratos en este caso no son del BM son del Estado. Hay una gran diferencia (...) En realidad es endeudamiento del Estado nacional con organismos de financiamiento. Es dinero que el BM le presta al Estado. Es decir no es dinero del BM. En el otro caso son consultores del Estado. Ese gasto va cargado al presupuesto nacional. En este caso viene en el presupuesto, viene dividido por fuentes, hay Fuente de Presupuesto que proviene de los fondos internacionales y otra fuente presupuestaria que proviene de recursos como contraparte. (Entrevista S)

A influência de relações pessoais na seleção dos consultores manifesta uma persistência da relação pessoal como estratégia que fortalece a configuração de uma rede, e permite que ela sobreviva.

[Como são eleitos os consultores argentinos?]

Los negociadores, creo que esa es tu pregunta, dependen mucho del funcionario de turno. Busca una persona de confianza, claro que con el tiempo se ha ido profesionalizando cada vez más. Hoy ser negociador requiere de un conocimiento más profundo de los bancos, de las funciones. No obstante ello, en el Ministerio de Economía hay desde hace años una Dirección de Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales. Que a su vez tiene una supervisión específica: una del BM y otra del BID. Y esta Dirección es la responsable de cuidar que las pautas y políticas del país se cumplan con respecto a los Bancos a lo largo del tiempo. Y después cada unidad ejecutora tiene su coordinador, que en última instancia negocia las sectoriales del crédito o de los créditos. El perfil desde hace algunos años, se define con los términos de referencia, que en general son provistos por el Banco y adecuados o modificados por cada uno de los países. Esos términos de referencia son relativamente buenos en la elección de un consultor porque es más aceptica, pero también caemos en los juegos del Banco, donde los términos de referencia pueden ser en algunos niveles muy específicos, consultores o consultorias [se refiere a Empresas privadas de consultora] em que son amigos de los funcionarios del BM, y no necesariamente aquellos que el país necesita

[Você percebe a existência de alguma convivência entre os funcionários do Banco com os funcionários locais?]

Si, yo te diría que es casi imposible que no exista, cuando vos trabajas muchos años en un sector, un sector sectorialista especializado, a la larga vas conociendo a la gente y te inclinas siempre por aquellos que vos consideras los mejores. Es casi como el funcionario público, si te eligen Secretario de Estado vas a querer tener gente a tu lado a la que vos le tengas confianza, esto es casi inevitable. Lo que a veces también se percibe es un excesivo interés por parte del Banco por que esto sea así. De los funcionarios del Banco, no de la institución Banco. En esos casos es el negociador por parte del país el que tiene que poner los límites. (Entrevista G)

A eleição do consultor corresponde, portanto, a um equilíbrio particular que se estabelece entre elementos, cujos mecanismos são reproduzidos pelos agentes pertencentes ao *staff* do Banco e pelos responsáveis argentinos.

[Os trabalhos de consultoria são conseguidos por especialidade ou por relacionamentos pessoais?]

En los consultores se dan las dos cosas (...) Depende del área, la expertis en el esquema del Proyecto de los bancos es algo vendible en el mercado, independientemente de las relaciones personales. Pero por otro lado adentro de los proyectos, también hay un mercado basado en relaciones personales y políticas, que yo creo que no se va modificar.

El BM lo que revisa es de una terna de personas que se le presentan con determinadas características para un puesto, es decir para cumplir una x tarea de consultoría. Si las 3 personas tienen el antecedente equivalente y vienen en un orden de prioridad, el BM no hace objeción. Nunca se investiga si es amigo de la persona que lo está presentando. Lo que se analizan son los antecedentes profesionales de esa persona. (Entrevista S)

A consideração das trajetórias de dos protagonistas, incluídas a de Domenicone, Dromi e Cavallo, evidencia a importância dos agentes individuais para a permanência ou consolidação de um campo de forças; mas, por sua vez, mostra como as relações estabelecidas entre estes atores com outros se constroem no campo das possibilidades objetivas, campo este que escapa da exclusiva vontade dos agentes. Sua configuração depende tanto da posição que ocupam dentro do próprio campo como das relações estabelecidas com outros agentes e instituições.¹¹²

As três figuras escolhidas como casos paradigmáticos tiveram diferentes graus no tempo e na forma de participação nos processos de Reforma. Sua eleição, ainda que arbitrária e provavelmente insuficiente em termos numéricos, permite observar como sua “capacidade negociadora”, como parte de suas práticas, é resultado não necessariamente de uma ação racional ou intencional: foi também produto de uma configuração que se assentou sobre três importantes eixos.

O primeiro foi adquirido a partir da vinculação com certos setores de poder do campo nacional; o segundo advém da capacidade técnica; e o terceiro, da delegação do poder institucional que lhes é conferido e que lhes outorga capacidade de decisão política.

O primeiro, referente à relação com setores de poder, não se corresponde com um processo estritamente racional; pode explicar-se a partir dos esquemas de percepção, apreciação e valoração que estes agentes têm da realidade, permitindo-lhes estabelecer algumas relações e exercer certo tipo de práticas. Esta idéia se aproxima da noção de *habitus* proposta por Bourdieu. O *habitus* tem a capacidade de gerar práticas, pensamentos e ações que são construídas social e historicamente de acordo com as suas condições de produção: “un conocimiento adquirido, un haber, un capital, una disposición incorporada...

es el sentido de juego que no tiene necesidad de racionalizar para orientarse y situarse de manera racional en un espacio”.¹¹³

Essa capacidade está mais assentada na influência de um capital social, que não é originado na família. Seus pais não pertencem necessariamente a campos profissionais afins, como pode ser observado nas trajetórias aqui apresentadas. Seus vínculos não se sustentam em padrões tradicionais – em geral, como mostram estudos de elites políticas – mais sujeitos a rituais, cerimônias e estratégias que envolvem o âmbito familiar. Portanto, ficaram mais submetidos à busca de outras estratégias, orientadas a garantir sua reprodução por outros caminhos, não necessariamente familiares, a exemplo do caso das elites mineiras.

A maioria das trajetórias aqui analisadas mostram processos de alta mobilidade entre a geração de pais e filhos. De modo que pode-se falar de uma nova elite e não de uma reacomodação e preservação de uma elite já existente e tradicional. Entretanto, isso não exclui a permanência e a participação de setores da elite tradicional nos processos de reforma.

De fato, os processos de privatização e reforma do Estado têm como beneficiários sujeitos que têm como capital social o sobrenome, pertencem a setores econômicos tradicionais e hegemônicos da Argentina, mas também foram beneficiados outros que aparecem, e cujo número aumentou mais recentemente. Alguns aparecem fortemente vinculados ao setor transnacional, constituído pelo *Grupo de los 8*. Destes últimos, surgiram alguns novos, favorecidos pelas privatizações dos bens públicos.¹¹⁴

Portanto, esta capacidade nem sempre se desenvolve de uma mesma maneira; também fica sujeita às disputas e às negociações que se estabelecem nos distintos espaços de poder, e sobretudo desde os vínculos estabelecidos. A passagem de Cavallo por Harvard e a

¹¹² Bourdieu, P. *O poder simbólico* ..., ver capítulos 3 e 4.

¹¹³ Id. ib., p.61.

¹¹⁴ Ver Bocco, A. e Minsburg, N. (eds). *Privatizaciones. Reestructuración del estado y la sociedad. Del plan Pinedo a “los Alsogaray”*. Buenos Aires, Ediciones Letra y Buena, 1991.

capacidade técnica aí adquirida lhe permite estabelecer negociações mais diretas com o *establishment*, mas podem se tornar prejudiciais a alguns interesses mais locais, que recorrem a argumentos “nacionalistas” ou “mais desejosos de preservar maiores graus de soberania”. Cavallo desqualifica estas visões e se contrapõe a elas, desde o *habitus* incorporado, como efeito de um processo de estrutura estruturante com seus discípulos, como pode ter exercido Harvard sobre ele.

O segundo eixo, a “capacidade técnico-política”, se configura a partir de um processo que coloca em jogo relações de poder entre atores, envolvendo relações de autonomia e de dependência, que não estão desvinculadas da “delegação de poder”, de um poder conferido, também construído neste “interjogo” de relações de interdependência e autonomia, mas que permite desenvolver esse importante ingrediente denominado vontade política.

Esse “interjogo” é uma aprendizagem que fica incorporada, e configura estratégias que podem ser percebidas pela sua regularidade e coerência, pela sua possibilidade de ser inteligível, o que explica a importância dos agentes para o funcionamento de um campo de força, de interesses ou de uma instituição.¹¹⁵

A circulação, outro traço comum, possibilitou deslocamentos horizontais e mobilidades verticais aos agentes. O primeiro movimento está essencialmente vinculado com a passagem de um projeto a outro, independentemente de que a característica do contrato seja modificada e também com a inserção em consultoras privadas na qualidade de consultores. A mobilidade vertical está mais associada a mudanças de posição, em termos dos lugares que ocupam, não necessariamente lugares de poder.

Ser dono ou integrar a diretoria de uma consultora é muito diferente de ser consultor contratado, como também é diferente ser consultor do Estado argentino do que ser membro do *staff* de algum dos Organismos Internacionais de Crédito. Ingressar em uma nova esfera não garante uma mudança em relação ao poder, pois estão submetidos a importantes

¹¹⁵ Bourdieu. P. *O poder simbólico* ... Op. cit.

movimentos de reacomodações e lutas e á transformação de certas práticas. Se no início das reformas as empresas consultoras privadas tinham um lugar preponderante, no decorrer dos processos começam a partilhar e disputar espaços com Fundações e ONGs.

As trajetórias de alguns sujeitos aqui analisados abrangem as novas estratégias para a preservação de sua sobrevivência, e ao mesmo tempo contribuem para a existência de uma burocracia, tanto nacional como do BM, fato que se vê fortalecido pela estrutura de rede adotada pelo Banco, favorecendo a retroalimentação de formas de vinculação estabelecidas por canais mais informais e pessoais. A essa situação se somam os novos mandatos de fiscalização, participação e transparência, que ampliam as relações com novos interlocutores e clientes.

Capítulo 4 – Persuasão e violência simbólica

No capítulo I foi demonstrado como interesses privados, nucleados em um grupo (Comissão Trilateral), contribuíram para dar forma à política e ao discurso do BM, dando lugar a propostas configuradas fora do “discurso estatal”, constituindo-se em princípios reguladores das políticas estatais. Essas questões levaram a analisar como se produz “a disponibilidade” para que princípios provenientes de interesses particulares sejam adotados como princípios gerais para um coletivo social. Em outras palavras, como se produz sobre esse coletivo a adoção e/ou imposição de princípios de visão e classificação, princípios de política.

Para isso, apelou-se à homologia do comportamento do Estado sobre um coletivo social, e sua capacidade de ser uma estrutura estruturante¹, capacitada a impor ou instituir princípios de visão e classificação. Assim, na medida em que os Organismos Multilaterais de Crédito têm se constituído num importante instrumento de regulação das economias dos Estados, sustenta-se que esta capacidade foi se fazendo extensiva a esses organismos – a capacidade de “estrutura estruturante” do Estado vai se deslocando a outras instâncias reguladoras, instituindo “princípios de visão globalizados”.

Esses princípios de visão e classificação configuram sistemas simbólicos eficazes, devido ao fato de que se lhes associa graus de “coerência e sistematização” outorgados pelo mesmo mundo social do qual provêm e, às vezes, é aparente. Assim, os processos de legitimação e aceitação de “princípios de visão não são atos livres e realizados com plena consciência, “tienen sus raíces en el acuerdo inmediato entre las estructuras incorporadas, devenidas inconscientes, y las estructuras objetivas”², o que pressupõe um acordo pré-reflexivo.

Por outro lado, os processos de ajuste estrutural, promovidos pelo FMI e BM, através dos financiamentos concedidos, se valem das “condicionalidades”, constituídas em princípios de ação e regulação da política econômico-financeira do Estado. A

¹ Ver Bourdieu, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva S.A., 1992 op. cit.; Espiritus de Estado. Genesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*, Op. cit. de Buenos Aires, abril de 1996.

² Bourdieu, P. e Wacquant, L. *Respuestas . Por una sociología reflexiva*. Op. cit.. México, Grigalbo, 1995.

decisão e a ação do Estado ficam sujeitas, em grande medida, ao papel dos agentes que operaram na realidade argentina e na sua capacidade de impor princípios de visão.

Essa sujeição parece aumentar devido ao grande endividamento da economia argentina, que a posiciona em um plano de maior sujeição para a obtenção de crédito, e portanto, de grande fragilidade e vulnerabilidade a processos coercitivos.³ Nessas estratégias, visivelmente coercitivas, foram se configurando outras mais vinculadas ao plano da violência simbólica e dissimuladas, ainda que eficazes em termos da adoção e/ou imposição de princípios de visão.

Dessa forma, este capítulo tenta incursionar pelos processos de controle e dominação exercidos através de distintos canais persuasivos, sem que isso signifique desconhecer sua grande capacidade coercitiva.

Na primeira parte, foram trabalhados certos mecanismos assentados na violência simbólica referente às formas de vinculação entre o Estado e os organismos multilaterais de crédito, destacando o disciplinamento das burocracias estatais e os graus de autonomia e heteronomia estatais derivados dessas formas de relação. Para isso, recorreu-se à noção de estrutura estruturante adotada por Bourdieu para o Estado e ao possível deslocamento dessa capacidade para instituições reguladoras, a exemplo do BM. Por último, recuperou-se o papel dos peritos na reforma do Estado argentino e os processos de ensino/aprendizagem.

Na segunda parte deste capítulo, abordou-se a contribuição oferecida pela imprensa escrita argentina, e outros recursos midiáticos, para a construção de princípios de visão e de novas formas de visibilidade do BM, iniciando-se pela análise das motivações de novas estratégias comunicativas e sua vinculação com a opinião pública e a sociedade civil.

³ Estes aspectos foram desenvolvidos no capítulo 2.

1. Mecanismos persuasivos

1.1. Novas formas de vinculação

A busca de coerência procurada pelos trilateralistas se apoiava na gestação de novas formas de relação, ainda que avaliassem possíveis dificuldades nos processos cooperativos e de ajuste entre atores que possuíam uma base comum de interesses. Essa situação poderia se tornar mais complexa quando fossem estabelecidas novas relações com atores com interesses antagônicos.

Os assuntos privados, que haviam penetrado na esfera pública como assuntos de Estado, especialmente durante o apogeu do Estado de Bem-Estar, tendem-se a deslocar para uma esfera regida por “governos e lideranças coletivas”. A promoção da cooperação nos cenários internacionais está baseada, em grande parte, nos princípios sustentados pela teoria dos jogos e na teoria da interdependência econômica. Além disso, também estava presente a preocupação com a governabilidade que, mesmo sendo um assunto de Estado, requeria uma atuação que fosse liderada nessas e em outras esferas.

Dessa forma, a cooperação colocava em relação agentes de naturezas diversas, pressupondo o aparecimento de novos mecanismos nessa vinculação. O papel desempenhado pelo BM, especialmente desde os anos de 1980, pode ser interpretado como parte desse deslocamento.

Os processos de dominação direta de um Estado sobre outro, ao perder hegemonia, cedem lugar a instituições de caráter coletivo. De um lado, o Estado se enfraquece como ator decisório importante no cenário internacional; de outro, aparecem instâncias de intermediação que reconfiguram os modos de relacionamento. Entretanto, isso não impede a persistência do predomínio de certos Estados sobre a grande maioria dos demais, ainda que este domínio esteja mais assentado na capacidade de impor certas regras de jogo do que na imposição absoluta e direta.

Os processos políticos se manifestam através de uma série de mecanismos de negociação, colocando em cena rupturas, avanços, retrocessos, concessões, chantagens e coerções. É um jogo permanente de pressões e contrapressões exercidas nos diversos domínios e campos.

À medida em que cresce a influência de interesses corporativos nas esferas estatais de qualquer país, mediados por organismos como o BM, se produz uma intensificação da subsunção dos interesses estatais (de qualquer tamanho e grau de desenvolvimento) a interesses coletivos/corporativos, independentemente de que certos Estados – como é o caso do Estado norte-americano – sejam hegemônicos sobre os demais.

Os programas de ajuste estrutural, promovidos e financiados pelo Banco desde os anos de 1980, e concretizados na Argentina sob a forma de *shock* – sobretudo na década de 1990 – são parte dos mecanismos que submetem os interesses do Estado argentino a interesses corporativos.

A noção de interdependência foi um argumento importante para incentivar os processos cooperativos, promovendo, num primeiro momento, uma cooperação entre as regiões trilateralistas, e o consenso aí produzido ofereceu melhores condições para gestar a desejada cooperação com os países subdesenvolvidos e os socialistas. Mesmo que o principal interesse fosse a maior integração em termos de mercado, reconheciam que este deveria ser acompanhado de uma maior coordenação política.⁴ Assim, o primeiro passo deveria ser orientado a buscar coordenação entre interesses semelhantes. As práticas exercidas, e sugeridas em outros casos, mereceram especial atenção, pois oferecem a possibilidade de observar, nas ações dos sujeitos e nas instituições a que pertencem, a reformulação ou a criação de novas estratégias.

Para os processos cooperativos, os trilateralistas consideravam substancial que as decisões partissem de núcleos concentrados – onde supostamente existiam consensos prévios – para outros mais amplos. Essa visão levou a que se prestasse atenção nas

⁴ "Hacia un Sistema Monetario Internacional renovado". Informe del Grupo Monetario Trilateral al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral. Redactores: Motoo Kaji, Catedrático de la Universidad de Tokio; Richard N. Cooper, Proboite, Universidad de Yale; Claudio Segré, Banquero, París. *Cuadernos del CIDE*. Núm. 2-3. Mayo 1978. México. Op. cit.

formas de realização, mesmo que tenham surgido das preocupações de alguns membros isolados do *establishment* norte-americano.⁵

Na medida em que a proposta trilateralista sobre a interdependência tem como fato dinâmico as pressões orientadas à incorporação de forma mais totalizadora e sistemática, das empresas transnacionais e do capital financeiro privado, no sistema internacional e nos Estados, essa interdependência mantinha os níveis de assimetria e graus de dependência, mesmo sob a influência de outras modalidades e formas de manifestação, permanecendo vigente o propósito disciplinador, ainda que este tendesse mais a estratégias assentadas na violência simbólica⁶ e na “governamentalidade” sustentada por Foucault.⁷

Em outras palavras, a capacidade de “governar as mentalidades” seria a formação para a autodisciplina, que se assemelha a um recurso técnico, já que entre seus atributos destacam-se uma alta capacidade de adaptação e uma autonomia aparente, em parte devido ao elevado componente mecânico que a autodisciplina lhe confere. O procedimento desta tecnologia se aproxima da idéia de disciplinamento.

1.2. Disciplinarização das burocracias

No discurso trilateralista, o vocábulo **disciplinarização** é utilizado no marco dos processos cooperativos e interdependentes. A referência em relação a “uma disciplinarização da burocracia” dos Estados-Nação⁸ e os possíveis caminhos recomendados para concretizá-la é um dos pontos de partida desta tese. O “funcionalismo por partes”, um de seus marcos de referência, a partir do qual surgem aspectos mais operativos para a consolidação da interdependência, levava ao

⁵ Diversos documentos mencionam David Rockefeller como um dos primeiros a se preocupar com a necessidade de estabelecer novas formas de relação entre os países industrializados, promovendo reuniões e encontros que, posteriormente, deram origem à Comissão Trilateral.

⁶ Bourdieu, P. e Wacquant, L. *Respuestas...* Op.cit.

⁷ Foucault, M. *Las redes del poder*. Buenos Aires, Editorial Almagesto, 1993, p.58-9.

⁸ Ver os documentos trilateralistas: *Hacia un Sistema Internacional Renovado*. Op.cit.; e *La Crisis de la Cooperación Internacional*. Redatores: Duchene, F.; Mushakoji, K.; Owen, H. Op. cit. *Cuadernos del CIDE*

questionamento do **princípio de validade universal no campo internacional**, fundamentalmente pela diversidade de assuntos e interesses.

Entretanto, foram esboçadas algumas pautas denominadas “primeiras aproximações”, “regras empíricas”, que seriam colocadas à prova com o objetivo de verificar sua adequação para os processos cooperativos.

Dentre as “regras empíricas”, enunciadas para concretizar a disciplinarização das burocracias estatais, é mencionado que este processo

debía ir acompañado de una voluntad política para concretarla junto con un diseño para instrumentarla, la implementación de mecanismos para controlar dicha política y ejecutarla y ejercer represalias sobre aquellos países que no se ajustaran a los procesos de concertación (...) La concentración en el funcionalismo y en la elaboración de reglas nos parece la mejor manera de alcanzar un progreso tangible en un manejo mutuamente ventajoso de la interdependencia internacional.⁹

Mas isso requer confiança e boa vontade entre as nações, ingredientes incipientes na década de 1970, quando se efetuam os diagnósticos trilateralistas. O reconhecimento de “desinteligências” e desconfiança, mesmo entre países do mundo trilateral, os levava a pressupor que a confiança e a cooperação com países não trilateralistas seria um caminho mais complexo. Nesse sentido, sustentavam que a confiança poderia ser obtida se os assuntos fossem desassociados, através de estratégias descentralizadoras, e tratados por peritos, se houvesse mudanças nos termos da participação, e se tivessem vontade política para concretizar os acordos e estabelecer regras a serem cumpridas.

la cooperación puede ser realizada con la máxima efectividad a través de instituciones internacionales y regionales (...) [concluyendo que] si bien puede necesitarse de nuevas instituciones en algunas áreas, el énfasis general debería centrarse en la adaptación y en la reforma de las existentes tales como el FMI, el GATT, la OCDE, El Banco Mundial y sus afiliados, y otras.¹⁰

⁹ Hacia un Sistema Internacional Renovado. Op.cit., pp.127-128.

¹⁰ Id., ib., p.131.

1.2.1. Autonomia ou heteronomia estatal?

A capacidade de disciplinarização, exercida pelo Estado sobre suas burocracias, está fortemente vinculada aos níveis de autonomia e heteronomia de que ele dispõe para formular e concretizar as estratégias disciplinadoras. O disciplinamento da burocracia estatal, ainda que seja parte das funções reconhecidas do Estado, não supõe necessariamente que este seja capaz de desenhar e exercer esta função com autonomia de interesses, que poderiam ser chamados de “extra-estatais”. A deserção do Estado argentino na satisfação de alguns direitos dos cidadãos e no exercício de suas ações de governo encobre, previsivelmente, uma forma de disciplinamento, cujas estratégias pertencem às “regras empíricas” gestadas em “outros espaços de poder”. Finalmente, o que está subjacente é a questão sobre a forma e a medida em que o Estado argentino pode ou não definir, por si mesmo, as estratégias para exercer os processos disciplinadores sobre sua burocracia.

As transformações dos aspectos administrativos, organizacionais e de procedimento dos organismos do Estado argentino foram produto de um processo concretizado com uma forte intervenção dos organismos financeiros, entre os quais se destaca o BM. Algumas estratégias se sustentam em mecanismos que se apóiam no alto poder simbólico de dominação exercido por este, e na sua capacidade de estrutura estruturante.

a) Estrutura estruturante

O disciplinamento dos Estados teria como finalidade a produção dessas adequações e transformações, de acordo com certos princípios. Entretanto, o Estado continua desempenhando um papel ativo e fundamental no disciplinamento da força de trabalho que se desenvolve em suas fronteiras, preservando sua capacidade de controle e dominação. No processo de disciplinarização estatal estão implícitos processos coativos, alguns de forma mais explícita, a exemplo da represália, e outros, exercidos por meios mais persuasivos. De fato, além do que Bourdieu sustenta que as estratégias não seguem regras conscientes e não estão dirigidas a fins premeditados fixados por um estrategista, o projeto trilateralista foi baseado em “regras empíricas”, a serem

experimentadas e executadas. A capacidade que Bourdieu reconhece ao Estado, de ser uma estrutura estruturante¹¹, poderia, por homologação, ser válida para os organismos financeiros internacionais? Em que medida esses organismos, aos quais os trilateralistas concediam um papel destacado na concretização dos processos cooperativos entre interesses diversos, se convertiam também em estruturas estruturantes? Ou seja, em instâncias capazes de construir princípios de visão?

Os princípios de visão e classificação configuram sistemas simbólicos que, mesmo instituídos social e culturalmente – não advêm de uma submissão mecânica a uma força nem são produto de um consentimento consciente a uma ordem –, pressupõem a existência de interesses que estejam dispostos a investir esforços. No caso dos trilateralistas, parece haver existido uma vontade para provar e colocar em marcha as “regras empíricas”.

Sobre isso, Bourdieu sustenta que

El mundo social está sembrado de llamadas al orden que funcionan como tales y para quienes estén dispuestos a percibir las, despertando disposiciones corporales profundamente escondidas que no pasan por la vía de la conciencia y el cálculo. Esta sumisión a un orden social se concreta a partir de estructuras estructurantes que se sitúan en el orden de las creencias, lo que las distingue del plano de la conciencia (...) [na medida em que] la sumisión a un orden establecido es el producto del acuerdo entre las estructuras cognitivas que la historia colectiva (filogénesis) e individual (ontogénesis) ha inscrito en los cuerpos y en las estructuras objetivas del mundo al cual se aplican. [No caso do Estado, a] "evidencia de las injerencias del mismo se imponen tan poderosamente porque ha impuesto las estructuras cognitivas según las cuales es percibido."¹²

Em grande medida, esses princípios de visão e classificação devem sua eficiência ao fato de estarem associados a um grau de “coerência e sistematização”, outorgado pelo mundo social do qual são provenientes e que, às vezes, é somente aparente. Assim, os processos de legitimação e aceitação de “princípios de visão” não são atos livres e realizados com plena consciência, "tienen sus raíces en el acuerdo inmediato entre las

¹¹ Bourdieu, P. Espíritos de Estado. Op.cit.

¹² Bourdieu, P. e Wacquant, L. Respuestas... Op.cit., p.68.

estructuras incorporadas, devenidas inconscientes, y las estructuras objetivas"¹³, o que pressupõe um acordo pré-reflexivo.

A partir dessas questões pode-se perguntar: qual tem sido a capacidade e os meios empregados pelo BM que o habilitaram a impor estruturas cognitivas?

b) Princípios hegemônicos de visão

A tentativa de “efeito universal” que desejam adotar estas estruturas cognitivas está ligada ao papel desempenhado pelos agentes, e seu interesse em dar forma universal a seus interesses particulares, o que, de certo modo, equívale a perguntar por que se impõem como princípios hegemônicos de visão.

A resposta seria: porque ocupam posições destacadas, dominantes ou hegemônicas nessas “estruturas estruturantes, que podem ser chamadas de Estado ou instâncias de poder de interesses particulares configurados como “universais”, a exemplo dos organismos financeiros internacionais.

Dessa forma, seleciona-se alguns mecanismos que, como “regras empíricas”, foram sendo utilizados pelo BM e por outras instituições internacionais, facilitando a imposição de interesses particulares como princípios de visão “universais” e hegemônicos nos assuntos de Estado, e como regras de jogo na ordem internacional.

c) Os processos de ensino-aprendizagem

Nesse ponto, vale a pena retomar a idéia de Foucault, que outorgava aos processos de aprendizagem um efeito disciplinador: “... el otro lugar en el cual vemos aparecer esta nueva tecnología disciplinar es la educación”.¹⁴

De fato, todo processo disciplinador promove novas práticas e requer a implantação de processos de aprendizagem. Mesmo que o BM outorgue à educação um papel

¹³ Id., ib., p.71.

¹⁴ Foucault, M. *Las redes del poder*. Op. cit., p.59.

importante como fator para o novo padrão de acumulação capitalista¹⁵, e recupere a noção de “capital humano”, parece haver recorrido a processos de ensino em instâncias alternativas aos sistemas de educação formal.

No caso argentino, um elemento crucial, que produziu grandes transformações no comportamento político e social, tanto ao nível individual como coletivo/institucional, foi a política de segurança nacional e hemisférica, ancorada no terrorismo de Estado, experimentado durante a ditadura militar (1976-1983), e sustentada centralmente pelo uso da violência física.

Assim, parte-se do pressuposto de e que os processos deste período constituem um substrato fortemente instalado na sociedade argentina, facilitando o exercício de mecanismos mais persuasivos, utilizados na Argentina durante o processo de Reforma do Estado que, ao ser instaurado sob um regime democrático, permite pressupor que as estratégias de controle e dominação não se desdobrem, apelando à utilização do uso da violência exercida pelos aparelhos tradicionais (Policia e FF.AA).

As estratégias visivelmente coercitivas deram lugar a outras, mais vinculadas ao plano da violência simbólica, dissimuladas, mas muito eficazes em termos da adoção e/ou imposição de princípios de visão, as quais correspondem especialmente ao período analisado.

Nesse sentido, sustenta-se que a gravitação de processos de ensino/aprendizagem nos projetos de ajuste estrutural, fora dos âmbitos escolarizados e formais de educação, converteu os agentes e as instituições do aparelho burocrático em aprendizes potenciais e reais.

¹⁵ O BM, em um de seus últimos documentos, define a educação como "la piedra angular del crecimiento económico y de el desenvolvimiento social y uno de los principales medios para mejorar el bienestar de los individuos. Ella aumenta la capacidad productiva de las sociedades y sus instituciones políticas, económicas y científicas y contribuye para reducir la pobreza **acrecentando el valor y la eficiencia de el trabajo de los pobres y mitigando las consecuencias de la pobreza en las cuestiones vinculadas a la población, salud y nutrición ... la enseñanza de primer nivel es la base y su finalidad fundamental es doble: producir una población alfabetizada y que posea conocimientos básicos de aritmética ...**" (BANCO MUNDIAL, 1992). Convém recordar que grande parte da atual política do BM para a educação se orienta à reforma dos sistemas educativos, portanto, a educação escolarizada. Isso não é casual, dado que a instituição escolar, como um lugar de aprendizagem, pode garantir a educação para um grande número de pessoas.

A apelação à “reconversão”, à capacitação e atualização dos recursos humanos das estruturas burocráticas de governo foi adotada como estratégia que garantiria o desempenho de funções mais de acordo com certas políticas. Nesses processos, estava implícita a idéia de corrigir e transformar; suprimir velhas e produzir novas condutas, estruturas e formas de organização; e uma busca de governabilidade sem apelar para o exercício da violência direta. A educação, no sentido mais amplo, pode ter sido valorizada como um instrumento adequado a esses propósitos.

d) Peritos e especialistas: novos educadores e outros saberes

A ênfase dos trilateralistas nos peritos e especialistas, em detrimento dos funcionários políticos, nos processos reguladores ao nível internacional, e o interesse sobre a necessidade de reconversão dos recursos humanos existentes na reforma do Estado revalorizam um saber específico e um tipo de perfil de funcionário que, implicitamente, autoriza e o coloca em lugar de “educadores”, legitimados a seus portadores.

A capacidade de educar estaria apoiada em uma sabedoria técnica, cuja eficácia se sustenta na perícia e na especialização adquiridas através de uma formação acadêmica, cuja matriz se localiza em certas instituições e universidades, mas também construída via experiência e prática, que seriam adquiridas pela participação em programas, projetos e ações exercidas com o financiamento de organismos multilaterais ou dentro deles.

A importante fusão da matriz formativa deste saber especializado e técnico facilitou a existência de marcos comuns de conhecimentos, de “processos de visão” similares, que condiz, em grande medida, com as idéias trilateralistas expressadas a propósito das novas “regras práticas”, experimentadas na concretização dos processos cooperativos.

La especialización crea cuerpos de conocimientos y marcos intelectuales comunes entre los expertos de muchas naciones. Se pueden construir coaliciones de especialistas a través de las fronteras nacionales en áreas funcionales específicas,

mitigando el nacionalismo que, de otra manera, podría obstaculizar el acuerdo internacional.¹⁶

Dessa forma, o perito é valorizado como um elo importante na homologação de princípios de visão. Gramsci, ao analisar a noção de hegemonia – concebida como a primazia da sociedade civil sobre a política –, assinalava o monopólio intelectual da classe dirigente e a atração que seus próprios representantes suscitam nas demais camadas intelectuais¹⁷, concedendo a estes um importante papel no controle ideológico, como meio de suavizar o papel da sociedade política, ou seja, a coerção. A geração de consenso, de algum modo, se assentava no “fazer” dos intelectuais.

... Para organizar el Estado, para organizar el comercio, la clase dominante desarrolló un tipo particular de intelectual. La industria introdujo un nuevo tipo de intelectual: el cuadro técnico, o especialista de la ciencia aplicada. En las sociedades en que las fuerzas económicas desarrollaron en un sentido capitalista, al punto de absorber la mayor parte de la actividad nacional, prevaleció ese segundo tipo.¹⁸

[Estes quadros para Gramsci são] las células vivas de la sociedad civil y de la sociedad política: son los que elaboran la ideología de la clase dominante, dándole así conciencia de su papel, y la transforman en "concepción del mundo" que impregna todo el cuerpo social. En el nivel de la difusión de la ideología, los intelectuales son los encargados de animar y dirigir la "estructura ideológica" de la clase dominante en el seno de las organizaciones de la sociedad civil (iglesias, sistema escolar, sindicatos, partidos, etc.) y de su material de difusión. Funcionarios de la sociedad civil, los intelectuales son igualmente los agentes de la sociedad política, encargados de la gestión del aparato del Estado y de las fuerzas armadas (hombres políticos, funcionarios, ejército, etc.).¹⁹

Nos critérios e pautas do Consenso de Washington, gestado em 1980, foi atualizadas a maioria das propostas trilateralistas, resultado da contribuição de destacados acadêmicos de reconhecidas instituições²⁰, como também de membros pertencentes a influentes meios de comunicação, que seguramente contribuíram para a configuração e difusão destes “princípios de visão”.²¹

¹⁶ El problema de las consultas internacionales. Op. cit., p.428.

¹⁷ Portelli, H. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

¹⁸ Gramsci, A. La costruzione del Partito Comunista. *apud* Portelli, H. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Op. cit., p.151.

¹⁹ Portelli, H. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Op. cit., p.87.

²⁰ Brookings Institution; The New York University Press; World Business; University of Sussex; Universidad de Tokio; Universidad de Yale; Universidad de Harvard etc.

²¹ *Time*, *Kyodo News Service*, *Washington Post*, *Los Angeles Times*, *Economist*, *La Stampa*, *Japan Times*, *Columbia Broadcasting*, *Financial Times*, *Die Zeit*. Ver: *Cuadernos Semestrales del CIDE*. México, 1978, p.21.

Nesse sentido, o Consenso de Washington seria uma base decisiva de homologação de princípios de visão, que orientaram a maioria das reformas estruturais desde os anos de 1980, entre as quais se inclui a Reforma do Estado argentino. Além disso, o fato de que agentes desta Comissão ocupassem altos cargos, nos governos dos países trilateralistas e em organismos internacionais nas décadas de 1980 e de 1990, foi um elemento importante na concretização das “regras práticas” desenhadas pela Trilateral.²²

1. 3. Reforma na Argentina e gestão de estratégias

A etapa inicial da Reforma, identificada a partir de 1984, foi fortemente marcada pela assistência técnica. A preocupação pela recepção, absorção e transferência adequada são aspectos associados à educação e a uma concepção em que os processos de ensino/aprendizagem estão assentados num caráter mais passivo e receptivo do aluno e numa clara assimetria entre quem recebe e quem oferece. Nesse caso, tal assimetria ocorreria porque o “educador” possuiria um saber que goza de certa legitimidade, ainda que condicionado à concessão de empréstimos. As pré-condições produzem a incorporação de um conjunto de regras práticas para o Estado que os solicita.

Os eixos principais da assistência técnica para a reforma do Estado argentino, foram definidos em inúmeros objetivos²³, que promoviam, além de mudanças nos marcos institucionais e legais, uma transformação nos perfis e práticas de seus agentes, recorrendo a mecanismos mais diretos e excludentes.

²² Barber Conable, Presidente del BM entre 1986 e 1991, e Alden Clausen, entre 1982-1986, foram membros fundadores da Comissão Trilateral. A estes nomes se agrega a grande maioria dos funcionários que acompanharam a gestão Carter; todos eles eram membros dessa Comissão durante a década de 1970.

²³ Estes são alguns dos objetivos traçados nos projetos de assistência técnica: “desarrollar, adecuar y difundir los instrumentos analíticos necesarios para el diseño y seguimiento de la política económica; mejorar y ampliar las bases de información necesaria para el análisis económico con sistemas de procesamiento y difusión de información adecuados y oportunos para la toma de decisiones y la promoción de la actividad económica; fortalecer los mecanismos de planificación, programación y presupuesto de manera de aumentar la eficacia y control de la inversión del sector público en un marco de desarrollo de mediano plazo; contribuir a mejorar el financiamiento genuino del gasto público de acuerdo con la política de crecimiento adoptada; mejorar la gestión y el funcionamiento de las empresas públicas y desarrollar mecanismos adecuados para su coordinación y control; y diseñar políticas e instrumentos para el desarrollo industrial y del comercio exterior considerando las ventajas comparativas dinámicas del

a) Racionalização e reconversão de agentes estatais

A diminuição dos agentes do setor público foi se concretizando a partir de distintos procedimentos: congelamento de vagas, aposentadorias antecipadas e voluntárias, eliminação de comissionamentos e demissões.²⁴ Essas ações tinham o propósito de substituir alguns cargos e funções por agentes com perfis consonantes aos lineamentos da Reforma, de modo que houve não só substituição de práticas, mas também de agentes.

A racionalização de pessoal é realizada em todos os organismos governamentais, que no ano de 1990 constituíam oito ministérios, nove secretarias da presidência e seus respectivos organismos descentralizados. Esse comportamento não afetou igualmente todas as repartições; ao contrário, algumas delas aumentaram seu número de agentes. Em alguns casos isso é explicável, porque suas funções estiveram mais ligadas aos processos da Reforma, mas também porque, em alguns órgãos de governo, se concentrava a “vontade política” disposta a efetivar essas mudanças.

Um exemplo é a Presidência da Nação, que registrava 3342 agentes em abril de 1990, passando a 4170 em março de 1994. Um comportamento semelhante se deu no Ministério do Interior, correspondente à Administração Central: de 1167 agentes, em abril de 1990, passa a ter 1708, em março de 1994. O aumento de pessoal em outras repartições obedece a razões vinculadas às reformas empreendidas. O caso da Polícia Federal, que eleva de 35777 agentes, em abril de 1990, a 39792, em março de 1994, pode revelar a apelação a mecanismos de dominação com uso direto dos aparelhos de controle e de repressão. Além de não desempenharem um papel ativo, encontravam-se estrategicamente disponíveis ante as possíveis manifestações de descontentamento, produto das reformas empreendidas.²⁵

país”. Proyecto BIRF 2712- Ar. Informe Final. Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Unidad de Coordinación de Proyectos. Buenos Aires. 1992.

²⁴ Ver capítulo 2: Decretos n°s 435 e 1757.

²⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA ARGENTINA. Evolución de las Plantas de Personal de la Administración Pública Nacional, 1994, Documento interno. A criação de novos organismos vinculados às privatizações aumentaram os quadros de pessoal neste período, especialmente os Órgãos Reguladores dos Serviços Privatizados (entre outros, água, eletricidade, YPF) e também o Instituto Nacional de Administração Pública, que teve uma importante participação nos processos de reforma do Estado argentino. Comportamento semelhante é registrado no Ministério da Defesa – Administração Central –, que de 1552

Simultaneamente, é criado o Instituto Nacional da Administração Pública (SINAPA), que substitui as formas de ingresso e qualificação do pessoal do Estado. Como parte deste processo, é lançado um programa de convocação de concursos para cargos executivos nos diferentes ministérios.²⁶ Os perfis exigidos se ajustavam aos lineamentos da reforma; os agentes que integravam os Comitês de Seleção eram funcionários de governo e figuras locais, reconhecidas em certos meios acadêmicos. Esses concursos se destinavam a preencher os cargos do alto escalão do serviço público.

A política de definição desses cargos esteve fortemente influenciada por critérios do setor privado para funções gerenciais. O Concurso incorporou novos conceitos de “Profissionalização e competência” nos níveis de direção. O deslocamento de uma parte considerável de funcionários do aparelho burocrático vigente implicaram importantes mudanças de pessoal no segundo escalão do governo. Assim, os novos cargos executivos poderiam garantir uma certa coerência na implementação de políticas a partir da posição que ocupavam e previsivelmente favoreceria um processo multiplicador de “princípios de visão”.

b) Consultores por tempo determinado

Os processos de reforma do Estado se deram realizados através de Programas financiados pelos Organismos Internacionais de Crédito, desenhados para ser realizados em prazos determinados. Sua execução ficou a cargo de consultores contratados para

agentes, em abril de 1990, passa a 2103, em março de 1994, e na Direção Nacional do Serviço Penitenciário Federal, que de 7842 agentes, em abril de 1990, ascende a 8385, em março de 1994. A Direção Geral Impositiva (DGI) duplica seu pessoal no período entre 1990 e 1994, de 10445 agentes a 20136.

²⁶ Em setembro de 1991 é lançada a Convocatória para cobrir 22 cargos de Diretores Nacionais e Gerais para as distintas Secretarias do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos (MEOSP), processo que também se realiza em outros Ministérios. Ver: COMITÉ DE SELECCIÓN. Régimen de cargos con funciones Ejecutivas, MEOSP, 1991, Documento de Convocatoria.

tarefas e funções que estabeleciam os “termos de referência”²⁷, de modo que não pertenciam aos quadros fixos dos órgãos de governo, evitando a configuração de uma burocracia permanente.

Pode-se, então, pensar que as novas “regras práticas” foram se instaurando, fundamentalmente, através da introdução de novos procedimentos e normas e, em menor medida, pela incorporação de sujeitos portadores de um “novo fazer” em consonância com esses novos padrões.

A grande maioria dos objetivos dos programas financiados pelo BM tinha o propósito de tornar mais eficientes e operativas as estruturas e procedimentos dos órgãos de governo. Desse modo, são introduzidas as bases programáticas e operativas durante o processo de execução do Programa, mas os agentes não eram incorporados ao quadro permanente do Estado, o que fazia com que a assistência técnica não contribuísse necessariamente para a implantação de um quadro de funcionários treinados e mais estáveis, mesmo que fossem mais onerosos para o Estado.

c) Assessoramento técnico

O assessoramento técnico oferecido pelos organismos internacionais de crédito é um dos mecanismos para efetivar os processos de ensino. Na reforma do Estado, o governo argentino contou com uma forte assistência de consultores do BM, com o objetivo de substituir as práticas vigentes por outras, através do acompanhamento que, além de capacitá-los, exercia um estreito controle.

O processo de reforma do Estado argentino partiu de um núcleo limitado de agentes vinculados ao *staff* político do governo, e de um acompanhamento técnico de consultores do BM e de outras instituições internacionais (BID e PNUD).²⁸ O “acordo

²⁷ Os “termos de referência” são estabelecidos pelo Banco em função da categoria do consultor e da tarefa a ser realizada.

²⁸ Ver Relatório do Comitê Executivo Controlador da Reforma Administrativa (CECRA). Programa de Reforma. Buenos Aires, Argentina, 1991. O CECRA, órgão responsável por esta reforma, contou com o apoio de aproximadamente 100 pessoas, entre elas funcionários de governo, peritos do BM e Firms Consultoras Internacionais. Dentre os funcionários de governo, somente participavam o Presidente da Nação e o Ministro de Economia e Obras e Serviços Públicos.

político” se tornava um ingrediente necessário e requeria dos agentes afinidade com a proposta. Os “homens-chave”, compenetrados com a iniciativa da reforma e em posições estratégicas, se constituíram nos elementos condutores para a realização de processos e ações. Entretanto, além da grande concentração das decisões em poucos agentes e em certos órgãos do governo argentino, a reforma foi sendo modelada por efeito de um processo multiplicador, assentado nos processos de ensino/aprendizagem e nos efeitos indiretos mencionados no capítulo 2.

A forma operativa exercida pelo Comitê Executivo de Controle da Reforma(CECRA) manifesta este efeito multiplicador, à medida que promove mudanças horizontais para todos os níveis da Administração Pública. Esse órgão operava acima das instâncias das Secretarias de Estado e dos Ministérios, e ao mesmo tempo promovia e monitorava esses processos de reforma.

Um processo semelhante acontece nas reformas dos Estados provinciais, promovidas por programas controlados por órgãos do Governo Nacional.²⁹ Por sua vez, certos organismos dos governos estaduais e nacionais controlaram e monitoraram as reformas ao nível dos municípios. Desse modo, o processo de reforma do Estado, gestado a partir dos núcleos centralizados, foi adquirindo autonomia em relação a seus impulsionadores. Os agentes encarregados de sua aplicação possuíam a prática, um "saber" que, como um capital ou uma disposição, foi se estendendo, pois era desejável que este "saber" fosse incorporado pelos sujeitos e instituições onde exerciam suas funções.

Esse efeito multiplicador não se circunscreveu aos funcionários do governo argentino, também foi estendido para o *staff* central do BM, à medida que outras experiências de reforma, empreendidas por outros países e com financiamento do BM, operavam como "lições aprendidas", que também eram incorporadas como um "se fazer" da própria instituição, dando lugar a um processo de construção permanente.

...Con los años se ha puesto de manifiesto otro objetivo fundamental de la supervisión, la acumulación de experiencia para volcarla al diseño y preparación de futuros proyectos y en la mejora de políticas y procedimientos.³⁰

²⁹ Ver capítulo 2.

³⁰ Baum, W. El ciclo de los proyectos, World Bank, Washington, Vice-presidente do Serviço de Políticas de Operações, 1982.

A forma de concretizar esses processos de ensino, além de adotar um jargão semelhante ao dos espaços escolarizados³¹, utiliza uma metodologia em que a tarefa de avaliação, como parte das atividades a serem executadas e realizadas, se constitui na principal estratégia de ensino, ainda que o processo de aprendizagem se concretizasse, em grande medida, através dos "ciclos de um projeto".

d) Aprendizagens e estratégias nos “ciclos” dos projetos

Nas formas cooperativas utilizadas pelo BM, os distintos programas e/ou projetos atravessam várias etapas, cada uma delas recebendo a denominação de ciclos. Assim, o "primeiro ciclo" é destinado a identificar necessidades no país beneficiário, que deverá ter como resultados projetos potenciais. Em geral, a potencialidade de um projeto esteve impregnada por uma forte orientação dos membros do *staff* do BM. Mesmo que o país coloque as necessidades e formule o projeto, na prática houve uma importante assessoria exercida pelo Banco. Sua preferência pelas reformas estruturais orientaram a formulação de determinados projetos, sobre os quais o país, pelo menos no início, tinha pouca experiência. Essa mudança obedeceu também ao aparecimento dos créditos de base política, que exigiam um compromisso do país beneficiário com a execução de reformas de caráter estrutural. A mudança de projetos pontuais a projetos setoriais e de maior envergadura, a partir da década de 1990, foi uma política adotada pela Argentina nas novas modalidades operativas do BM.

Na segunda fase – de preparação – prossegue o processo de incorporação de "novos saberes", especialmente pela assistência técnica recebida, que esteve sustentada num considerável "acompanhamento" de membros do *staff* do BM e de reconhecidas consultorias internacionais ou nacionais.³²

³¹ A utilização do termo “graduação”, neste contexto significa ter criado condições para atrair o capital privado; já não ficariam incluídos na assistência financeira dos organismos internacionais.

³² A assistência técnica e financeira para a preparação de projetos foi uma prática habitual na fase inicial dos programas de ajuste, e adotou distintas modalidades. Uma delas foi a concessão de empréstimos especiais do Banco para a preparação de projetos que, além de implicar a aquisição de empréstimos adicionais de outros organismos, recebiam assistência técnica mais vinculada ao setor de preparação das novas solicitações.

A tarefas a serem realizadas pelo país beneficiário foram pautadas de forma explícita, surgidas das reuniões de negociação entre membros de uma missão do *staff* do BM e funcionários e técnicos do Governo argentino, afetando o setor do Estado onde se concentraria o programa. "As tarefas a serem cumpridas" – assim denominadas e resultado desse processo de negociação e trabalho conjunto – são revisadas em uma ou várias missões e registradas como "Progressos alcançados".³³ As pautas estabelecidas se constituem nos compromissos a cumprir.

No geral, a tarefa de supervisão se concretiza através de “missões” de observação integrada pelos consultores do BM, e às vezes por meio da apresentação de relatórios semestrais. O não-cumprimento das tarefas possibilita a punição, que pode ser traduzida na retenção dos desembolsos, ou em novas negociações, que também prorrogam o processo de negociação. Desse modo, a avaliação fica a cargo de funcionários do BM, como consultores e integrando uma missão, que está presente em todos os ciclos de um projeto.

2. Construtores de princípios de visão e visibilidade: a imprensa escrita e outros recursos da mídia

Entre os agentes a disciplinar, os trilateralistas também levaram em conta a imprensa e os jornalistas, assinalando o aumento no alcance e no poder dos meios de comunicação:

... las tradicionales normas de objetividad e imparcialidad han sido barridas en favor de un periodismo partidario. Como resultado la prensa se ha hecho más poderosa y menos responsable, se requieren importantes medidas para restaurar un balance apropiado entre la prensa, el gobierno y las otras instituciones de la sociedad.³⁴

³³ A redação e a negociação dos documentos legais, que formalizam os acordos alcançados entre o beneficiário e o Banco, contêm diferentes partes, destacando-se os objetivos do projeto, as medidas para alcançá-los e os calendários de execução.

³⁴ Informe del Grupo trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral. Redactores: Crozier, M. Senior Resarch Director, Centro Nacional de la

Este ponto de vista foi acompanhado pelo esboço de algumas estratégias que operariam como possíveis controles:

Los medios de comunicación deben someterse a mecanismos reguladores para 'regular su poder y definir sus relaciones con el resto de la sociedad' (...) existe la necesidad de asegurar a la prensa su derecho a imprimir lo que quiera sin limitación previa (...) pero hay también la necesidad de asegurar al gobierno el derecho y la capacidad de detener la información en su origen (...). Los periodistas deben disciplinarse y desarrollar y forzar sus propios estándares de profesionalismo, o en su debido tiempo enfrentar la posibilidad de una regulación por parte del gobierno.³⁵

Essas discussões podem estar vinculadas à liberdade de imprensa e à existência de uma imprensa independente ou não dos governos, mas também se registra uma intenção disciplinadora sobre o "quarto poder", fortemente associada à questão da governabilidade.

Assim, a imprensa escrita constitui não somente um elemento importante na formação de opinião, em parte pelas imagens construídas do BM, mas também possibilitou conhecer a fonte da notícia e seus processos de construção. A maior parte tem sua origem na mesma instituição; esta, por sua vez, está estreitamente ligada a setores do mundo acadêmico nucleado em certas instituições universitárias, em Fundações ou Centros de Pesquisa e nas equipes de pesquisa do próprio Banco.

Por outro lado, o uso de outros recursos midiáticos (cinema e internet) são aspectos associados à nova visibilidade que o BM necessita construir.

2.1. Em busca de uma nova visibilidade

Na medida em que a opinião pública e a sociedade civil são novos campos com os quais o BM começa a interagir, faz-se necessário sair de um lugar de desconhecimento,

Investigación Científica, Francia; Huntington; S. Profesor de Gobierno, Universidad Harvard, Boston; Joji Watanki, Professor de Sociología, Sophia University, Tokio. México. *Cuadernos Semestrales del CIDE* (2-3), maio de 1978, Op. cit. p.392.

³⁵ Id., ib.

impessoalidade e anonimato para se dar a conhecer fora de seus espaços habituais de atuação. Agregado a isso, a importância da mídia traz a necessidade de construir outros códigos e canais comunicativos.

Algumas circunstâncias contribuíram para esse processo; uma delas foi a redução do papel do Estado no plano internacional, deixando brechas para o aparecimento de uma nova clientela – as Organizações Não-Governamentais (ONGs). Outra, estaria relacionada a um papel mais destacado das empresas privadas como clientes, evidenciado pelo aumento do orçamento do BM destinado à Corporação Financeira Internacional (CFI).

Estas são algumas das circunstâncias que possivelmente levaram ao BM a procurar outros canais midiáticos e outras formas de visibilidade. O filme documentário *Los amigos de la Banca* pode ser um exemplo da busca de uma nova visibilidade. O projeto deste filme, concluído em 1998, nasce no interior dos organismos internacionais (BM e FMI) e está estreitamente vinculado aos novos mandatos de transparência, fiscalização e participação.³⁶

Estes mandatos fazem parte dos mecanismos de criação de uma nova imagem, e coincidem com a produção deste documentário, com a mudança do presidente desta instituição e com a crise desencadeada no México. A crise do México gerou algumas críticas às instituições financeiras (BM-FMI) por uma parte do seu próprio *establishment*.

Como consequência dos novos mandatos e das novas clientelas, o Banco é obrigado a rever suas considerações sobre a opinião pública e a sociedade civil. Diferentes documentos do Banco expressam suas distintas concepções.

2.1.1. Opinião pública e sociedade civil

Sobre isso, Rabortnikof faz uma caracterização da concepção da sociedade civil na perspectiva do BM e do BID. Ao se referir ao BM, discrimina três enfoques, que

³⁶ Em 1992, o Banco modifica seus estatutos definidos no momento de sua criação, em 1944, incluindo os três novos mandatos mencionados.

parecem sustentar as concepções desta instituição, e podem servir para uma aproximação de sua idéia de opinião pública.

Num primeiro enfoque, a sociedade civil faz sua entrada através da ênfase colocada numa metodologia e numa estratégia participativa³⁷, planejando a inclusão da sociedade civil nos processos de reforma do Estado. Nessa concepção, a participação se apresenta como uma nova ferramenta metodológica no desenho e na implementação de projetos e em razões destinadas à sua “sustentabilidade”. Nesse caso, a sociedade civil é homologada com "os usuários ou envolvidos", denominados de diferentes maneiras – beneficiários, destinatários e participantes.

Na Argentina, alguns projetos sociais foram implementados para atender às conseqüências da reforma. Ainda que o próprio Banco previsse o aumento do desemprego, como uma fase necessária para recuperar o crescimento econômico, provavelmente descuidou da intervenção de outros fatores geradores de desemprego. Portanto, o índice de desemprego aumentou, e continua aumentando e o tempo de duração deste processo se prolongou muito além das previsões. Esses projetos estariam destinados a diminuir e a conter os efeitos ou seqüelas dos processos de reforma, e aparecem logo depois, ou simultaneamente, dos processos de ajuste estrutural. As conseqüências deste processo resultaram no aparecimento de diversos grupos por ele afetados – "novos pobres", desempregados e desprotegidos, que não estão inseridos em redes, formais ou informais, de proteção social.

Em que pese a diversidade de razões, estes setores sociais têm em comum sua vinculação com o problema da pobreza, de modo que ficam habilitados a participar alguns grupos empobrecidos. Entretanto, esta inclusão é mais aparente que real, pois os beneficiários têm sua participação obstruída nas tarefas de formulação, execução e controle dos projetos. Tais tarefas estão mediadas por organizações que operam nos espaços, particularmente comunitários, de maior atuação dos beneficiários. Desse modo,

³⁷ Rabortnikof, N., Riggirozzi, M.P. e Tussie, D. Los organismos Internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego. Buenos Aires, FLACSO, Série de documentos e informes de investigación, *Documento de trabajo* nº5, Julho de 1999.

a sociedade civil fica representada por ONGs³⁸ e organizações comunitárias, representando os "sem-voz".

Um segundo enfoque se expressa a partir do conceito de capital social, que aparece nos documentos do Banco, aludindo-se a interpretações ou usos similares do conceito de sociedade civil. Ainda que este conceito esteja especialmente associado à sustentabilidade dos projetos, reconhece também a articulação entre a esfera econômica, política e social, na medida em que admite a vinculação entre sociedade civil, sistema político e economia. Assim, o enfoque ampliaria o conceito de sociedade civil. Apesar disso, persistem as restrições no momento das concretizações operativas dos projetos, pois, nesse caso, a sociedade civil se reduz às ONGs e a algumas associações comunitárias.

O terceiro enfoque sobre o conceito de sociedade civil, aparece ligado à questão da governabilidade, ampliando sua complexidade, pois vincula-se à concepção de Estado. Nos anos de 1980 o BM foi um grande propulsor do Estado mínimo, e contribuiu para desmontar os atributos do Estado de Bem-Estar, e mais recentemente tenta suavizar a dicotomia Estado-mercado. Nessa perspectiva, a sociedade civil ocuparia um lugar mais destacado e poderia explicar, em parte, a transformação das formas midiáticas utilizadas pelo BM.

2.1.2. Cinema e imagem

³⁸ A relação entre o BM e as ONGs ao nível internacional começa a partir de 1982, quando é criado o Comitê Banco Mundial-ONGs como um fórum conjunto para o diálogo sobre políticas. Como aponta Rabortnikof, Riggiozzi y Tutsie, as ONGs tiveram pouca autonomia para influenciar nas decisões desse organismo, além de sua participação estar concentrada nas ONGs do Norte, em sua maioria de origem norte-americana. Em 1990, este Comitê se complementa com o Grupo de Trabalho de ONGs-BM, e passa a constituir-se em um Fórum independente para as ONGs, possibilitando a participação das ONGs dos países subdesenvolvidos. Rabortnikof, Riggiozzi y Tutsie. 1999.

A utilização do cinema é um novo recurso midiático do BM. A preparação do filme *Los amigos de la Banca* levou mais de três anos. Essa demora não deve ser atribuída à sua complexidade, mas sim aos conflitos entre os produtores e o diretor.

Não se tratava de uma câmara oculta que tentava mostrar as provas e os atos de vinculação entre o BM e o governo de Uganda. Peter Chappell³⁹, diretor e produtor do documentário, conta, em várias entrevistas a revistas de arte e cinema e aos jornalistas da grande imprensa⁴⁰, que o acesso à instituição financeira foi negociado passo a passo.

O projeto do filme foi concretizado em 1995, momento em que James Wolfenson assume a presidência do BM, que tinha a dura imagem reaganista e thatcheriana. A utilização do projeto de Chappell como prova-piloto da nova estratégia midiática se baseou na necessidade de mostrar transparência e outras virtudes, permitindo a filmagem e a difusão pública de todos os passos de uma negociação.

Peter Chappel declara

Nuestro pedido llegó en el buen momento. El Banco buscaba mejorar su imagen. Estan convencidos de su laburo. Piensan realmente en ayudar a los países. Tienen la vanidad de considerarse los mejores intelectuales de la economía del mundo, y si bien no quieren ejercer la función de controlar y vigilar, quieren ser reconocidos como los mejores. De mi lado estaba el deseo de aprender. Sin ideas preconcebidas.⁴¹

Três anos se passaram entre o projeto do filme e a realização de sua montagem. Em 1994, após o Fórum de Amsterdam, uma produtora que trabalhava para a Internacional Broadcasting Trust (IBT), ONG inglesa, lança e desenvolve o projeto. Entretanto, não tinha grande experiência em filmagens ao vivo, em que o imprevisto é uma constante. Assim, chama a produtora francesa IBA, que tem mais experiência técnica neste tipo de

³⁹ Peter Chappell, de origem britânica, estudou nas Universidades de Bristol e Exeter. Após sua formação profissional no National Film School de Beaconsfield, viveu e trabalhou na França. Há 20 anos trabalha como cineasta e Chefe de Operações de Imagem na África, Ásia, Oriente Médio, América Latina e EUA. Realizou mais de 70 filmes, entre eles, *Africa del Sur nos pertenece* e *Jom la historia de un pueblo*, de Babacar Samb, no Senegal. Em 1983 fez *El cine de los humildes*, sobre o novo cinema na América Latina; e *División of Hearts*, sobre a divisão da Índia. Em 1992 produziu um filme sobre a memória, baseado no Arcebispo de Salvador, Monsenhor Romero, intitulado *Romero para la memoria*.

⁴⁰ Le Monde o L'Humanité

⁴¹ Arts et spectacles.

filmagem. Em agosto de 1996, depois de um ano de filmagem, Jacques Bidou, produtor da IBA que tinha um papel principal na relação com Andrew Snell, produtor da IBT, decide, autoritariamente, parar a filmagem, já com de 430 horas rodadas.

Para Jacques Bidou, o cineasta Peter Chappell

es un sentimental comprometido, que acaba de vivir grandes sentimientos en América del Sud, en El Salvador y podía caerse en el riesgo de dar vueltas sin rumbo, es decir perder de vista el objetivo, o en el peligro de realizar un trabajo ilustrativo, bien documentado, pero demasiado clásico.

Finalmente, Bidou encarrega a montagem do filme a Catherine Zins, que o conclui. O filme mostra o processo de negociação, realizado entre 1995 e 1997, de um empréstimo entre este organismo e um país subdesenvolvido, nesse caso Uganda. Através da montagem de uma série de reuniões, o filme narra a tensão entre a “maquiada” diplomacia dos enviados internacionais para encurralar os ugandenses (tanto seu Presidente como os demais interlocutores são ex-guerrilheiros formados nas idéias e no discurso de Mao Tse Tung) no sentido de se esquivarem das investidas do Banco e de seus peritos. Além disso, mostra as contradições de um mundo sobrecarregado de informação e de interesses cruzados – membros ingleses do BM decidem o futuro de Uganda, baseados em estudos de especialistas egípcios e paquistaneses. Mediante os diálogos estabelecidos nas negociações, o filme também dá a entender que a Inglaterra é um dos maiores exportadores de armas, e portanto, tem interesse em que o conflito africano permaneça. Em suma, deixa transparecer a complexidade de interesses que são jogados nestas negociações entre o FMI-BM e Uganda.

Por que o BM apela ao cinema e a um gênero particular, como o documentário? Por que Uganda é o país escolhido para a realização desta experiência-piloto?

Para responder à primeira questão, recorre-se ao que disse Almeida: "o cinema é imagem e produto de um viver urbano, no qual o capital e o Estado se constituem em

autores distantes e anônimos, em narradores auto-designados da ficção da Polis".⁴² Entre os recursos persuasivos, as possibilidades oferecidas pelo cinema em matéria de educação cultural, científica e política se acoplaria, como novo recurso, aos existentes por parte do BM, sustentados em processos de ensino orientados a criar mensagens e simbolismos mediante a construção de imagens, idéias e impressões acerca de determinadas situações.

Entre estas possibilidades educativas o produto cinematográfico tem a virtude de condensar, em uma aparente lógica, fatos fragmentados no tempo e no espaço, na intimidade e no público, em papéis públicos e em comportamentos íntimos, pessoais, com significados dispersos. Mas, sobretudo, tem aparência de veracidade, na medida que os critérios tomados são aqueles utilizados para analisar um texto ou documento escrito. Entre os critérios está o de atribuir a seus produtos o mérito de fidelidade das fontes e dos fatos, a busca de leis gerais e universais, um documento inequívoco com uma representação de uma visão do mundo homogênea.⁴³

Entretanto, utilizar esses critérios de avaliação para um filme como material educativo é distorcer a análise da oferta cinematográfica, na medida em que os processos técnicos, colocados à disposição e utilizados pela indústria cinematográfica, escondem no processo de montagem, produção e edição outras lógicas e racionalidades. O traslado e a persistência desses critérios de análise lhes confere a aparente verosimilhança e o mesmo grau de confiabilidade a seus produtos. O processo de montagem esconde várias circunstâncias que não se consegue na edição de um texto, "as imagens são ideogramas que estabilizam momentos de dispersão de significado no espaço-tempo."⁴⁴

Apesar das possibilidades oferecidas pelo cinema, o resultado obtido deixa fissuras que permitem colocar o espectador diante da possibilidade de definir sua posição, e que também sofreram as interferências dos conflitos entre o produtor, o diretor e os canais de televisão – Channel 4 e La Sept Arte –, que participaram do financiamento.

⁴² Almeida, Milton J. de. O estudo da linguagem das imagens e sons na cultura atual. Introdução para o curso de pós-graduação. Cultura, Educação e Imagem, Faculdade de Educação, UNICAMP, 1º semestre de 2000, p.1.

⁴³ Id., ib.

⁴⁴ Id., ib., p.3

Bidou se preocupava, através da relação entre o BM e Uganda, em não perder de vista o sujeito principal – o Banco –, tema que vinha se desvirtuando na medida em que Chappell estava mais interessando nos ugandenses. Daí decorrem vícios advertidos no filme, pois é

destacada la vivacidad, la inteligencia y la competencia del gobierno ugandes, colocando en escena oportunas muestras de ironía por parte de los gobernantes ugandeses (...). La simpatía que pueden despertar los políticos ugandeses (sobre todo el Presidente Yoweri Museveni, y uno de sus economistas, ambos ex combatientes de formación maoísta) es de otro orden. Tiene que ver no sólo con el relax y la desenvoltura que muestran en la mesa de negociaciones, sino con la lucidez y coraje político con que “aguantan” a los banqueros. “Ustedes quienes son?” les pregunta el Ministro de Finanzas. “¿son nuestros amigos o no?”. “No saben cuanto les agradezco lo que me permiten aprender de Uds.”, dirá a su turno, con ironía, muy *british*, el presidente del Banco Central de Uganda... al representante inglés del FMI.⁴⁵

Los economistas (ingleses y estadounidenses, sobre todo) no tienen aspecto de chupasangres, para nada. Sonrien, hacen chistes, juegan al tenis, lucen el mejor humor.⁴⁶

Lo que en definitiva muestra *Nuestros amigos de la Banca* no es gente mala haciendo daño a gente buena, pobre, sufrida (y gozando con ello) sino el simple funcionamiento de una máquina, llamada economía de mercado.⁴⁷

A essas imagens se agregam outras. São muitas as circunstâncias em que os personagens aparecem em ações “não-oficiais”, a exemplo de Wolfenson dançando danças africanas em uma tribo com guirlandas no pescoço. Também expõem “las pequeñas miserias de funcionarios de las entidades financieras. Una delegada del Banco Mundial que, inmediatamente despues de terminadas las negociaciones consigue trabajo como gerente general del futuro banco privatizado [de Uganda]”.⁴⁸

Com o objetivo de melhorar sua imagem, o documentário mostra como os funcionários do BM tentam se separar do FMI, na medida em que, durante as negociações, fica evidente não só a disputa entre governo ugandense e os organismos de crédito internacionais, mas também a disputa entre eles: “la feroz interna entre las

⁴⁵ Bernades, H. *Nuestros amigos de la Banca*, un documental notable. Los muchachos del Fondo y del Banco. *Página 12*, 23/3/2000.

⁴⁶ Id., ib.

⁴⁷ Id., ib.

⁴⁸ Burgueño, C. Atípico Documental muestra una negociación del FMI por dentro. *Clarín*, 31/3/2000.

posturas más economicistas que sostienen los ejecutivos del FMI y las ideas más asistencialistas que propone el BM”.⁴⁹

A partir dos recursos que oferecem as técnicas de filmagem e montagem, o filme mascara a fragmentação da qual é portadora, e concede a seu produto a aparência de se ajustar a uma causalidade linear e cronológica, aspectos fortemente introjetados e utilizados como elementos de confirmação de verosimilhança de um fato. O cinema, com seus recursos técnicos, conduz enganosamente os espectadores a aceitarem suas representações visuais como reais e como elementos que possibilitam a análise do mundo.⁵⁰

Por outro lado, a distribuição desses filme foi realizada de formas diferentes na Europa e na América Latina. No primeiro caso, o filme foi apresentado nos Channel 4, na Inglaterra, e na Sept Arte, na França. Na América Latina, com exceção da Argentina, não existem registros sobre sua difusão. O filme estreou em condições “quase clandestinas”⁵¹, pois foi veiculado em uma única sala, que tem a característica de Cine Clube e ainda sobrevive, antigamente vinculada ao Partido Comunista Argentino. A imprensa não dispôs do material fotográfico, impedindo maior publicidade na estréia; mesmo assim, permaneceu em cartaz por mais de três meses, e foi visto por oito mil espectadores.⁵²

Por que Uganda foi escolhida como prova-piloto? Este país africano é considerado, juntamente com Ghana, “o bom aluno do BM e do FMI”. Efetivamente, sua taxa de crescimento chegou a 7% em 1996. A política de seu governo estava estreitamente alinhada aos “conselhos” dos organismos de crédito, e continua pagando em torno de 200 milhões de dólares por ano de sua dívida, que era de aproximadamente 3000 milhões de dólares.

⁴⁹ *La Nación*, 22/3/2000.

⁵⁰ Almeida, M.J. de. Op. cit. p. 3

⁵¹ Quintín. Luchar y negociar. *Revista Trespuntos*, Argentina, ed. Perfil, 23/3/2000.

⁵² Dados obtidos através do cinema Cosmos, onde o filme foi lançado.

O presidente de Uganda, Yoweri Museveni, ex-guerrilheiro maoísta, governante de um país extremamente endividado e convertido ao liberalismo, solicita três milhões de dólares ao BM e ao FMI para combater os simpatizantes, no norte do país, do ex-ditador Idi Amin, e assim pôde concretizar “a revolução”. O BM tenta mostrar como “ajudam” com seus empréstimos, inclusive um país governado por um ex-guerrilheiro maoísta e, ironicamente, o filme diz que terminaram sua revolução com a “ajuda” do BM e do FMI.

De certa forma, as características de Uganda contribuem para o novo discurso de Wolfenson, mostrado no filme de maneira fragmentada: erradicar la pobreza, favorecer el medio ambiente, la educación y la salud.

As reiteradas demandas dos funcionários ugandenses para armamentos e construção de estradas se contrapõem às sugestões dos negociadores do BM, que insistem, apelando a distintas atitudes, numa política social destinada a gastos em educação. Entretanto, o final do filme mostra como “o bom aluno” – Uganda – aceita a política do BM, concluída com a privatização do Banco Central de Uganda.

Apesar das particularidades oferecidas por Uganda, a situação socioeconômica deste país não se diferencia da situação de muitos dos subdesenvolvidos: considerável dívida contraída com os bancos privados, e necessidade de solicitar financiamento dos organismos internacionais de crédito para o seu pagamento. Os protagonistas deste filme, especialmente os funcionários do governo ugandense, incluindo seus ministros e seu presidente, têm uma história que, aparentemente, os distancia da realidade argentina, mas as homologias são muito grandes no que se refere aos processos de ajuste de suas economias e às políticas sugeridas por estes organismos para a obtenção de crédito.

3. A imprensa escrita

A seleção da imprensa escrita não significa a sua supervalorização em relação a outros meios de comunicação, como a televisão, a internet e o cinema; atende a uma economia de esforços em torno da disponibilidade de fontes. A análise centrou-se na notícia produzida, sem considerar os destinatários, e portanto não será analisado o

impacto produzido. O objetivo é recuperar as imagens do BM construídas pela imprensa escrita. Nesse período, a imprensa escrita foi um dos poucos canais que possibilitavam a obtenção de informações sobre esta instituição.

Para isso foram reunidas notícias, de diferentes jornais, que cobrem somente o espectro jornalístico nacional, excluindo-se os jornais locais e estaduais. Foram consultados *La Nación*, *Clarín*, *Ambito Financiero*, *Página 12* e *Cronista Comercial*, analisando 183 artigos, que incluíam notas editoriais e informações que se referiam, direta ou indiretamente, ao Banco Mundial no período de janeiro de 1987 a dezembro de 1996.

3.1. Alguns dados sobre os artigos analisados

Na análise do material da imprensa, foram utilizados dos critérios de classificação. O primeiro baseou-se no âmbito de abrangência da informação, desta forma, pode-se observar que a informação apresenta-se dentro das categorias de: informação geral sobre o BM, informação da Argentina vinculada ao BM, e ambas.

A seguinte tabela apresenta o total de artigos estudados, classificados segundo a classificação, anteriormente mencionada.

Ano	Gerais	Locais	Ambas	Total de notícias
1987	4	1	-	5
1988	27	6	1	34
1989	10	3	1	14
1990	13	4	-	17
1991	21	4	-	25
1992	7	3	1	11
1993	11	5	-	16
1994	11	7	4	22
1995	18	4	-	22
1996	13	4	-	17
Total	135	41	7	183

Fonte: confecção própria.

Os dados do quadro anterior revelam a significativa superioridade da informação das notícias gerais em relação às notícias locais. À medida que a coleta era efetuada,

reunindo ano a ano notícias publicadas em diferentes jornais, essa superioridade pôde ser explicada mais pelo comportamento da imprensa argentina do que por nossa seleção,

O BM, no início dos anos de 1990, era visto pela imprensa como um ator de pouca relevância, em parte porque a informação se localizava especialmente nas seções econômico-financeiras, as quais ficavam reduzidas a um assunto de interesse de economistas e “entendidos”, entre outras razões, por causa da linguagem técnica, das temáticas abordadas e das formas de apresentação da notícia. A notícia local era provavelmente mais significativa para a opinião pública argentina que a notícia geral, por estar mais próxima de sua realidade imediata. Além disso, apresentava uma porcentagem pouco significativa. Essas razões permitiram concluir que a imprensa contribuiu de maneira limitada para a difusão da informação sobre a atuação do BM na Argentina.

Um segundo critério se refere às matérias que sustentam a notícia, aqui agrupadas em seis itens:

- a) relatórios produzidos pelo BM, concentrando 30% do total de artigos;
- b) transcrições de opiniões de funcionários do Banco, emitidas em coletivas à imprensa ou entrevistas, motivadas, de um lado, pelo lançamento dos Relatórios Anuais do Banco, e de outro, pela proximidade ou simultaneidade de datas das reuniões anuais conjuntas efetuadas pelo BM e pelo FMI, somando 20% do total;
- c) coletivas à imprensa fornecidas por funcionários argentinos, tratando de assuntos vinculados a este organismo, somam 2,5% do total de artigos;
- d) relatórios produzidos pelo BM referentes à Argentina, 6% do total de artigos;
- e) artigos e notas editoriais, representando 21% do total e incluindo notas de jornalistas argentinos e transcrições de artigos produzidos em revistas estrangeiras, em sua maioria norte-americanas (*Financial Time*, *The Economist*, *The Wall Street Journal*), inspiradas nos Relatórios Anuais do Banco. Estes artigos e notas fazem referência à informação dos relatórios incluídos no item a;
- f) notícias com fatos pontuais sobre o BM em relação à Argentina, especialmente produzidas pelos jornais sem indicação da agência, representam 20% do total de artigos.

Ano	Relatórios	Entrevistas Funcionários BM	Entrevistas Funcionários Argentinos	Relatórios sobre Argentina	Editoriais e notas	Notícias	Total
1987	3	2	-	-	-	-	5
1988	4	6	-	1	8	5	34
1989	4	2	-	2	1	5	14
1990	6	4	1	-	3	3	17
1991	6	5	3	-	5	6	25
1992	5	1	-	2	2	1	11
1993	4	5	1	1	2	3	16
1994	4	5	-	4	5	4	22
1995	5	3	-	-	10	4	22
1996	5	3	-	2	2	5	17
Total	56	36	5	12	38	36	183

Fonte: confecção própria.

Dessa forma, a parte mais significativa da informação tem como base de sustentação os Relatórios produzidos pelo BM (itens a, b, e), trabalhos de pesquisa que abordam distintas temáticas a cada ano, executados por técnicos e pesquisadores contratados pelo BM com essa finalidade.

Dentre os aqui denominados “Relatórios”, podem-se distinguir: Relatórios Anuais do BM e Relatórios de Desenvolvimento Mundial. Os primeiros são preparados pelos Diretores Executivos do BIRF e pela AID. Os Presidentes dessas organizações apresentam os relatórios juntamente com os orçamentos administrativos e financeiros às Juntas de Governadores.

Os Relatórios de Desenvolvimento contêm uma legenda que explicita sua situação de “encomenda”. O fato de as equipes serem contratadas pelo BM não impede que este deslinde suas responsabilidades e possa compartilhar ou não seus pontos de vista.

Las fronteras, colores, denominaciones y demás información que aparecen en cualquier mapa no suponen juicio alguno por parte del Banco Mundial respecto de la situación jurídica de ningún país, o de sus autoridades, o respecto de la delimitación de sus fronteras o su afiliación nacional.⁵³

Nos Relatórios do período 1995-1997, se agrega que:

⁵³ Estes argumentos são apresentados em todos os relatórios aqui mencionados.

El informe es un estudio realizado por el personal del Banco Mundial y los juicios que se formulan en él no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio de la institución ni de los gobiernos representados en éste. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación ni acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que su uso pudiera tener.

Os Relatórios anuais de 1990 a 1997 abordam temáticas diversas, e têm sido publicados originalmente em inglês pela Oxford University Press.⁵⁴ As informações contidas nesses relatórios operam como recomendações e lineamentos de política desta instituição.

O fato de as "notícias" estarem fortemente apoiadas em estudos e pesquisas realizadas pelo BM, ou a seu pedido, revelam uma certa correspondência entre os lineamentos de política dessa instituição e a pesquisa social, produzindo um processo de sustentação mútua.

Para o BM, trata-se de uma tentativa de mostrar a pesquisa social como uma estratégia de convalidação e reforço das ações concretizadas ou propostas no terreno da administração pública/governamental nacional e internacional. Para a pesquisa social, parece ser uma aproximação entre ela e seus membros ao terreno da decisão política, no que se refere ao planejamento e, portanto, à esfera do poder e do governo.

Nesse sentido, esses produtos de pesquisa social, ao mesmo tempo, legitimam a si próprios e os procedimentos utilizados em suas análises, estreitando, pelo menos aparentemente, a brecha entre conhecimento e poder, ou evidenciando a correspondência entre ambos. Além disso, para muitos desses peritos e acadêmicos, a pesquisa social se transforma em sua profissão. Eles fazem parte dos grupos que assessoram o BM e outorgam sustentação científica a suas recomendações de política, à medida em que os organismos internacionais têm expandido sua esfera de responsabilidade e ingerência a distintos níveis e áreas, induzindo-os a se sustentarem na solvência que podem oferecer as estatísticas, a economia, a administração pública e outros campos e especialidades das ciências sociais.

⁵⁴ Ver anexo no final deste capítulo.

Nesse sentido, o provedor de informação é a própria instituição. De modo que a imagem da instituição tem um grande componente de criação de auto-imagem, apoiada em outras fontes de caráter público, elaboradas e editadas pelo próprio Banco.

3.2. Intelectuais e governantes

Nos EUA, após o final da Segunda Guerra, ficou evidente o amálgama entre a proliferação de instituições de pesquisa política e a influência de algumas delas em decisões do governo, prática que foi se generalizando em diversas instâncias.

Smith classifica as instituições de pesquisa em três gerações. A primeira está situada nos anos 10 do século XX, e seu aparecimento é explicado como produto da reforma da Era Progressista e do movimento em prol da “administração científica”.⁵⁵ Em sua maioria, eram associadas e sustentadas por uma espécie de filantropia privada, oferecida ao serviço do setor público, que contava com escassos recursos intelectuais. Assim, essas instituições promoviam a entrada de certos assuntos privados no setor público, uma forma de participação do privado na esfera pública.

A segunda geração, se localizava na década de 1960, quando o governo norte-americano, em pleno período de guerra fria, necessitava cobrir duas frentes de conflito que exigiam uma certa perícia e especialização em matéria de conhecimentos. Por um lado, os conhecimentos exigidos pela política de segurança nacional, e por outro, a guerra interna de combate à pobreza e diminuição dos conflitos raciais e sociais, que aumentava a busca de caminhos para controlar o conflito social e garantir a governabilidade. Nesse período, as instituições estabelecem relações contratuais com os governos, e aparece uma nova figura – os peritos em espaços governamentais. Assim, a função dos acadêmicos foi ampliada, e sua esfera profissional adquire uma nova visibilidade nos espaços de decisão.

⁵⁵ Smith, J. *Intermediarios de ideas. Los “grupos de expertos” (Think Tanks) y el surgimiento de la nueva elite política*. Op. cit. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, 1991.

Ainda na classificação de Smith, a terceira geração surge nos anos de 1970 e de 1980 e assinala que seu crescimento foi muito significativo. A especialização acadêmica decaiu devido à sua conversão em expoentes de uma aparente luta ideológica, que lhes outorgaria uma função vinculada ao ativismo e à propaganda política não cingida a organizações do campo político.

A vinculação entre intelectuais e governantes não acontece somente no século XX, variando apenas o lugar institucional onde se configura e a forma das relações entre especialistas e os responsáveis pelas recomendações políticas. As decisões tomadas pelos funcionários parecem exigir cada vez mais informações, mas ao mesmo tempo devem outorgá-las. Essa dupla tarefa reforça o papel do assessor, favorecendo o aumento de uma burocracia permanente, especialmente explicada por uma configuração de comissões ou grupos que operam paralelamente às burocracias estatais e tomam parte de organismos de caráter coletivo. As declarações de funcionários do *staff* do BM, quando apoiadas em relatórios realizados por especialistas, concedem a estes uma função de conselheiros e os coloca no plano da decisão.

A expressão *think tanks* nasce nos "grupos de especialistas" dos centros de pesquisa, nos grupos de estudos, que foram adquirindo um espaço localizado entre a ciência social acadêmica (instituições de educação superior e institutos de pesquisa), e nos governos nacionais e internacionais a cargo das tarefas políticas. O vocábulo *think tanks* foi utilizado no jargão militar da Segunda Guerra Mundial, e aludia a "una habitación segura donde podían discutirse planes y estrategias".⁵⁶ Entretanto, essa denominação se desloca e é utilizada para se referir a grupos de pesquisa orientados a outras questões, estudos fortemente apoiados em análises estatísticas comparativas, tanto do comportamento de uma variável, ao longo do tempo em um determinado contexto, como de comparações sobre comportamentos em contextos diferentes, tendência que é preservada em organismos como o Banco.

3.3. Jornalismo e jornalistas como formadores de opinião

⁵⁶ Id., ib.

A partir dos seis tipos de notícias aqui agrupados e a produção aqui considerada, pode-se notar dois diferentes tipos de jornalismo: um apegado à função de "transmissor de informação", e outro de caráter mais investigativo.⁵⁷ As razões de um e de outro tipo podem estar assentadas em lógicas que, mesmo respondendo ao campo jornalístico propriamente dito, estão "contaminadas" por outras lógicas.

a) Jornalismo de investigação

Sobre isso, Muraro⁵⁸ afirma que na Argentina, na década de 1980, nasce um tipo de jornalismo denominado de objetivo, caracterizado por uma espécie de nova maquiagem, que transformou a imprensa marrom – nascida nos EUA e bastante criticada, especialmente pelo sensacionalismo e superficialidade. As razões desse novo perfil estão situadas na ampliação dos níveis educativos das classes médias como produto da massificação da educação, que aumentou a demanda por informação. O aspecto central desse tipo de jornalismo é o que foi chamado de

la sacralización de los hechos: una reformulación brillante de los criterios de verdad científica al contexto del periodismo, que contribuyó a desplazar el discurso moral e ideológico. Este estilo de comunicación, que supone una suerte de división del trabajo entre el emisor y el receptor, el primero queda a cargo de relatar lo que sucede para que el segundo asuma, supuestamente la tarea de juzgar por sí mismo la interpretación moral y política de los acontecimientos.⁵⁹

Em muitos casos, esse tipo de jornalismo transformou a forma de elaboração das mensagens, dando lugar ao aparecimento de uma informação factual, que dá ao leitor a sensação de imparcialidade da informação. Em grande medida, essa estratégia comunicativa permite ao órgão de difusão ser visto como mais pluralista, denominado pelo autor como "Pluralismo dentro del medio", complementado com uma pluralidade de ofertas jornalísticas. O autor assinala ainda que a imprensa começa a se distanciar dos apadrinhamentos tradicionais – partidos políticos e/ou setores empresariais. Um elemento que contribuiu para ampliar esse pluralismo nas ofertas de lugares de venda foi também a existência de anunciantes e donos de jornais não ligados à elite política. Neste estudo da imprensa argentina, a presença do jornalismo investigativo, no que se

⁵⁷ Muraro, H. *Políticos, periodistas y ciudadanos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁵⁸ Id., ib.

⁵⁹ Id., ib., p.51.

refere ao BM, é menos significativa que o jornalismo de “transcrição”. Não obstante, permite efetuar algumas análises.

Esse tipo de jornalismo se nutriu de canais mais extra-oficiais que oficiais, recorrendo à "filtragem" da informação. O uso deste recurso contribui e/ou participa no conflito existente em alguns assuntos entre BM e governo argentino. Nessas circunstâncias, a imprensa parece desempenhar um papel exacerbador do conflito, com o objetivo de produzir uma informação que revele mecanismos confidenciais, que um e outro setor tentam preservar, pelo menos em determinados momentos dos processos de negociação entre ambos.

A citação seguinte, extraída do relato de um jornalista, evidencia essas intenções e revela o papel intermediário de um jornalismo "investigativo" nos previsíveis conflitos entre o BM e o governo argentino:

... el Banco es la voz de Washington, o sea del Consenso de Washington y tiene más desliz y filtraciones en la cadena de informaciones que las que tiene el FMI. El staff del BM baja línea, los que la bajan son toda gente formada, cuando se prepara el Staff Apraisal el BM también consulta y contrata a investigadores locales ... [enquanto que] en el caso del FMI los hace gente del staff ...

... Antes de llegar a Internet los documentos que produce el FMI siguen una cierta trayectoria con distintas carátulas desde más confidencial a menos hasta no llegar a ser confidencial, hasta que salen en Internet. En el caso del BM hay muchos trabajos, algunos que no sirven para nada ni siquiera al periodismo le interesan, pero hay otros como los que salieron de pobreza, cuestión social, sobre distintas políticas que sí son interesantes. Porque pueden bajar una línea o porque tienen información clave que viniendo del BM tiene otro valor. En el proceso, desde que se crea la información hasta que llega a ser pública, los documentos van siendo confidenciales lo que pasa que como las fuentes son tan dispersas tienen fallas de información, es decir se filtra... (Jornalista T)

Qual é o papel dessas "filtragens" para os atores envolvidos – governo argentino, BM e jornalismo?

No caso do BM, pode-se pensar em uma certa intencionalidade política, num primeiro momento, sujeita a um jogo de pressões sobre o governo argentino nos processos de negociação, e também a uma política que tente abrir canais de participação a novos atores da cena local, que não se restrinja aos funcionários do governo, mas inclua agentes locais vinculados ao meio acadêmico/tecnocrático, através da consulta

realizada nos processos de elaboração do *staff appraisal*⁶⁰, ampliando a participação de atores, considerando a sua opinião ou a produzida pelo próprio BM.

No caso do governo argentino, a filtragem fica sujeita ao teor da notícia: se ela é favorável à gestão do governo, são encarregados não somente da filtragem, mas da sua publicação. Quando a notícia questiona a gestão, pode aumentar o zelo quanto ao seu ocultamento, ou manipular sua configuração.

Recibimos por una fuente ajena al BM, que el BM había publicado las condiciones que proponía para las provincias y una especie de agenda que el BM había pasado para Lach [Ministro da Educação]. Era como un resumen ejecutivo sobre educación, y decían que se la habían entregado a Lach. El diario las publicó, eran las condiciones típicas del BM, Lach que justo estaba negociando el levantamiento de la carpa, se vuelve loco... Llama 5 veces al diario, desmintiendo que nunca había recibido ese documento ...

[Como isso terminou?]

Eso termino en un desmentida de Lach diciendo que no había recibido nada, que eso le quitaba política y que el tenía su propia política. Mandó una carta al diario que fue publicada. La redacción del diario saco una nota a pie diciendo que ratificabamos la información de que el BM había entregado ese documento a Llach y que quedaba a título personal del lector saber si estaba posicionado o no en relación a las recetas del BM. En ese momento el Banco estaba preocupado, porque Lach venía reconociendo el incentivo docente y para el BM no debía haberse incluido dentro de ese presupuesto, para el FMI tampoco. Este último [FMI] le mandó un mensaje diciendo "todavía estamos acá", eso era claro para mi periodisticamente. Me venía bárbaro que el BM quisiera pelear [se corrige, e diz] operar sobre Lach porque salvo mas allá de este punto Lach iba a encontrarse con Mirna [Diretora do BM para a Argentina], y el mismo lo dijo vamos a pelear, y el mismo dijo vamos a pedirle al BM, y a los organismos de crédito para financiar la reforma educativa ... (Jornalista T)

...[sobre um documento que trata da pobreza na Argentina] el BM tuvo que salir a decir que ese era sólo un borrador pues despertó resquemor y desmentidas de parte del Gobierno. Ese documento era oficial pero la filtración estaba a todos lados del Banco. El Banco había discutido ese trabajo con un montón de funcionarios del gobierno, de investigadores argentinos - si bien ellos no lo habían hecho, el BM había discutido con ellos ese documento -. La dirección de ese documento la tenía gente de la línea del BM en Washington. (...) Creo que eso no fue una maniobra del BM, eso se les escapo.. pues si nosotros [o jornal] no hubiéramos tenido los facsimiles, el Banco hubiera desmentido todo (...) Tuvo que decir que era un borrador y que en realidad se estaba preparando otro trabajo para ajustar las cifras [sobre pobreza] e incluso después las ajustaron por presión del gobierno. El BM fue sorprendido por lo que publicó el diario, con lo cual no creo que esto haya tenido una intencionalidad por parte del BM (...), lo de los 13 millones de pobres generó debate, justo el BM estaba negociando un convenio con Menen y eso no lo

⁶⁰ Relatório efetuado, geralmente uma vez por ano, pelo Banco sobre o país, funcionando como um diagnóstico do BM sobre o comportamento do país no que diz respeito aos projetos realizados com esta instituição.

iban a publicar hasta después de diciembre, después de las elecciones, era en plena campaña electoral y el BM no quería pelearse con Menen, era plena campaña electoral y para el BM era un inconveniente serio. (Jornalista J)

Essas "filtragens", ocorridas no ano de 1999, parecem não responder a uma política internacional do BM, e menos ainda, do governo argentino, e sim a uma estratégia jornalística que, por um lado, pode ser expressão de uma linha de política da imprensa; por outro, é também um estilo do próprio jornalista, conjugando outras lógicas e outros interesses. Parte desses propósitos é evidenciada na mesma entrevista:

A mi gusta trabajar con los resquicios del Banco, con información exclusiva... no me gusta trabajar con lo que tienen todos. Por qué? Porque me genera más adrenalina, por que creo que el bueno periodismo camina más así, a mi gusta hacer más ese periodismo.

[Como você descreveria isso?]

No se como describirlo, es el periodismo que yo conozco de los periodistas que estaban antes de mi en el diario, es un periodismo de investigación, ir más allá de la fuente, arrancar documentos que digan confidencial.

[E isso por que?]

Me parece que el diario influye, pero más porque a uno le da más satisfacción, lo reconocen más como periodista, más por eso que por otra cosa. Porque por ejemplo yo soy economista y antes trabajaba en El Economista y creo que para economía tengo capacidad analítica, tengo instrumentos para analizar cosas que un periodista bueno que no esté informado pueda hacerlo.

[Com as Agências de Notícias, como você trabalha?]

Casi no trabajo. Trabajo sobre los cables salvo que le pueda colocar un toque distintivo. En la parte política por ahí sí, hay que hacerlo, hay que llenar el diario, pero en lo económico no tanto. (Jornalista J)

Assim, no jornalismo investigativo parecem se conjugarem diversos fatores, além dos já assinalados, mas é importante destacar como a lógica de um campo, nesse caso a economia, se incorpora à lógica do jornalismo. Esse processo denota sua sustentação em mecanismos mais próximos ao meio acadêmico. A "capacidade analítica" atribuída pelo jornalista provém do campo da economia acadêmica, e é utilizada em seu meio profissional. Esse tipo de jornalismo tenta se legitimar ou conseguir seu prestígio através de traços e atributos mais próximos ao campo acadêmico, que lhe provê outros recursos instrumentais para sua análise. Dessa forma, o processo de investigação jornalística parece ser um dos caminhos eleitos para conferir, pelo menos a princípio, outras verosimilhanças e sustentações da informação produzida pelo jornalista e pelo órgão de difusão a que pertence.

b) Jornalismo de “transcrição”

Além do que até aqui foi dito sobre o jornalismo investigativo nas notícias referentes ao BM, prevalece um jornalismo de reprodução, caracterizado pela produção de "pequenas notícias", com escassos anexos que poderiam ampliar a informação. Nesses casos, o caráter da informação esconde, muitas vezes, o seu pano de fundo e suas implicações. Em alguns casos, o desconhecimento dos jornalistas os leva a ser meros reprodutores de informações: "Hay cosas que no sabemos, pues tiran cierta información que no manejamos totalmente".(Jornalista T).

A imagem e representacao dos jornalistas encarregados desta seção colabora com, ou obstrui, à ampliação da notícia produzida pelas fontes.

Nos fatos vinculados às ações do BM, existem temas que foram considerados de maior interesse pelos jornalistas. Nesses casos, a noticia recebeu maior atenção do jornal, que não se limitou à mera reprodução de pequenas noticias, o que vincula a produção da noticia a um critério comercial/informativo, na medida em que a difusão e a ampliação do seu conteúdo é pensado para atrair mais leitores do jornal.

O tipo de informação produzida no jornalismo reprodutivo apela também para uma certa aparência de objetividade, pelo caráter pouco explicativo dos fatos, e a escassa indagação sobre as ações ligadas a ele dilui o componente de objetividade, pois a parcialização da informação pode levar a um desconhecimento sobre ela, concedendo escassa transcendência aos fatos a ela vinculadas.

3.4. Outras circunstâncias que colaboram com o jornalismo reprodutivo

a) Notícia oficial e homogeneização

Há uma certa reticência dos funcionários do governo argentino e dos funcionários do *staff* do BM ao expor informações por eles considerada de caráter reservado.

No me interesa llamar a la fuente oficial, pues estoy seguro que lo que hace la fuente oficial [referindo-se ao governo Argentino durante a gestão de Menen] lo primero que hace es levantar el teléfono y negociar con el Banco para ver como hacen para inhibir la noticia y averiguar que paso con la filtración. En esos casos hay que publicar y después decir la opinión del gobierno sobre eso.

Assim, a informação sobre este organismo manifesta duas circunstâncias, uma delas está assentada no caráter oficial da notícia, na medida em que esta corresponde às ações produzidas na esfera oficial/governamental – do governo e do próprio Banco –, acrescentadas pela circunstância de que esses fatos ou ações produzidas pelo Banco são vistas, por alguns jornalistas, como pertencentes à esfera econômica.

Um segundo aspecto está relacionado ao campo de produção jornalística, no qual persiste uma homogeneização como consequência de serem produções coletivas com regras explícitas ou implícitas. Além disso, a produção da notícia não está alheia a outros órgãos de difusão, também produtores de notícias, o que obriga ao conhecimento da competição jornalística.

Cuando escribís una nota, controlas a los otros diarios? Sí, me interesa no pisar, salir antes que los otros. Cuando escribo sobre el BM mucho no me interesa, pero sí hay un Documento Oficial del BM, si el BM dice esto yo le creo.

[A que jornais você presta mais atenção?]

A *Clarín*, *La Nación*, que casi son la misma cosa. De *Ambito* y *Cronista* solo para algunos temas específicos, porque lo que más sacan estos diarios es la versión oficial. A estos diarios no le interesan algunos temas, para ellos el BM tiene una cara mas oficial. Sus periodistas no investigan, tienen otro estilo.
(Jornalista J)

Esse conhecimento opera como um mecanismo de homogeneização, processo que pode ser observado em como a produção de uma mesma notícia é reproduzida por diferentes jornais, mesmo que apareça simultaneamente e nem sempre no mesmo dia.

Bourdieu aponta outro mecanismo que opera de forma mais encoberta, produzindo uma espécie de "jogo de espelhos, refletindo-se mutuamente"⁶¹, produto das relações entre distintos meios jornalísticos e entre comunicadores. Nesse sentido, na medida em que os informantes ou fontes são, no geral, oficiais (ministérios, BM, porta-vozes do governo, etc.), os jornais e seus jornalistas mantêm relações de intercâmbio bastante

⁶¹ Bourdieu, P. *La prensa y los periodistas*. Madrid. Grijalbo. 1998.

complexas vinculadas ao teor da notícia, independentemente da diferença político-ideológica do jornal.

No caso dos jornais diários argentinos, ainda que exista esse jogo de espelhos, este se vê condicionado pelo monopólio dos meios de difusão. Dois jornais aqui analisados – *Clarín* e *Página 12* – com maior tiragem pertencem, há poucos anos, ao mesmo grupo econômico.

Em grande medida, esse jogo de espelhos está sustentado no mercado, reconhecido como instância de legitimação dos meios jornalísticos, em que se estabelecem relações de competição e convivência, de cumplicidades baseadas em interesses comuns, oferecendo um campo de produção simbólica com estruturas cognitivas, categorias de percepção e apreciação ligadas à sua informação e à sua configuração. Como todo campo, possui leis próprias que, por sua vez, estão relacionadas a outros campos, a exemplo de um dos jornalistas entrevistados, que por sua formação em outra disciplina pode sair da lógica do campo jornalístico e oferecer uma notícia menos "reprodutora" e mais próxima ao jornalismo de pesquisa.

b) Autocensura e adesão

Por outro lado, a autocensura pode ser o caminho que leva à adoção ou à adesão, de uma prática ou discurso, ainda que isso não signifique uma adesão construída sobre a compatibilidade entre a proposta e os desejos ou expectativas de quem adere. Apesar da não-compatibilidade ou semelhança, pode persistir uma adesão mais próxima à idéia de consentimento dos jornalistas ou do próprio jornal. Um elemento que colabora neste sentido está ligado ao processo de sustentação, no caso do jornalista, com a preservação e/ou obtenção de emprego e sua sobrevivência e prestígio profissional. No caso de um jornal, implica algo mais amplo e complexo. Considera-se que um capital baseado no prestígio, sustentado em parte por uma imagem mais midiática e pública, são ingredientes que facilitam a sustentação tanto dos jornalistas como da própria fonte de informação.

As notícias relativas ao BM em sua atuação na Argentina pertencem ao âmbito "público-oficial", e portanto ficam submetidas a processos de confidencialidade que menosprezam a transparência dos processos de criação de princípios de visão.

À medida que em cada notícia é produzida uma seleção e uma construção daquilo que é selecionado, as palavras criam coisas – medos, fantasias, representações –, o que lhes outorga a capacidade de impor princípios de visão do mundo. Neste processo estão vinculados o Banco, como produtor, e o jornal, como aquele que seleciona.

3.5. As temáticas e suas trajetórias

Nas temáticas oferecidas pelos jornais argentinos, no período dos dez anos analisados, destacam-se sua trajetória, pois esta possibilita ver sua recorrência e a possível variação de tratamento. Ao mesmo tempo, permite registrar a permanência das temáticas vigentes.

Nesse sentido, a necessidade de financiamento externo por parte da Argentina se reitera durante o período considerado. Além de esse tema estar associado e ser apresentado como associado a distintas situações, prevalece a idéia de que os organismos multilaterais de crédito seriam os únicos provedores. Assim, foi se configurando uma argumentação que amalgamava uma visão carregada de teor fatalista, com o objetivo de contribuir com a imagem de exclusividade e imprescindibilidade do BM.

O artigo "Servicios del Banco Mundial", publicado como nota editorial, menciona uma série de dados que descrevem esta instituição.

[Num primeiro momento a coloca como] la más grande fuente multilateral de financiamiento que existe en el mundo. [simultaneamente, destaca a decisão do] Tesoro norteamericano de promover el aumento de su capital, [explica que] el Banco necesita dinero para aumentar los préstamos a los países que carecen de recursos para atender sus necesidades primarias y aspiran a impulsar sus economías. Los miembros del ente mundial solo necesitan hacer efectivo el diez por ciento del capital suscrito para demandar créditos considerablemente superiores. Estos créditos por otra parte se otorgan en condiciones tan benévolas que impiden la capitalización del Banco.⁶²

⁶² *La Prensa*, 25/1/ 1988.

Como exemplo, recorrem à AID e enunciam as facilidades e condições oferecidas por seus créditos, sem esclarecer que, para ser beneficiário dos empréstimos⁶³ desta Agência, é necessário, além de ser sócio da instituição, ter uma renda per capita abaixo dos 785 dólares⁶⁴, condição não cumprida pela Argentina nem pela maioria dos países latino-americanos, eliminando-os da possibilidade de obtenção de créditos dessa natureza.

O artigo omite ainda que as nações beneficiárias devem realizar uma série de reformas antes da obtenção do crédito, baseadas nas condicionalidades estabelecidas pelo Banco para a concessão de um empréstimo, simplificando e omitindo os processos ligados à obtenção de financiamento.

O mesmo artigo se refere à CFI, agência destinada a promover o crescimento do setor privado dos países em desenvolvimento:

... dicho organismo se mostró particularmente activo en los países de América Latina, contribuyendo al crecimiento de la industria privada (...) Nuestro país, no menos que otros, ha experimentado la tonificante influencia del Banco Mundial. [sobre as áreas que o Banco oferece ajuda]. Se explica pues que ante la insuficiencia de fondos del Banco Mundial para mantener y ampliar esta labor tan meritoria, la administración norteamericana haya propuesto un mayor aporte de capital de los países miembros a fin de aumentar el capital de la institución. [e encerra...] La aprobación de esta propuesta será recibida con beneplácito por el mundo entero, especialmente por los países en desarrollo y tercermundistas.

Outro artigo, publicado em setembro de 1990, retoma um discurso semelhante ao comentar o Relatório Anual do BM:

El informe advierte que no son prometedoras las perspectivas de que haya algún aumento en las fuentes de financiamiento externo para los países en desarrollo, con excepción de los que aplican planes de reestructuración de la deuda y los que implantan reformas económicas, que están en mejor posición de atraer inversión extranjera y capitales fugados.[e reitera] Para que América Latina se coloque a tono del progreso del mundo debe existir un compromiso político respecto de los programas de ajuste, junto con niveles adecuados de asistencia externa y alivio a la carga de la deuda para impedir que la crisis de endeudamiento persista en los 90.⁶⁵

⁶³Esses empréstimos têm um período de amortização de 35 a 40 anos, e apenas exigem uma comissão para saldar os custos administrativos.

⁶⁴ Estimativa para o ano de 1996.

⁶⁵ *La Nación*, 1779/90.

Nesse mesmo ano, alguns jornais reproduzem opiniões de personagens de peso na instituição, a exemplo de Barber Conable (Presidente do BM) em uma coletiva à imprensa no México, publicada na seção "Opiniões/Exterior" – “El Banco Mundial no ve otra salida a América Latina que reducir el Estado”:

Una drástica reducción del tamaño del Estado fue sugerida por el Presidente del BM, a los países latinoamericanos como receta única para retomar el camino del crecimiento económico. Conable se mostro preocupado por el futuro de la región sobre la que afirmó que ningún otro grupo de países con excepción de Europa Oriental tiene ante si una tarea tan ardua de reforma y reconstrucción.⁶⁶

Aos artigos anteriormente escolhidos, acrescentam-se algumas citações de outros jornais correspondentes a diferentes anos, nos quais se produz um tratamento similar à temática, de um lado, a notícia que abarca um certo fatalismo; de outro, a que expressa uma certa "imprescindibilidade" do BM como organismo financeiro

Imagem fatalista	Imagem de "imprescindibilidade"
<p>La deuda compromete los esfuerzos de ajuste de las economías de los países subdesarrollados. (<i>Clarín</i>, 18/9/87)</p> <p>Retroceso del ingreso per capita en América Latina durante 1989. El proceso hiperinflacionario afectó seriamente a países como Argentina (...) Escasa perspectivas de financiamiento externo para los países en desarrollo con excepción de aquellos que aplican planes de reestructuración de la deuda y los que impulsan reformas económicas. (<i>La Nación</i>, 17/9/90).</p> <p>Inversión de la tendencia en la actitud de la banca privada mundial. Se prevé una etapa de ajuste basada en la restricción del crédito y en la disminución de entidades. Por tanto se reducirán las inversiones. (<i>Clarín</i>, 25/11/90)</p> <p>Los planes de ajuste no siempre llevan al crecimiento económico ...La oportunidad política para introducir los ajustes puede no durar de allí la política de shock. El gradualismo no tiene mucho sentido cuando los gobiernos no inspiran mucha confianza. (<i>Clarín</i>, 12/7/91)</p> <p>El BM no avizora una solución al problema de la deuda y prevé que no habrá flujo sustancial de capitales del norte desarrollado al sur en desarrollo. (<i>Clarín</i>, 8/7/91).</p>	<p>Se paralizaron los créditos privados y para la región [A. Latina] sólo se cuenta con préstamos de los Organismos Multilaterales. (<i>Clarín</i>, 1879/87).</p> <p>El BM se constituyó en el principal prestatario para A. Latina. Argentina recibió 951 millones de dólares.. (<i>Clarín</i>, 2771/88)</p> <p>Posibilidades de que el BM se constituya en el líder de los planes de alivio para los países deudores, lo que significaría un cambio en el liderazgo del FMI en esta materia que venía liderando desde 1982. (<i>La Nación</i>, 10/4/88).</p> <p>El banco reforzó las gestiones para la obtención de recursos adicionales de las fuentes financieras internacionales con el objetivo de reducir la brecha abierta por la banca mundial privada que redujo desde 1983 la concesión de créditos a la mayoría de las naciones de la región [refiriéndose a L. América]. (<i>Cronista Comercial</i>, 10/8/89).</p> <p>[o BM] fue la principal fuente de créditos para América latina. (<i>Clarín</i>, 30/12/92.; <i>La Prensa</i>, 30/12/9)</p> <p>Se prevé que el BM tenga una expansión en su rol de asesoramiento en los países en desarrollo y una reducción en su rol financiador. (<i>Clarín</i>, 1877/94)</p>

⁶⁶ *Ambito Financiero*, 25/1/ 1990.

<p>La recuperación económica de A. Latina es sorprendente pero puede desmoronarse sino se da una ayuda a los pobres. (<i>Clarín</i>, 20/9/93).</p> <p>Las políticas de ajuste no son una cuestión de elección Los gobiernos las deben aplicar porque no tienen alternativa. (<i>La Nación</i>, 9/11/94)</p> <p>EE.UU. recorta ayuda a la AID, 78 países al borde del colapso... (<i>La Nación</i>, 22/11/95)</p> <p>Para el BM los Bancos de México juegan en contra. Peligra la estabilidad social.. (<i>El Cronista Comercial</i>, 12/95)</p>	<p>Declinación de los préstamos del BM en relación a los flujos de capital privado. (<i>Ambito Financiero</i>, 6/96).</p>
---	---

Nesse sentido, as notícias expostas entrelaçam argumentações que contêm, de um lado, prognósticos alarmistas, e por outro, necessidade de realizar determinados processos como uma via de atenuar as previsíveis calamidades do futuro. Esta espécie de amálgama – “de tudo ou nada” – parece operar como um elemento-chave nos processos de dominação no final dos anos de 1980.

De outro lado, considerando que a fonte portadora desta imagem do BM é a própria instituição, refletida na origem da notícia, há uma preponderância da autoconstrução da imagem, escassamente contestada por outras fontes construtoras de imagem.

O aparecimento de visões menos positivas coloca em risco essa hegemonia, seja pelos efeitos das políticas aplicadas pelo BM, seja por outras razões; nesse caso, é provável que o Banco ou a imprensa afinada a ele recorra a outras estratégias preservadoras da imagem.

Em 1994, os efeitos da crise mexicana colocou em questionamento certas políticas orientadas pelo BM, com cobertura da imprensa escrita argentina. Em 1995, houve uma nova mudança da presidência deste organismo, e os jornais publicaram uma série de notícias, destacando a personalidade do novo funcionário. Os qualificativos utilizados para descrever sua personalidade, sua trajetória e sua capacidade para impulsionar novas propostas e políticas, expressadas como de sua autoria, foram mecanismos utilizados para suavizar a imagem crítica da instituição.

A ascensão do novo presidente do BM provocou alguns comentários da imprensa:

Wolfenson nuevo presidente del BM es un líder fuerte y no hay duda de que el BM prosperará en sus capaces manos. (*Clarín*, 12/3/95)

Todo indica que la buena suerte acompañará al Banco. La designación de Wolfenson dará la combinación justa de estilo y fibra para manejar una organización tan complicada. (*Clarín*, 12/3/95)

Ser presidente del banco es un trabajo peligroso que ya arruinó muchas reputaciones, pero Wolfenson parece llevar las de ganar. Es muy bueno para enfrentar las dificultades y es divertido trabajar con él. (*Clarín*, 12/3/95)

Wolfenson es un banquero privado con reconocido interés en proyectos financieros de bien público (...) El banco tiene un nuevo jefe poco convencional (...) Brillante banquero tiene en su haber la organización de Chrysler y vastos proyectos filantrópicos pero enfrenta un desafío de proporciones únicas. (*Ambito Financiero*, 17/3/95)

A imagem negativa do BM é compensada com uma imagem positiva de seu condutor, ao que se lhe atribui a capacidade de liderança e prosperidade, apoiada mais em sua pessoa que na instituição, o que revela um tipo de dominação mais próxima ao carisma pessoal. Além disso, o *aggiornamento* das propostas de mudanças nos projetos e lineamentos que se propõe para a instituição a seu cargo mimetizam a imagem criada em torno do seu condutor.

Mi objetivo es que los créditos que se conceden a los países del tercer Mundo beneficien a los sectores más necesitados dijo Wolfenson en respuesta a los grupos No Gubernamentales que critican al BIRF por apoyar proyectos que deterioran el medio ambiente y empeoran la calidad de vida de los pueblos subdesarrollados. (*Clarín*, 12/3/95)

Combatirá la gigantesca burocracia del BIRF y ayudará más a países pobres. (*Clarín*, 12/3/95)

Debemos concentrarnos en nuestros clientes y resultados y romper con la burocracia que se instaló en esta institución, dijo Wolfenson. (*Cronista Comercial*, Dic. 95)

El nuevo presidente del BM no ahorra críticas cuando se refiere a lo que está haciendo el Congreso norteamericano para limitar la financiación de AID, mostrador de préstamos livianos de la entidad financiera internacional. (*Clarín*, 12/3/95)

El banquero [refiriendo-se a Wolfenson] empezó su tono como defensor de la asistencia al desarrollo y del rol imprescindible que cumple la AID en ella. (*Clarín*, 12/3/95)

A estas imagens se acoplam outras que mostram uma nova visibilidade, pois aparecem fotografias de distintas visitas efetuadas a países que recebem financiamento

do BM em situações pouco convencionais: visitas *in situ* a populações africanas, mostradas com os "beneficiários diretos" e não em reuniões oficiais.

Por último, a exposição ao longo deste capítulo tentou mostrar alguns dos mecanismos e estratégias que, pela via pacífica de persuasão, foram se instaurando na Argentina desde meados dos anos 1980. Entretanto, além qualificá-los como “pacíficos”, por não utilizarem diretamente os aparelhos de repressão estatal, deve-se notar também que parecem mascarar de forma sinistra a realidade apresentada pelos dados, que denunciam mortes por desnutrição, por enfermidades erradicadas, suicídios derivados do desemprego, aumento da violência e suas novas manifestações, as quais vêm ocupando um lugar importante na imprensa argentina, juntamente com um novo tratamento da notícia vinculada ao BM.⁶⁷

⁶⁷ “Entre 1990 y 1995 el porcentaje de nacidos vivos con menos de 2.500 gramos de peso aumentó de 6,1% a 6,6% en todo el país; las afecciones originadas en el período perinatal continuaron como primera causa de muerte, con 48,8% de las defunciones, aunque su tasa de mortalidad específica disminuyó 17,1%. Las muertes por neumonía e influenza aumentaron casi 6,0% (...) las afecciones originadas en el período perinatal, las enfermedades infecciosas intestinales y la neumonía suman 60,3% del total. El predominio de la mortalidad por causas reducibles sobre las no reducibles pone de relieve la insuficiencia de la atención integral de este grupo de población. La morbilidad en esta franja de edad, de acuerdo con el registro de egresos de los establecimientos asistenciales oficiales, muestra que en 1992, 43% de los casos correspondieron a enfermedades del aparato respiratorio y a infecciones intestinales (...) En los adolescentes de 10 a 14 (...) los suicidios y homicidios comienzan a cobrar importancia como causa de muerte (...) Hasta los 30 años, y entre las causas externas, predominaron las muertes por accidentes, seguidas por los suicidios (...) A pesar de que la tasa de mortalidad materna fue de 5,9 por 10.000 nacidos vivos en 1985 y de 4,4 por 10.000 en 1995, lo que supone una reducción de 34,1%, las 290 muertes maternas registradas en 1995, dos tercios se produjeron por causas obstétricas directas, en las que los factores de riesgo evitables son superiores a 80%. Por causas obstétricas indirectas **el factor evitable** es superior a 50%. La situación es más grave ya que se estima un subregistro de más de la mitad de estas defunciones (...) La fiebre hemorrágica argentina, que presentaba una tendencia declinante desde 1988, experimentó un aumento de su incidencia hacia 1990 (...) La malaria, que mostraba una tendencia descendente desde 1989, sufrió una reagudización a partir de 1993. (Datos extraídos de la Organización Panamericana de la Salud. (citio Web: [www. sap.org.ar](http://www.sap.org.ar) – Año 2001).

Considerações Finais

Iniciou-se a exposição deste trabalho mostrando no capítulo 1 o projeto da Comissão Trilateral gestado nos anos de 1970, e sua concretização, iniciada a partir do Consenso de Washington. Nesta análise, enfatizou-se o papel do BM como agente dos interesses transnacionais e como instrumento de disciplinamento dos Estados.

Os quatro eixos de controvérsia, destacados no final da década de 1960, foram considerados ao longo daquele capítulo: 1. Entre países capitalistas; 2. Entre países socialistas; 3. A rivalidade Leste/Oeste; 4. As relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Das propostas apresentadas pela Comissão, destacou-se, particularmente, um conjunto de princípios denominados pelos trilateralistas de “regras práticas”, consideradas estratégicas para reconfigurar a ordem econômica internacional e geradoras de um processo de disciplinamento dos Estados subdesenvolvidos.

Por um lado, o capítulo 1 mostra o papel protagonista da Comissão Trilateral, por outro, identifica as principais estratégias do BM como instrumento de mediação. Entre elas, destacam-se as que orientavam o disciplinamento das burocracias dos Estados, atuando como fio condutor para realizar a análise da intervenção do BM na Argentina nas décadas de 1980 e 1990 no marco dos processos de Ajuste Estrutural e da Reforma do Estado.

Sabe-se que em qualquer projeto as bases programáticas se distanciam às vezes de sua concretização, à medida em que as pressões e contrapressões exercidas no curso de sua implementação definem sua cristalização. Assim, os demais capítulos abordam os processos que permitiram a cristalização de um projeto, ou seja, denotam a passagem do programático para o concreto, o “real”.

O caráter preponderantemente descritivo do capítulo 2 foi intencional, considerado um caminho necessário para refletir a magnitude dos processos de reforma e o impacto sobre as áreas de setores envolvidos na Argentina.

Deste capítulo é possível extrair duas conclusões sobre o Estado. A primeira corrobora a sua heteronomia em relação a um poder “extra-estatal”, portanto, debilitado no espaço em que se produz o eixo principal das tensões do sistema internacional. A segunda confirma a existência de um Estado que, no espaço nacional, tem se caracterizado como um Estado fortemente disciplinador. Dessa forma, pode ser considerado como um instrumento ao serviço da heteronomia que impõe o eixo principal das pressões e contrapressões do campo internacional. Para isso, se vale de uma série de “tecnologias de controle e dominação”, algumas mais sutis e mascaradas, como as que são mostradas nos capítulos 3 e 4.

A primeira parte do capítulo 3 analisa a estrutura organizacional do BM e sua reconfiguração. A nova forma organizacional - em rede e matricial- foi adotada a partir de 1997 para a América Latina. Somando-se a isto, percebeu-se uma introdução de processos descentralizadores a partir da criação das direções regionais, juntamente com a adoção de novas funções e cargos, que fortalecem e ampliam o papel do BM. Desta forma, o papel do BM é consolidado como organismo especializado em desenvolvimento e formulador de políticas e estratégias para as reformas estruturais. Entretanto, esta nova etapa – localizada a partir dos novos mandatos de transparência, fiscalização e participação em 1992 – centra suas preocupações na exclusão social e nas relações com a sociedade civil. Assim, atualmente o BM estaria numa fase quase experimental, orientada à busca de caminhos alternativos que, mesmo já iniciados, não satisfazem as previsões e não diminuem os problemas que sua política trouxe à tona.

A segunda parte do capítulo analisa o papel desempenhado por “homens-chave”, tendo em vista que os trilateralistas esperavam desses homens um desempenho destacado. A figura de Carlos Menem e sua imagem de líder nos processos de reformas estruturais foi acompanhada de distintos desempenhos, que correspondem a uma diversidade de outros atores que, por seus atributos de natureza variada, foram conferindo outras sustentações aos processos de reforma estrutural. Toma-se como um caso paradigmático a figura de Domingo Felipe Cavallo e sua perícia técnica, também apoiada no *habitus* profissional formado pelo *establishment*. Este foi transformado num importante mediador para a concretização desses interesses na Argentina.

Todavia, além da necessidade de contar com esses “homens-chave”, um importante conjunto de outros agentes cumpriram outros papéis. De modo que pode-se afirmar que sua participação, ainda que apoiada em interesses pessoais, contribuiu para a consolidação do papel do BM. A análise de algumas trajetórias – efetuadas a partir de dados obtidos de entrevistas com funcionários do *staff* do BM e do governo argentino – e a proximidade pessoal com os processos de reforma, como parte da minha própria trajetória profissional, facilitaram a análise de distintas práticas que forma denominadas de o novo desempenho da função pública nos programas de ajuste estrutural. Esses programas tiveram como resultado a configuração de uma nova elite com altos graus de mobilidade.

Finalmente, o capítulo 4 aborda algumas estratégias que contribuíram para os processos de disciplinamento, mediante mecanismos fortemente apoiados na violência simbólica. Apresenta-se como a preocupação dos trilateralistas com a governabilidade os levou a recomendar um menor uso das intervenções diretas. Todavia isso não impediu seu disfarce em mecanismos aparentemente menos violentos e danosos. As mudanças na utilização de recursos de mídia confirmariam sua relação com os novos mandatos e com a inclusão de novos interlocutores e clientes. Ao mesmo tempo, as estratégias de ensino/aprendizagem formaram parte dos dispositivos para garantir as mudanças das práticas das burocracias estatais e auxiliaram na efetivação das mudanças das práticas institucionais e pessoais do conjunto da sociedade argentina.

Em síntese, pode-se concluir que o capítulo 1 se constituiu de alguma maneira o marco referencial que facilitou a abordagem. Nos demais capítulos foram abordadas distintas dimensões do processo intervencionista do BM na Argentina.

Entretanto, os processos de reforma e ajuste estrutural continuam em andamento. Em primeiro lugar, porque as propostas para resolver **os efeitos desta intervenção**, tais como: exclusão, pobreza, violência social, desemprego e falta de esperança, estão diretamente ligados e, portanto, condicionados a soluções focalizadas, permanecendo a indefinição sobre a resolução “oficial” do problema da exclusão, pelo menos a curto prazo. Em segundo lugar, porque o BM continua fixando novas condições, denominadas comumente

de “reajustes” ou “ajuste”, cujo corolário significa um maior endividamento para o cumprimento dos compromissos da dívida.

Um possível caminho para atenuar **os efeitos da intervenção** pode-se “originar” de uma maior participação da sociedade. Esta participação seria favorecida pelo enfraquecimento da vontade política dos setores governantes, de correntes da permanência dos processos coercitivos exercidos pelos organismos internacionais. A existência de formas organizacionais e representativas, cuja maioria assume um caráter reivindicativo, se acopla às existentes. Estas últimas estão vinculadas a organismos de defesa dos direitos humanos, que foram criados durante a ditadura, como por exemplo: *las Madres de Plaza de Mayo*, *las Abuelas de Plaza de Mayo*, o *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS) e a *Federación de Familiares* (FEDEFAM) e *Servicio de Paz y Justicia* (SERPAJ), somente para mencionar algumas das mais representativas. A estratégia de recorrer à preservação da memória coletiva possibilita às novas gerações continuarem e substituírem as anteriores no estabelecimento e na definição de suas reivindicações e lutas. Como exemplo importante das realizações recentes tem-se a criação do *agrupamiento de Hijos*, que reúne os filhos dos desaparecidos durante a ditadura.

O surgimento de novos núcleos obedece à diversificação das demandas e reivindicações sociais e trabalhistas, tais como: piquetes, associações de desempregados, sobrevivência de algumas associações, dentre as quais destaca-se a associação de professores e os empregados estatais.

O BM se apresenta como o proprietário de um bem (créditos), cuja obtenção, porém, está submetida à renúncia de atribuições e à sujeição às condições impostas; “bem” que, ao mesmo tempo, é apresentado como escasso e imprescindível, de modo que o portador desse “bem” tem a peculiaridade de possuir traços contraditórios. Com o pensamento mítico, uma situação “grave”, “aterradora”, ou qualquer outro atributo negativo, se transforma em uma imagem tolerável, equilibrando a ambivalência destas imagens. Assim, pode-se falar de

uma tentativa de configurar um mito construído em torno do BM. Para Cassirer¹, o mito é uma objetivação da experiência social do ser humano, através da qual se constroem determinadas imagens, que não são consideradas como realidades, mas sim como símbolos. A grande possibilidade de sucumbir ante o mito advém, em grande medida, de que o mito seja vivido como uma realidade, podendo conduzir os sujeitos a posturas passivas, relativamente livres, contribuindo para a construção de grande parte do poder daquilo que é mitificado.

As idéias, imagens e representações depositadas no imaginário coletivo e, que dão lugar à geração de um mito, têm demonstrado uma grande capacidade de perdurar no tempo, além de serem construtoras de consenso. Ainda que certos atributos possam ser questionados, julgados e até rechaçados, permanece a necessidade de que este sobreviva. Este argumento poderia explicar parte das mudanças operadas por esta instituição: novas apelações à mídia, novas finalidades, novas estruturas, as quais não necessariamente garantem que o resultado seja adequado ao objetivo da preservação da sua imagem.

A velocidade das mudanças nas últimas décadas do século XX é um fator importante que pode operar contrariamente à permanência das figuras míticas, pois estas ficariam assentadas em terrenos mais movediços e em estruturas mais frágeis. De fato, no final da década de 1990, observa-se um embate importante, marcado por uma certa coerência, articulação e permanência de um movimento que, através de distintas expressões, vai-se orientando, não necessariamente para a sua destruição, mas pelos menos ao descrédito dos organismos financeiros internacionais, dentre eles o BM. A incapacidade destrutiva do movimento opositor, em grande medida, está assentada na impotência de criar propostas alternativas, mas também, na sutileza dos recursos empregados para convertê-lo, mediante processos de “naturalização”, em algo imprescindível.

Além da violência armada, empregada nas distintas guerras ocorridas nos últimos anos do século XX², a mitificação das instituições financeiras foi se concretizando mediante um

¹ Cassirer, E. La función social del mito en la vida social del hombre. In: *Historia y elementos de la Sociología del conocimiento*. Tomo II. Buenos Aires, Argentina. EUDEBA, 1964, pp.24- 35.

² Irak, Bosnia, Sarajevo e tantas outras.

discurso que deixa em evidência a utilização da persuasão, dos meios pacíficos e, sobretudo, da desinformação. Esta última parece ser mais importante quando a linguagem é técnica e apenas acessível a alguns especialistas, por exemplo em imagem, em comunicação, em finanças etc.

A experiência argentina, que pode ser caracterizada como altamente ortodoxa, no que diz respeito ao modelo de ajuste aplicado, foi realizada num espaço institucional democrático e oferece uma perspectiva diferente de outras alternativas ortodoxas do modelo, implementadas com credenciais menos democráticas como são os casos do México e do Chile. O caso da Argentina, então, permitiria concluir que o grau de ortodoxia/heterodoxia do modelo de reforma estrutural fica sujeito às vontades políticas dos agentes e não necessariamente às capacidades coercitivas exercidas pelo BM no país.

Finalmente, quero acrescentar algumas considerações referentes a situações que produziram um impacto na minha subjetividade ao longo do desenvolvimento desta tese. A partir do momento em que comecei a explicação e a descrição do papel do BM na Argentina, tive a sensação de estar fazendo algo muito “óbvio”, já que, nos últimos anos, o FM e o BM passaram a ser atores conhecidos e “familiares” no cotidiano de qualquer cidadão argentino. Essa sensação de obviedade foi incrementando-se à medida que, nos últimos anos, a imprensa argentina e a imprensa em geral vêm assumindo uma posição fortemente crítica no que diz respeito aos organismos internacionais de crédito. Essa postura difunde amplamente os encontros desses organismos em Seattle, Davos e a realização de fóruns alternativos como é o caso da Espanha, em 1992 e de Porto Alegre, em 2001.

O risco da obviedade também esteve presente no momento em que lancei mão dos dispositivos de pensamento e categorias proporcionados pelo discurso hegemônico, me arriscando dessa forma a entrar na lógica mítica de imprescindibilidade que se gerava em torno do BM. A isso acrescentava-se o fato de ser mais uma protagonista dos processos vividos na Argentina.

Entretanto, a crítica realizada ao BM, desde meu ponto de vista, não se vincula apenas ao fato que ele tenha se tornado mais visível para a sociedade no seu conjunto e, portanto, passível de ser denunciado e atacado. É importante levar em conta uma possível intencionalidade dos Organismos de começarem uma nova fase nos processos de dominação, à medida que os prazos previstos pelos trilateralistas, para a realização e concretização de suas propostas, estivessem fixados para as décadas de 1980 e 1990 e, no caso da Argentina, foram parcialmente cumpridos.

Dessa forma, suas previsões tiveram êxito, por um lado, por ter conseguido disciplinar o Estado argentino, diminuindo sua autonomia e se apropriando de seu patrimônio. Por outro, por ter conseguido debilitar as classes médias, antes beneficiárias do Estado de Bem-Estar. Resta saber o que será feito em relação à pobreza e à exclusão. Considero que nem os próprios organismos têm essa resposta e, se existe, ela é fragmentada e parcial. Portanto, as esperanças não estão esgotadas, nem tudo está feito nem dito. É necessário recriar as vontades políticas e a geração de novas estratégias. Nessa tarefa todos estamos envolvidos.

BIBLIOGRAFIA

ARTIGOS, LIVROS E TESES

- ASSMANN, Hugo. (ed.) DOS SANTOS, Teotonio, CHOMSKY, Noam. *et alii. A Trilateral. Nova fase do capitalismo mundial*. Petrópolis, Vozes, 1978.
- AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo y KHAVISSE, Miguel. *El nuevo poder económico en la Argentina de los 80*. Buenos Aires, Legasa, 1989.
- BADIE, Bertrand y SMOUTS, Marie-Claude. *Los operadores del cambio de la política mundial. Sociología del escenario internacional*. México, D.F., Publicaciones Cruz O. S.A., 2000.
- BAER, Mónica. *El Banco Mundial y su política hacia América Latina*. Dissertação de Maestrado, Instituto de Economía – UNICAMP, 1981.
- BARNET, Richard J. e MÜLLER, Ronald, E. *Los dirigentes del mundo*. Barcelona, Ediciones Grijalbo S.A., 1976.
- BASUALDO, Eduardo M. *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición política de una estrategia política*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Flacso, Página/12, 1989.
- BOBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política*. México, D.F., Siglo Veintiuno editores, S.A., 1997.
- BOCCO, Arnaldo e MINSBURG, Naum. (eds.). *Privatizaciones. Reestructuración del estado y la sociedad. Del plan Pinedo a "los Alsogaray"*. Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1991.
- BOTZMAN, Mirta y TUSSIE, Diana. *Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial*. Boletín Informativo Techint (Separata), Argentina, janeiro/março de 1991.
- BOURDIEU, Pierre. *La distinción*. Madrid, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 1988.
- _____. *Sociología y cultura*. México, D.F., Editorial Grijalbo, S.A., 1990.
- _____. *El sentido práctico*. Madrid, Santillana S.A., 1991.
- _____. *A Economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 1992.
- _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand: Memoria e Sociedade, 1995.
- _____. *La prensa y los periodistas*. Madrid, Grijalbo. 1998.
- _____. *Espiritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático*. *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 1996.
- BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loïc J.D. *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. México, D.F., Editorial Grijalbo, 1995.

Bibliografía

- BURKI, Shahid Jaded, PERRY, Guillermo E. y ANIMAT, Eduardo. *La larga Marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, D.C., 1998.
- CASTEL, Robert, DONZELOT, Jacques, FOUCAULT, Michel., GAUDEMAR, Jean Paul de, GRIGNON, Claude, MUEL, Francine. *Espacios de poder*. Madrid, La Piqueta, 1991.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Diante da guerra*. Vol. 1 – As realidades. São Paulo, Brasiliense S.A., 1981.
- _____. *El mundo fragmentado*. Montevideo, Editorial Nordan-Comunidad, 1993.
- CORAGGIO, José Luis e TORRES, Rosa María. *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires, Miño y Dávila editores S.R.L., 1997.
- De ALMEIDA, Milton José. *Cinema. Arte da memória*. Campinas-SP, Editora Autores asociados, 1999.
- _____. *O estudo da linguagem das imagens e sons na cultura atual. Introdução para o curso de pós-graduação: Cultura, Educação e Imagem*. Faculdade de educação. UNICAMP. 2000.
- DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social*. São Paulo, Mimeo, 1997.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade da corte*. Lisboa, Ed. Estampa Ltda, 1986.
- _____. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y Psicogenéticas*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1989.
- FANELLI, José.María., BASTOS MARQUES María.Silvia, FEINBERG, Richard e FRENKEL, Roberto. *Recessão ou crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra, 1987.
- FERNANDEZ, Manuel. *La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de México*. Serie de documentos e informes de investigación, documento de trabajo nº 6, junho de 1999.
- FORO ALTERNATIVO. *BM, FMI, Banco Mundial y GATT, 50 años ya bastan. El libro alternativo. Las otras voces del planeta*. Madrid, Talasa Ediciones, s.l., 1991.
- FORO LATINOAMERICANO. *El Informe Linowitz y las Relaciones Estados Unidos – América*. Mimeo, 1974.
- FOUCAULT, Michel. *Vigilar y Castigar, Nacimiento de la prisión*. México, D.F., siglo veintiuno editores, 1985.
- _____. *Genealogía de racismo*. Montevideo, Editorial Nordan-Comunidad, 1992.

Bibliografía

- FRIEDMANN, John. *Planejamento na América Latina: da Ilusão Tecnocrática à Democracia Aberta*. Seminário Internacional. Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade, año 20, Brasília, 1988.
- GARCIA DELGADO, Daniel. *Estado-nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ariel, Buenos Aires, 1998
- GARDNER, Richard N. *La diplomacia del dólar y la libra esterlina*. Buenos Aires, Editorial Troquel, 1966.
- GENTILI, Pablo. (org). *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, Editora Vozes. 2000.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona, Ediciones 62 s/a., 1994.
- GINSBURG, Carlo. *Mitos, emblemas, indicios. Morfología e historia*. Barcelona, Editorial Gedisa S.A., 1994.
- GONZALEZ GARCIA, Jose María. *La Máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka*. Madrid, Visor Dis., 1989.
- GRANOVSKY, Martin. *Misión Cumplida. La presión norteamericana sobre la Argentina, de Braden a Todman*. Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina S.A.I.C., 1992.
- JELIN, Elizabeth. *¿Ciudadanía emergente o exclusión?. Movimientos Sociales y ONG en América Latina en los años 90*. Sociedad, revista de Facultad de Ciencias Sociales de UBA, nº 8, abril de 1996.
- KEHOANE, Robert. y NYE, James *La interdependencia en la política mundial*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. UBA, 1998, Ficha nº 5.
- KLARE, Michele. *TUS. Military Estrategys After Vietnam. Monthly Review*. Vol. XXV, nº 10, 1974.
- KLISBERG, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP, México, 1994.
- LAURELL, Ana C. *Las políticas sociales del neoliberalismo*. Conferência ministrada por Cristina Laurell, organizada pela Associação Latino-americana de Medicina Social (ALAMES) e a Associação de Médicos Municipais da Cidade de Buenos Aires. Buenos Aires 3 de julho de 1996 em Buenos Aires.
- LECHNER, Norberto. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____. *La reforma del estado y el problema de la conducción política*. México. Fondo de Cultura Económica, 1995.

Bibliografia

- LEWIS, W. Arthur. *A ordem econômica internacional*. São Paulo, Edições Vértice/Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1986.
- LEWIS, John P. *Pro-poor conditionality*. Washington, DC, Overseas Development Council, 1993.
- MATTELART, Armand. *Comunicação mundo. História das idéias e das estratégias*. Petrópolis, Vozes, 1994.
- MEDINA, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Madrid, Alianza Editorial S.A, 1976.
- MICHELI, Sérgio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo, DIFEL/ Difusão Editorial S.A., 1979.
- MARCONDES FILHO, Ciro. *O Capital da notícia. (Jornalismo como produção social de segunda natureza)*. São Paulo, Ática, 1989.
- MURARO, Heriberto. *Políticos, periodistas y ciudadanos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- NACIONES UNIDAS -ARGENTINA. *Cooperación Multilateral en Argentina 1997/1999*. 1998.
- NELSON, Paul. *Transparencia, fiscalización y participación. La implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo*. Serie de documentos e informes de investigación, documento de trabajo, nº 199, junho de 1996.
- NEXOS. LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LAS REFORMAS DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO. *Las operaciones del Banco Mundial y el BID en las Reformas de segunda generación: ¿continuidad o ruptura?*. Brief nº 3, julho de 1999.
- _____. *Los organismos Internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. Brief nº 2, julho de 1999.
- PORTELLI, Humberto. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.
- RABOTMIKOF, Nora., RIGGIROZZI, María Pía y TUSSIE, Diana. *Los organismos Internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. Buenos Aires: FLACSO. Serie de documentos e informes de investigación, documento de trabajo nº 5, julho de 1999.
- RABOTNIKOF, Nora, VELASCO, Ambrosio, YTURBE, Corina (compiladores). *La tenacidad de la política. Conceptos de la filosofía política: persistencia y reformulación a la vuelta del milenio*. México, D.F., Instituto de investigaciones filosóficas, UNAM, 1995.
- ROCKEFELLER, Nelson. *Informe de la Misión a América Latina*. Nueva York. Mimeo, outubro de 1969.
- _____. Carta de Nelson Rockefeller a Richard Nixon. Nueva York, 30 de agosto de 1969, mimeo.

Bibliografía

- ROSE, Nikolas. "El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo". Archipiélago, *Cuadernos de Crítica de la Cultura*, nº 29, Barcelona, EDITA, 1997.
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo. (orgs.) *Pós-Neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1996.
- SANTORO, Daniel. *El hacedor. Una biografía política de Domingo Cavallo*. Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina S.A.I.C., 1994.
- SMITH, James A. *Intermediarios de ideas. Los "grupos de expertos" (Think Tanks) y el surgimiento de la nueva elite política*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., 1994.
- STORK, Joe. *El petróleo de medio oriente y la crisis energética*. Buenos Aires, Granica Editor S.A., 1974.
- THERBORN, Göran. *La ideología del poder y el poder de la ideología*. México, D.F., Siglo Veintiuno editores, 1980.
- TOMMASI, L. de, WARDE, M.J. y HADDAD, S. (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, Cortez, 1996.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo, Cortez, 1989.
- TUSSIE, Diana. (comp.) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento intencional*. Buenos Aires, FLACSO-Oficina de publicaciones del CBC UBA, 1997.
- VELAZQUEZ, Guillermo. *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG's*. Tandil, Argentina, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2001.
- VERNÓN, Raymond. *Tempestade sobre as multinacionais*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.
- VERBITSKY, Horacio. *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina S.A.I.C., 1991.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora.
- _____. Concepción luterana de la profesión. In: *Historia y elementos de la sociología del conocimiento*. Buenos Aires, EUDEBA, tomo 1, parte 4, 1968.
- _____. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Bibliografía

- WOLFENSOHN, James D. *El desafío de la inclusión*. Discurso ante la Junta de Gobernadores. Hong Kong, China, Documento del Banco Mundial, 23 de setembro de 1997.
- _____. *La otra crisis*. Discurso ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C., Documento del Banco Mundial, 6 de outubro de 1998.

DOCUMENTOS

Programa de Inversiones Sociales Municipales en Argentina. Etapa de Facilidades de Preparación de Proyectos. Proyecto. AR/0058- Dic, *mimeo*, 1992.

BANCO MUNDIAL

PRESIDENTE BANCO MUNDIAL. Informe y Recomendaciones a los Directores Ejecutivos sobre la Propuesta de Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma del Sector Público (PSRTAL) de la República Argentina. Documento interno, 31 de maio de 1991.

Informes Anuales: Años consultados: 1990; 1991; 1992; 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1998.

Informes de Desarrollo Mundial:

- La Pobreza, 1990.
- La Tarea Acuciante de Desarrollo, 1991.
- Indicadores de desarrollo mundial, 1992.
- Invertir en Salud, Indicadores del Desarrollo Mundial, 1993.
- Infraestructura y Desarrollo, 1994.
- El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada, 1995.
- De la Planificación Centralizada a la Economía de Mercado, 1996.
- El Estado en un Mundo en Transformación, 1997.

World development report 1998/99. Knowledge for Development.

Loan Agreement. (Public Sector Reform Loan) between the Argentine republic and Internacional Bank for Reconstruction and Development, 24 de junho de 1991.

Informe Anual del BM sobre Argentina. Documentos, 1994.

Report nº 1- 2993-AR. Staff Appraisal report Argentine. Decentralization and improvement of secondary education project, 12 de agosto de 1994.

Argentina: Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report, 16 de junho de 1995.

Argentina: Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report, 6 de julho de 1995.

Staff Appraisal report Argentine Republic. Decentralization and improvement of secondary education and polymodal education development project” (Diseped), 1 de dezembro de 1995.

La enseñanza superior - Lecciones derivadas de la experiencia, 1995.

The convertibility Plan: Assesment and Potencial Prospects. (In two volumes). Volume I: The main Report, julho de 1996.

Bibliografía

Temario provisional de la reunión de la jurisdicción (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) en Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Montevideo, 2 e 3 de marzo de 1998.

Distribución de sillas del Banco Mundial, 18 de fevereiro de 1998. Informe interno. *Mimeo*.

Argentina: Country Assistance Strategy-Progress Report, 24 de fevereiro de 1998.

Memorando, Borrador Argentina, referido al temario de la reunión del 2 y 3 de marzo de 1998 en Montevideo de los representantes de los Gobernadores de la Jurisdicción ante el FMI y el Banco Mundial, 26 de fevereiro de 1998.

Argentina: Country Assistance Strategy. Statement by Julio J. Nogués, 17 de março de 1998.

Argentina: Country Assistance Strategy-Progress Report. Statement by Joaquim Carvalho, 17 de março de 1998.

Argentina: Country Assistance Strategy-Progress Report. Statement by Jannes Hutagalung, 17 de março de 1998.

Argentina – CAS Progress Report. Statement by Andrei Bugrov. 17 de março de 1998.

Argentina: Country Assistance Strategy-Progress Report. Statement by Jan Piercy. 17 de março de 1998.

Argentina: Country Assistance Strategy-Progress Report. Chairman's concluding remarks. 17 de março de 1998.

Normas para la utilización de consultores por los prestatarios del Banco Mundial y por el Banco Mundial como organismo de ejecución. Washington, D.C., agosto de 1989.

The World Bank Knowledge & Resources for Change, setembro de 1998.

El ciclo de los proyectos por Warrence C. Baum, 1982.

ACTAS DE REUNIÓN DE GOBERNADORES ANTE EL BIRF Y FM. (*Mimeos*)

Copenhague (Dinamarca), 22 de setembro de 1970.

Washington (Estados Unidos de América), 29 de setembro de 1971.

Punta del Este (Uruguai), 25 de fevereiro de 1972.

Lima (Peru), 11 de abril de 1980.

Montevideo (Uruguai), 3 de julho de 1990.

Curaçao (Antillas Holandesas), 15 de setembro de 1992.

Washington (Estados Unidos de América), 2 de maio de 1994.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

Programa para reforma del sector público. (AR-0215). Propuesta de préstamo. Documento interno, Argentina, 1991.

BIRF – MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Bibliografía

Informe semestral. Programa de Reforma de Empresas públicas. Peral [*Public Enterprise Adjustment Loan -3291-AR*] – Perel [*Public Enterprise Execution Loan -3292-AR*], tomo 1 y separata capítulo II, 30 de marzo de 1992.

CEPAL. La microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria, 26 de maio de 1993.

CEPAL - UNESCO. Educación y conocimiento eje de la Transformación productiva con equidad. Chile, 1992.

COMISION KISSINGER. Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica. México. Ed. Diana. 1984.

COMISION TRILATERAL. 1974, octubre. Las Américas en un mundo en cambio. Informe de la Comisión sobre las Relaciones de los Estados Unidos con la América Latina. Washington, D.C. Mimeo. Presidente de la Comisión sobre Relaciones de los Estados Unidos con la América Latina Sol M. Linowitz.

COMITÉ EJECUTIVO DE CONTRALOR DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CECRA). Programa de Reforma Administrativa. Balance de la Primera Etapa . Resumen General. Buenos Aires, agosto de 1991.

CONGRESO DE LA NACIÓN. DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA. Decretos de Necesidad y Urgencia. Listado 3-1-990/ 3-1-2001.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (vigente até 1994), Buenos Aires Edición de *Página/12*.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA Santa Fe-Paraná, Editorial Antártica S.A. Photo de Lettering, Santiago de Chile/Buenos Aires, 1994.

GAUDIO, Ricardo. Enfoque, alcances y estrategias básicas del Programa de Reforma Administrativa del Estado argentino. Conferencia de Costa Rica. s/d.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSO.(INDEC). Encuesta Permanente de Hogares, Argentina, 1998.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

“Programa Básico para la instrumentación del Componente: Reforma administrativa y modernización del gobierno central”. Documentos internos, Argentina, s/d.

Decreto 420/91 aprobatorio de los convenios de préstamo PEREL y PERAL para la reforma de empresas públicas entre la república Argentina y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, 18 de marzo de 1991.

Secretaría de Hacienda. Programa de reforma de la administración financiera gubernamental, 1992.

Comité de selección de cargos con funciones ejecutivas. Marcelo Horacio Cortiñas, secretario. Programa de régimen de cargos con funciones ejecutivas, 8 de outubro de 1993.

Bibliografía

- Secretaría de Hacienda. Boletín Fiscal. Segundo trimestre de 1993, agosto de 1993.
Secretaría de Hacienda. Boletín Fiscal. Segundo trimestre de 1993, outubro de 1993.
Argentina a growing nation. Economic reforms and results: 1989-1993. The “growth in Argentina 1994-1996” program.
Documentos Internos, 1997.
Documentos Internos, 1998.
Argentina a country for investment and growth, 1995.
Dirección de Estadísticas de personal (secretaría de hacienda). Programa de Reforma del sector público. Evolución de las plantas de personal de la administración pública nacional. Documento Interno, *mimeo*, abril de 1990 - marzo de 1994.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION. Secretaría de Políticas Universitarias. Manual de operaciones. Proyecto para el mejoramiento de la calidad universitaria (FOMEC). 1996.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Pag. Web: www.cap.org.ar – 2001.
- UNESCO – CEAAL - INEA. Hacia una educación sin exclusiones. Nuevos compromisos para la educación con personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. s/d.
- UNIDAD DE COORDINACIÓN DE PROYECTO. “Informe final. Préstamo BIRF 2712-Ar. Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público argentino”, 1992
- UNIDAD DE EJECUCIÓN. Préstamo BIRF 3292 “Asistencia Técnica para el Programa de Reforma de Empresas Publicas”. Documento interno, 1992.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Informe Final del Proyecto PNUD/Arg. 84/030. Programa de Asistencia Técnica.
- SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA.
Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. Año XCIX, Legislaciones y avisos oficiales, 11 de Janeiro de 1991.
Ley nº 24.145 – Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresaria y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima . Privatización de Activos y Acciones de YPF S.A. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
Privatizaciones. Decreto 999/92 del 16/08/92. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
Decreto 435/90. Medidas para la continuación y profundización del programa de Estabilización Económica y de Reforma del Estado.
Decreto 1757/90. Racionalización del gasto Público. Reforma Administrativa. Política salarial. Convenios Colectivos de Trabajo. Empresas Públicas. Política Monetaria.
Regimen de Consolidación de Deudas. Deudas y Créditos de l Sector Público.
Transacciones. Regimen de los Combustibles. Disposiciones Generales.
Decreto 2476/90. Racionalización de Estructuras. Plantas No permanentes. Desregulación de mercados. Privatización. Ministerios de Defensa y de Eduación y Justicia.
Fortalecimiento Institucional. Mejora de la atención al Público. Privatización de servicios no esenciales. Modernización Tecnológica de la Administración Pública.

Bibliografía

Jerarquización de la Administración Pública. Reducciones Complementarias de dotaciones. Control Administrativo. Reconversión laboral. Jubilaciones de Privilegio. Disposiciones generales.

DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA..Ley 23 696. Reforma del Estado. Sanción: 17 de agosto de 1989.

Ley 23 697. Emergencia Económica. Sanción. Poder de Policia de Emergencia del estado. Suspensión de subsidios y subvenciones. Reforma Carta organica del BCRA.

Suspensión de los Regímenes de Pormoción Industrial Y minera. Regimen de Inversiones Extranjeras. Reintegros, Reembolsos y Devolución de Tributos. Suspensión del regimen de Compre Nacional. Regimen Presupuestario de Emergencia. Fondos con Destino específico. Impuesto a la Transferencia de Combustibles Liquidos derivados del petroleo. Regalias Petrolíferas y gasíferas. Modificación de la ley 23664. Regtimen de Compensación de Créditos y Deudas de particulares con el Estado y de Créditos y deudas del sector Público. Deuda Pública Interna. Mercado de Capitales. Empleo en la Administración Pública, empresas y Sociedades. Indemnización por antigüedad o despido. Sociedades Comerciales. Comercio y Abastecimiento. Operaciones Consulares. Saneamiento de Obras Sociales. Institutos y organismos autarquicos nacionales. Procedimiento Impositivo. Venta de Inmuebles del Estado. Adecuaciones de la Unidades de la Cuenta de Seguro. Regimen Penal Tributario y Previsional. Convenios Internacionales, 15 de setembro de 1989.

Ley 24 049. Transsferencia. Sanción, 1991.

JORNAIS E REVISTAS

Guilhot, Nicolas. De los economistas a los políticólogos. *Le mond Diplomatic*. Buenos Aires, año II, nº 15, setembro de 2000.

Le Pavé de Marseille. 19 a 25 de novembro de 1998.

Revue de Presse. París JBA Production. Jacques Bidou. Nos amis de la Banque. L'Humanité, París, 26-6-98.

Revista Trespuntos. Buenos Aires, Editorial Perfil, 16-3-2000 e 23-3-2000.

Les Inrockuptibles. França, 24-6-98.

Libération, París, 10/7/2000.

La Prensa. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de las fechas: 25-1-88; 18-4-88; s/d 1988; 4-1-89; 14-1-89; 8-7-89; 9-7-89; 4-3-90; 4-1-91; 12-1-91; 11-7-91; 30-12-92; 10-07-93; 22-11-94; 22-3 -2000.

La Nación. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de las fechas: 18-7-1987; novembro de 1987; 19-2-88; 17-3-88; abril de 1988; 10-4-88; 6-7-88; 12-7-88; 9-10-88; janeiro de 1989; 10-7-90; 9-9-90; 17-9-90; 23-1-91; 29-4-91; 17-6-91; 2-9-91; novembro de 1991; 26-08-

Bibliografía

93; 20-09-93; setembro de 94; 11-06-94; 29-08-94; 07-11-94; maio de 1996; 1996 s/d; 23-3-2000; 23-3-2000.

Ambito Financiero, Buenos Aires, Argentina. Ediciones de la fecha: 1-7-1987; 11-9-87; 27-7-87; 17-2-88; 24-6-88; 1-7-88; 25-1-90; 3-7-90; 23-1-91; 11-3-91; 27-6-91; 09-01-93; 22-09-94; 23-01-95; 17-03-95; 02-06-95; 14-09-95; 25-09-95; 26-09-95; 29-09-95; 22-11-95; Dic. 95 s/d.

Página 12. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de la fechas: Julho de 1988; 30-12-90; 4-01-91; 02-06-94; 1995 s/d; 1997 s/d; 18-3-2000; 31-3-2000.

Diario Clarín. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de la fechas: 1-7-1987; 18-9-87; 29-9-87; 19-1-88; 22-1-88; 27-1-88; 31-1-88; 21-2-88; 17-5-88; 5-7-88; 7-7-88; 5-8-88; 4-9-88; 18-9-88; 19-9-88; 28-4-89; 21-8-89; 23-9-89; 18-12-89; s/d 1989; 18-7-90; 16-7-90; 17-9-90; 25-11-90; 11-11-91; 11-12-91; 14-07-91; 12-07-91; 10-07-91; 08-07-91; 10-06-91; 13-05-91; 22-04-91; 25-01-91; 13-04-91; 08-02-92; 22-03-92; 16-04-92; 11-05-92; 28-05-92; 27-09-92; 12-10-92; 30-12-92; 31-01-93; 03-02-93; 22-02-93; 20-03-93; 12-06-93; 10-07-93; 12-07-93; 13-07-93; 18-08-93; 20-09-93; 16-11-93; 27-11-93; 28-12-93; 15-01-94; 18-01-94; 27-04-94; 20-06-94; 18-06-94; 31-06-94; setembro de 1994; 16-09-94; 22-09-94; 27-09-94; 04-10-94; 08-12-94; Dic. 94 s/d.; 28-01-95; 14-02-95; 03-03-95; 12-03-95; 19-04-95; 14-11-95; 15-11-95; 24-11-95; 25-11-95; 30-12-95; 13-01-96; 12-05-96; 28-06-96; 30-07-96; 22-09-96; 02-10-96; 1997 s/d; 08-07-97; 17-09-97; 12-09-97; 22-09-97; 24-09-97; 26-09-97; 28-09-97; 30-09-97; setembro de 1997; 22-11-97.

Revista Veintidós. Buenos Aires, 23-3-2000 e 16-3-2000.

La Razón. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de la fechas: 24-4-90; 22-7-90; 24-3-2000.

El Cronista Comercial. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de las fechas: 27-1-88; 19-9-88; 8-12-88; 20-6-89; 9-7-89; 10-8-89; 27-9-89; Dic. 1989; setembro de 1990; 1991 s/d; novembro de 1991; 05-04-91; 18-05-92; 10-01-94; 15-04-94; 27-05-94; 20-07-94; julho de 1994; 29-03-96; 24-06-96; 28-06-96; Junho de 1996; 23-07-96; 30-07-96; 31-12-96; 10-01-97; 21-02-97; 15-09-97.

Crónica. Buenos Aires, Argentina. s/d, 1995.

CUADERNOS SEMESTRALES 2-3. Publicación Semestral de Estados Unidos Mexicanos: perspectiva latinoamericana. Centro de Investigación y Docencia Económica. (CIDE). México. Mayo 1978.

ANEXO

- Año 1990. La Pobreza.
Preparado por: **Director:** Lyn Squire. **Equipo:** Ehtisham Ahmad, Robert L. Ayres, Gary Fields, Helena Ribe, Mark Sundberg, Jacques van der Gaag, Dominique van de Walle y Michael Walton. **Asistencia:** Lara Akinbami, Fernando J. Batista, Robin Burgees, Elaine K. Chan, Pierre Englebert, Carlos Alberto Herrán, Kathryn A. Larin, Natasha Mukherjee y Anna-Birgitta.
- Año 1991. La Tarea Acuciante de Desarrollo.
Preparado por Director: Vinod Thomas. En las etapas iniciales de la preparación del Informecolobró de manera destacada Stanley Fischer el trabajo de llevar a cabo la dirección general de Lawrence H. Summers. El Profesor Bela Balassa(1928-1991), colaboró valiosamente para comprender mejor el desarrollo.
- Año 1992. Indicadores de desarrollo mundial. Preparado por: **Director:** Andrew Steer. **Equipo:** Dennis Anderson, Patricia Annez, John Briscoe, John A. Dixon, Gordon Hughes, Maritta Koch-Wesser, William Magrath, Stephen Mink, Kenneth Piddington, Nemat Shafik y Sudhir Shetty. Aportaron importantes trabajos y un asesoramiento valioso las siguientes personas: Jock Anderson, Wilfred Beckerman, Nancy Birdsall, Ravi Kanbur, Theodore Panayotou, David Pearce, Anwar Shah y David Wheeler. **Asistencia:** Lara Akinbami, Ifediora Amobi, Wendy Ayres, Sushenjit Bandyopadhyay, William Cavandish, Nathalie Johnson, Andrew Parker y Salenna Wong-Prince. **Dirección General:** Lawrence H. Summers.
- Año 1993. Invertir en Salud, Indicadores del Desarrollo Mundial.
Preparado por: **Director:** Dean T. Jamison. **Equipo:** Luis Bobadilla, Robert Hecht, Kenneth Hill, Phillip Musgrove, Helen Saxenian y Jee-Peng Tan, con Seth Berkley y Christopher J. L. Murray en jornada parcial. Anthony R. Measham redactó y coordinó los aportes del Departamento de Población, Salud y Nutrición del Banco Mundial. Hicieron importantes contribuciones y prestaron un asesoramiento valioso las siguientes personas: Susan Cochrane, Thomas W. Merrick, W. Henry Mosley, Alexander Preker, Lant Pritchett y Michael Walton. Un Comité Directivo, presidido por Jean-Paul Jardel, coordinó la abundante información aportada para el Informe por la Organización Mundial de la Salud; un Comité Asesor, presidido por Richard G. A. Feachem, brindó valiosa orientación en todos los aspectos de la preparación del mismo. **Investigadores adjuntos:** Peter Cowley, Anna E. Maripuu, Barbara J. McKinney, Karima Saleh y Abdo S. Yazbeck. **Asistencia:** Lecia A. Brown, Caroline J. Cook, Anna Godal y Vito Luigi Tanzi. **Dirección General:** Lawrence H. Summers y Nancy Birdsall. **Cooperación financiera (para la realización de consultas y seminarios):** la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional, la Fundación Edna McConnell Clark, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, la Fundación Rockefeller, el Departamento Suizo de Desarrollo y de Ayuda Humanitaria, la Agencia para el Desarrollo Internacional (EE.UU.), la U.K. Overseas Development Agency, y la División de Higiene del Medio y el Programa Especial de Investigaciones y Enseñanzas sobre Enfermedades Tropicales de la Organización Mundial de la Salud (OMS). **Colaboración en los apéndices estadísticos:** la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. **Instituciones académicas que aportaron en la preparación del Informe:** el Harvard Center for Population and Development Studies, la London School of Hygiene and Tropical Medicine y el Swiss Tropical Institute.
- Año 1994. Infraestructura y Desarrollo.

Preparado por: **Director:** Gregory K. Ingram. **Equipo:** John Besant-Jones, Antonio Estache, Christine Kessides, Peter Lanjouw, Ashoka Mody y Lamt Pritchett. Hicieron importantes contribuciones y prestaron un asesoramiento valioso las siguientes personas: Esra Bennathan, Koji Kashiwaya, Miguel Kiguel, Lyn Squire y Paulo Vieira Da Cunha. **Asistencia:** Ritu Basu, Leslie Citroen, Marianne Fay, Christine Kerr, Kavita Mathur, Dambisa Moyo y Sarbajit Sinha. **Dirección General:** Michael Bruno.

- Año 1995. El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada.
Preparado por: **Director:** Michael Walton. **Equipo:** Arup Banerji, Alejandra Cox Edwards, Ishac Diwan, Hafez Ghanem, David Lindauer, Ana Revenga y Michal Rutkowski. **Asistencia:** Vinod Ahuja, Deon Filmer, Praveen Kumar, Claudio E. Montenegro, Sarbajit Sinha y Zhi Wang. **Dirección General:** Michael Bruno.
- Año 1996. De la Planificación Centralizada a la Economía de Mercado.
Preparado por: **Director:** Alan Gelb. **Equipo:** Nicholas Barr, Stijn Claessens, Cheryl Williamson Gray, Peter Harrold, Françoise Le Gall (FMI), John Nellis, Zhen Kun Wang y Ulrich Zachau en calidad de autores principales. **Asistencia:** Annette Brown, Gregory Kisunko, Tatiana Proskuryakova, Sarbajit Sinha, Stoyan Tenev, Triinu Tombak, Gilles Alfandari y Laszlo Urban. **Dirección General:** Michael Bruno.
- Año 1997. El Estado en un Mundo en Transformación.
Preparado por: **Director:** Ajay Chhibber. **Equipo:** Simon Commander, Alison Evans, Harald Fuhr, Cheikh Kane, Chad Leechor, Brian Levy, Sanjay Pradhan y Beatrice Weder. Hicieron valiosas aportaciones a la preparación del Informe: Jean-Paul Azam, Ed Campos, Hamid Davoodi, Kathleen Newland, Kenichi Ohno, Dani Rodrik, Susan Rose-Ackerman, Astri Suhrke y Douglas Webb. **Asistencia:** Ritu Basu, Gregory Kisunko, Une Lee, Claudia Sepúlveda y Adam Michael Smith. **Asesoría de expertos externos:** Masahiko Aoki, Ela Bhatt, Kwesi Botchwey, Peter Evans, Atul Kohli, Klaus König, Seymour Martin Lipset, Douglass North, Emma Rothschild, Graham Scott y Vito Tanzi. **Dirección General:** se llevó adelante por el desaparecido Michael Bruno, Lyn Squire y Joseph Stiglitz.