

Luiza Carnicero de Castro

O Desenvolvimento Guiado por um Elemento Estrangeiro

As relações entre o Banco Mundial e os Países Subdesenvolvidos

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a
orientação da Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de
Moraes

Este exemplar corresponde à redação final da
dissertação defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em
____/____/2004.

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (orientador)

Profa. Dra. Ana Paula Paes de Paula

Prof. Dr. Andrei Koerner

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (suplente)

Abril / 2004

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

Castro, Luiza Carnicero de

**D 279 d O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro: as
relações entre o Banco Mundial e os países subdesenvolvidos /
Luiza Carnicero de Castro. - - Campinas, SP : [s.n.], 2004.**

**Orientador: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Banco Mundial. 2. Desenvolvimento econômico.
3. Relações internacionais e cultura. 4. Estado. 5. Áreas
subdesenvolvidas. I. Moraes, Reginaldo C. Corrêa de (Reginaldo
Carmello Corrêa de, 1950-. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

Dedico esse trabalho à memória de minha mãe, cuja seriedade e talento como pesquisadora hão de me inspirar sempre.

AGRADECIMENTOS:

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao professor Reginaldo pela orientação atenciosa e inteligente ao longo desse trabalho. Em tempos em que a atividade docente vem sendo desacreditada até mesmo pela própria universidade, passa a ser cada vez mais raro encontrar pessoas como o professor, cujos ensinamentos tiveram um grande mérito na minha formação, desde as aulas na graduação, até às sérias reuniões a respeito dos caminhos a serem tomados por essa pesquisa.

Sinto-me igualmente privilegiada por ter tido a oportunidade de desfrutar das discussões consistentes e do companheirismo dos colegas do Ceipoc. Com especial carinho, mando meu reconhecimento à Maitá de Paula e Silva e ao Marcos Novelli por terem sido sempre tão solícitos e prestativos, auxiliando-me em vários momentos dessa pesquisa. Não posso também deixar de elencar a importância que o professor Sebastião Velasco teve para esse trabalho, não só com os comentários extremamente pertinentes feitos na qualificação, mas também pelas ricas aulas por ele ministradas já na graduação.

Queria, igualmente, manifestar a minha gratidão aos funcionários do instituto, cujo trabalho e bom humor foram sempre imprescindíveis para a manutenção de um ambiente amigável e produtivo. Principalmente Muchacho, Seu Zé e os rapazes do xerox, pessoas com as quais tive um convívio freqüente, merecem todo o reconhecimento pelo serviço trabalhoso que desempenham, sem negligenciar a simpatia. Seria, assim, oportuno prestar aqui a minha homenagem a Benê, cuja alegria certamente fará muita falta ao instituto.

E como nenhum ser humano vive somente da seriedade do trabalho, sou muito grata aos meus amigos, responsáveis por boa parte dos momentos mais doces e divertidos por mim vivenciados. Sem o carinho e o apoio de Cássia, Elisa, Felipe, Fer, Juliana, Luís, Paula e Raquel, esse trabalho teria sido concluído em condições extremamente difíceis e certamente com uma qualidade bem inferior.

Nada disso teria sido possível, porém, se não fosse o incentivo que recebi dos meus pais. Estes sempre se esforçaram em cultivar a curiosidade e o questionamento pelo mundo, sendo assim "culpados" pelo meu interesse pelas ciências sociais. Se somos ensinados a nutrir gostos por determinadas coisas, certamente foi com eles que aprendi a encantar-me com a complexidade da realidade humana e a maravilhar-me com a mesma.

SUMÁRIO:

Resumo.....	1
Abstract.....	3
Introdução.....	5
Capítulo I – O Banco.....	11
1.Origens:.....	11
2.A Heterogeneidade presente dentro do Banco.....	17
• A emergência da nova ortodoxia.....	17
• A crise da abordagem ortodoxa.....	20
• A emergência de uma posição mais tolerante em relação ao Estado.....	24
Capítulo II – O Estado como Problema e também como Solução.....	33
1.Mudando o foco da intervenção do Estado.....	34
2.Moldando as instituições para as necessidades do mercado.....	38
3.O protecionismo e a ineficiência das instituições intensificando a corrupção.....	41
4.Diminuindo algumas das responsabilidades do Estado.....	48
• A questão da pobreza.....	54
• Descentralização.....	59
5.Conclusão.....	64
Capítulo III – A Intervenção <i>ex-machina</i>.....	67
1.A vertente ortodoxa da teoria do desenvolvimento.....	68
2.O suposto "estado de natureza" das sociedades subdesenvolvidas.....	75
3.A luz que iluminará o caminho rumo ao progresso.....	81
• O enfoque na atuação da assistência externa.....	82
• A Insistência na compra de tecnologia estrangeira.....	85

Capítulo IV – As Concepções de Mundo que Moldam a Intervenção.....	89
1.A liberalização como forma de "retirar a escada" dos países subdesenvolvidos.....	91
2.A abordagem elaborada pelo Banco sobre o desenvolvimento do Leste Asiático.....	97
• A interpretação mais recorrente a respeito do crescimento do Leste Asiático.....	98
• A interpretação do Banco.....	102
A.A suposta intervenção " <i>market friendly</i> "	105
B.As intervenções seletivas.....	110
Conclusão.....	115
Bibliografia.....	117

RESUMO:

A pesquisa, a ser aqui exposta, interessou-se por uma inconsistência presente nas críticas feitas pelo Banco Mundial às políticas adotadas pelos países subdesenvolvidos, e pelas sugestões da entidade para superá-las. Ao mesmo tempo em que condena o Estado dessas nações, reiteradamente descrito como fraco e viciado, a instituição multilateral concede ao mesmo a tarefa de proporcionar o desenvolvimento a essas sociedades.

Cremos, no entanto, que esse descompasso seria resolvido pelo próprio Banco. Este insinua em suas publicações e no seu modo de agir com as nações subdesenvolvidas que estas seriam estruturalmente incapazes de se desenvolver, em virtude de terem uma organização social "tradicional", terreno considerado impróprio para a germinação de forças que poderiam proporcionar-lhes o crescimento. Seria, assim, somente uma intervenção vinda de fora, distante dos elementos tidos como responsáveis por prenderem esses países ao subdesenvolvimento, que conseguiria desenvolvê-los.

Ao nosso ver, porém, essa postura do Banco legitimaria um controle externo das decisões das nações pobres, diminuindo a soberania destas e reforçando as relações assimétricas de poder do cenário mundial, recolocando como "produto" da intervenção algo que na verdade fazia parte de pressupostos da visão de mundo do Banco. Além disso, essa atitude da entidade acaba por frustrar a função que a mesma publicamente reivindica para si: a de ser uma instituição multilateral neutra e independente.

ABSTRACT:

This research points out an inconsistency found in the guidelines proposed by the World Bank to foster growth of the developing countries. Although the multilateral institution advocates that an overgrown State in these countries is the reason of their failure, it also argues that this same State should lead a transformation in the whole society, freeing these nations from poverty.

We believe, however, that the World Bank itself solves this incoherence. At the same time, the institution suggests in its documents and in its relations with the developing countries that these are structurally unable to initiate an autonomous development process. Having a social organization different from the “West”, these societies are thought to have "traditional" manners of living that would prevent modern economic development. Therefore, only after a foreign intervention, would these countries achieve_sustained growth.

Nevertheless, we think that this attitude of the Bank legitimates its domination over these nations. This, from our point of view, strengthens the asymmetric relation between the industrialized and poor countries. Besides, it denies the role that the World Bank proclaims for itself of being a neutral and independent multilateral institution.

Introdução:

Atualmente, é difícil falar sobre o desenvolvimento de países pobres e não mencionar o Banco Mundial¹. Essa instituição tornou-se uma das maiores autoridades em questões sobre o crescimento econômico, não só através do financiamento de projetos voltados para o assunto, mas também ao elaborar pesquisas e estudos sobre o mesmo. A partir de 1979, passou a publicar anualmente o famoso Relatório de Desenvolvimento Mundial, que apresenta às nações subdesenvolvidas a fórmula de como alcançar o “progresso”. Um roteiro que discrimina os vários processos de uma salvadora reforma é descrito, assim como os inúmeros fatores que prendem esses países ao subdesenvolvimento são apontados e severamente criticados.²

De acordo com esses documentos, o principal vilão do crescimento econômico dos chamados países em desenvolvimento é o modelo de Estado adotado pelos mesmos. Permeado por relações patrimonialistas, este beneficiaria apenas a parcela mais rica da população, prejudicando as forças do mercado internacional e o amadurecimento da iniciativa privada. Essas sociedades estariam assim propensas a ter economias insalubres e instáveis, o que seria nocivo não só para a “modernização” das próprias, mas também para a ordem internacional, tida como integrada e “cooperativa”.

O alcance ao progresso econômico dependeria, portanto, de uma ampla transformação desse aparelho estatal, atingindo desde o seu corpo de funcionários até a sua relação com o resto do mundo. Tal mudança aproximaria o Estado subdesenvolvido do modelo de democracia liberal anglo-saxã, com

¹ Logo quando foi criado, o Banco Mundial tinha um único ramo - o BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento). Atualmente, o termo "Banco Mundial" se refere ao BIRD e à AID (Associação Internacional de Desenvolvimento). (CAUFIELD, 1996: 67). Já a denominação "Grupo Banco Mundial" se estende ao BIRD, à AID, à CFI (Corporação Financeira Internacional) e a duas agências menores - AMGI (Agência Multilateral de Garantia de Investimento) e CICDI (Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos). (COELHO, 2002: 19).

² Os Relatórios de Desenvolvimento Mundial são as principais obras do Banco. Cada número é voltado para um determinado assunto e tem uma tiragem de pelo menos 50 000 cópias em inglês (chegando à margem de 100 000), sendo traduzido para 7 línguas. São, assim, um importante veículo para a divulgação das idéias defendidas pelo Banco. A redação de cada relatório é comandada por um diretor, que é apontado pelo chefe econômico da instituição, com a aprovação do presidente. Um time é então formado, de 5 a 10 autores em tempo integral, composto geralmente por membros do Banco, além de consultores e administradores. Levam freqüentemente 18 meses para preparar o documento. Pequenos resumos costumam circular pelo Banco antes da publicação para o comentário de diretores. (WADE, 2001: 130).

uma economia de mercado na qual a intervenção estatal se limitaria a subsidiar e a complementar a iniciativa privada, exercendo assim um papel meramente regulador.

Cremos, contudo, que a “cura” pensada pelo Banco para o subdesenvolvimento seja difícil de conciliar com o diagnóstico que a instituição elaborou para o problema. Pois, se é ao Estado que é atribuída a razão do não desenvolvimento, ao mesmo tempo o Banco parece confiar ao próprio a missão de elevar toda a sociedade ao “progresso”. É, assim, como se a doença fosse atacada justamente pelos elementos que a causaram.

A pergunta da presente pesquisa está justamente nesse descompasso. Pois, uma leitura descompromissada dos documentos deixaria o leitor intrigado com a ausência de uma explicação sobre como um aparelho estatal supostamente tão problemático conseguiria realizar tamanha mudança. Logo, haveria aparentemente uma negligência por parte dos relatórios a respeito da ponte que levaria as nações subdesenvolvidas ao sonho do crescimento econômico.

Trabalhamos com a hipótese de que o Banco elegeria, sim, um agente para a passagem do enfermo Estado subdesenvolvido ao sadio Estado rico. Os relatórios da entidade, bem como o procedimento desta com os países pobres nos forneciam pistas de que seria um elemento estrangeiro, não contaminado pelos vícios tidos como endêmicos aos países pobres. Tratar-se-ia, portanto, de uma espécie de intervenção *ex-machina* - uma revolução a partir de cima ou a partir de fora, sem a qual as nações subdesenvolvidas não conseguiriam superar os seus problemas.

Mais especificamente, a intervenção *ex-machina* ocorreria sob duas formas: de um lado, pela *expertise* que se forma e se nutre em ambientes não "corrompidos" pelos supostos vícios do modelo de Estado das nações ditas em desenvolvimento. Seria a cooperação técnico-intelectual promovida pelos "senhores da razão" ou os “sábios” das agências multilaterais. Por outro lado, essa interferência se daria pelo apoio material de forças políticas e econômicas externas, como ajudas financeiras, investimentos e até mesmo intervenções civilizadoras. Ou seja, o próprio Banco Mundial pode ser visto como o "oráculo" e o "mecenas" que promoveriam o desenvolvimento dos países pobres.

Com o desenrolar da pesquisa, fomos persuadidos da coerência dessa hipótese. Algo que contribuiu para tal foi o fato de que a idéia da intervenção encontra eco na teoria do desenvolvimento produzida no pós-guerra. Principalmente as correntes ortodoxas dessa concebiam como extremamente plausível que nações industrializadas se incumbissem da missão de guiar os países pobres em direção ao crescimento econômico. Um dos nomes mais importantes desse paradigma - W.W. Rostow - chega até a ser citado no relatório de desenvolvimento de 1991. Segundo ele, as condições para a modernização não surgiriam endogenamente, mas mediante a intromissão de sociedades mais "adiantadas". (ROSTOW, 1987: 19).

De acordo com os críticos mais duros, porém, a retórica da teoria desenvolvimentista teria legitimado o controle das decisões dos países subdesenvolvidos pelas potências industriais. Ao recomendar medidas voltadas para o crescimento econômico sem nenhuma correspondência com as necessidades dessas nações, os "conselhos" dados por esses intelectuais teriam-nas mantido dependentes da tecnologia e do capital produzidos pelos países ricos. (MEHMET, 1997).

Cremos ser possível fazer uma acusação semelhante ao Banco Mundial. A intervenção que sugere para as chamadas nações em desenvolvimento deita raízes numa determinada concepção de mundo, que interpreta as relações no cenário mundial como um sistema orgânico, no qual cada país tem uma determinada função na divisão internacional do trabalho. Dessa forma, é entregue aos países subdesenvolvidos o papel de produtores de bens primários e de manufaturas com baixo valor agregado e baixa consistência tecnológica. O desenvolvimento almejado para os mesmos é algo, portanto, limitado, no qual não amadureceriam uma capacidade tecnológica e científica mais complexa, mantendo-se sujeitos ao que é produzido pelas potências industriais.

A obra *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective* de Ha-Joon Chang fornece-nos base para sustentarmos o argumento. O autor compara as estratégias de desenvolvimento dos países hoje industrializados com as propostas que os mesmos atualmente prescrevem para os pobres. Alega que as nações hoje centrais enriqueceram-se fazendo justamente o

contrário do que recomendam aos chamados países em desenvolvimento. Com isso, ele conclui que as receitas oferecidas por instituições multilaterais, como o Banco Mundial, teriam o propósito de manter as sociedades subdesenvolvidas longe de um desenvolvimento que ameace o monopólio da produção tecnológica e científica das potências industriais.

Essa tese é ainda favorecida pela polêmica entre o Banco Mundial e o Japão, ocorrida no final da década de 1980. Ao transformar-se num dos principais financiadores da instituição, o país passou a exigir desta uma atenção mais cuidadosa às estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países do Leste Asiático. É praticamente um consenso que essas basearam-se na intervenção estatal, distanciando-se assim radicalmente das propostas pregadas pelos relatórios.

Finalmente, em setembro de 1993, o Banco publicou o documento *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. No entanto, severas críticas de economistas e cientistas políticos aglomeraram-se contra o estudo, porque, apesar de admitir em algumas passagens a importância do Estado para o crescimento econômico, ao mesmo tempo apresentou uma leitura do desenvolvimento do Leste Asiático tida como controversa. Para Robert Wade, que analisou minuciosamente a elaboração do documento, isso se deveu à preocupação da instituição de encobrir tais estratégias, que iam diretamente de encontro às reformas defendidas para os chamados países em desenvolvimento. (WADE, 1996: 35).

Assim sendo, o interesse desse trabalho é o de investigar o suposto papel que o Banco Mundial atribui a si próprio e às forças políticas a ele atreladas de guiar os países subdesenvolvidos ao progresso econômico. Esse argumento, porém, não é novo na história das idéias "ocidentais". O pós-guerra presenciou a emergência da mesma retórica com algumas correntes da teoria do desenvolvimento. As propostas do Banco beberiam, assim, de uma fonte semelhante, defendendo a adoção pelos países pobres de um papel dentro da divisão internacional do trabalho, no qual teriam que importar tecnologia, capital e conhecimento científico das potências industriais. Seria, portanto, um crescimento que

ocorreria dentro de certos limites, evitando uma possível conquista das chamadas nações em desenvolvimento de uma posição menos desigual no jogo de forças internacionais.

O trabalho que será aqui apresentado é composto por quatro capítulos. O primeiro se preocupa em apresentar ao leitor as particularidades do Banco; são salientados a origem deste e o modo de organização de suas idéias e posições diante do cenário mundial. O segundo volta-se para a questão que impulsionou essa pesquisa - as críticas do Banco ao modelo de Estado adotado pelas economias subdesenvolvidas e as propostas para que cresçam. O terceiro é a tentativa de responder essa questão, sob o argumento de que a entidade implicitamente sugeriria que as nações subdesenvolvidas necessitam da intervenção de um elemento estrangeiro para desenvolverem-se. Finalmente, o quarto trata das concepções de mundo que moldam a possível intromissão da entidade no processo de desenvolvimento das nações pobres, levando estas a se especializarem na produção de bens primários e de manufaturas simples. Isso perpetuaria as relações assimétricas estabelecidas entre esses países e as potências industriais, garantindo o monopólio destas da produção científica e tecnológica.

CAPÍTULO I – O BANCO

1. Origens:

O surgimento do Banco Mundial está intimamente ligado ao cenário do pós-guerra. Esta interrompera a crise financeira que assolava o Ocidente desde o início do século, não eliminando, porém, as suas causas. Dessa forma, os Aliados estavam convencidos de que estariam mais seguros com uma reforma no comércio mundial do que com a conquista de uma vitória.

A primeira proposta seria para a construção de uma nova ordem econômica pós-guerra foi feita pelo economista norte-americano Harry Dexter White, que em 1941 era conselheiro econômico chefe do Secretário do Tesouro Henry Morgenthau. Seu projeto era promover um fundo de estabilização que mantivesse as taxas de juros mundiais em equilíbrio e um banco para reconstrução e desenvolvimento. O primeiro era uma tentativa de socorrer um problema já bem conhecido - a barreira ao comércio internacional, criada pelas diferentes moedas nacionais. Já a necessidade do segundo era bem menos compreensível. De acordo com White, os Estados Unidos saíam da guerra com uma economia bem robusta, não havendo, porém, nenhum parceiro comercial saudável com o qual pudesse estabelecer negócios. Seria, portanto, necessário reconstruir a Europa e transformar a Ásia, África e América Latina em mercados seguros. O fundo e o banco, conseqüentemente, trabalhariam juntos - enquanto um criaria um clima estável para o comércio internacional, harmonizando as políticas monetárias dos seus membros, o outro permitiria aos países aprimorar a capacidade de comercializar. (CAUFIELD, 1996: 39-40).

Como corolário, o surgimento do FMI e do Banco Mundial espelhou a substituição da hegemonia inglesa pela norte-americana. Não restavam dúvidas de que a conquista de mercados obtida pelos Estados Unidos nos 30 anos precedentes à guerra havia o transformado em credor mundial. (COELHO, 2002: 21). Isso o levava a uma posição de destaque, pois era o único capaz de resolver os

principais problemas econômicos da época: a provisão de roupas, comida e outras necessidades para a Europa e a reconstrução da mesma. (MASON & ASHER, 1973: 2-3). O Banco surgiu assim como o instrumento pelo qual essa missão do governo norte-americano seria cumprida. Intentava-se criar uma instituição multilateral que facilitasse o fluxo de investimento privado internacional, levantando capital de longo prazo para os países atingidos pela guerra e posteriormente para o desenvolvimento das nações mais pobres. (Idem, 1973: 12-18).

Isso não quer dizer, porém, que a Inglaterra aceitou docilmente o fim de sua posição como o centro monetário mundial. Ainda lhe restavam os últimos suspiros de força para reconquistar sua hegemonia. White estava ansioso para ouvir a opinião do economista inglês John Maynard Keynes, que também era um grande defensor da prosperidade como forma de se manter a paz. Keynes, contudo, também tinha um plano de formar uma cooperação econômica global através de uma união monetária internacional.

No outono de 1943, esse projeto foi exposto em Washington. O economista inglês defendia a criação de uma União Internacional de Compensações que assegurasse as regras internacionais financeiras e concedesse crédito a países com problemas de liquidez. Para tal, propunha a introdução de uma nova moeda com *status* internacional. Cada nação possuiria, assim, uma conta corrente na qual seria creditada uma quantia proporcional ao seu comércio exterior. Isso possibilitaria aos países a facilidade de compensar os saldos de seus Bancos Centrais, eliminando o pagamento de uma nação à outra e a movimentação de dinheiro.

No entanto, como a balança de poder entre as duas nações sempre acabava favorecendo os Estados Unidos, o Plano de White prevaleceu. Decidiu-se pelo restabelecimento do padrão ouro como instrumento de reserva internacional. Não havendo quantidade suficiente do metal para reativar e expandir o comércio mundial, toda moeda nacional passou a adquirir o *status* de meio de pagamento internacional desde que fosse convertível em ouro. Contudo, os Estados Unidos concentravam a maior parte existente do metal, sendo o único que podia manter a convertibilidade de sua moeda. O dólar

transformou-se, assim, na divisa-chave, consolidando a hegemonia norte-americana no âmbito financeiro.

A proposta de Keynes que mais escandalizou os norte-americanos, contudo, foi em relação ao equilíbrio dos intercâmbios internacionais. O economista insistiu que os mecanismos de ajuste da balança de pagamentos fossem aplicados tanto para os países credores, quanto para os superavitários. Ao seu ver, os desequilíbrios comerciais eram responsabilidade tanto das nações deficitárias quanto das creditícias. A sua política de ajuste de desequilíbrios supunha assim mecanismos corretores globais, o que era considerado uma heresia pelos norte-americanos. Conseqüentemente, o Plano de White predominou mais uma vez, criando obrigações e condições de ajuste somente para os países deficitários. Logo, os Estados Unidos não teriam que prestar contas de suas políticas econômicas para ninguém. (BAER & LICHTENSZTEJN, 1986: 25-34).

Os esforços de construção do Banco podem, assim, ser totalmente creditados ao governo norte-americano. Apesar da entidade não se assumir como uma instituição meramente anglo-saxã, não restam dúvidas de que os Estados Unidos são os seus verdadeiros pais. (ASHER & MASON, 1973: 28).

Não causa surpresa, portanto, o montante de capital que o país investiu no Banco. Os recursos deste seriam formados por 2% em ouro ou dólar, 18% em moedas dos países membros e 80% em fundo de garantia, obtido por investimentos, venda de seguros e subscrições de capital. Contudo, boa parte dos países membros estava com as suas economias devastadas pela guerra e assim que a instituição entrou em funcionamento, ainda não tinha consolidado o seu fundo de garantia. O governo norte-americano não hesitou em providenciar todo o capital necessário para a entidade entrar em ação. George Martin, diretor do Departamento de Marketing do Banco entre 1950 e 1963, chegou a dizer que se os Estados Unidos não tivessem providenciado os 80% de garantia para a entidade, esta não teria conquistado a importância da qual atualmente dispõe. (Idem, 1973: 95-106).

Os esforços do governo norte-americano não pararam, entretanto, por aí. A comunidade financeira do país era outro elemento fundamental na captação de recursos da instituição, já que o

principal objetivo desta era encorajar o capital privado a realizar investimentos produtivos externos. (Idem, 18). Os investidores, contudo, estavam ainda assustados com os prejuízos da década de 1920, não se interessando por novos negócios. Para piorar ainda mais a falta de credibilidade do Banco, nos fins de 1946, a Comissão Bancária do Estado de Wisconsin proibiu seus bancos estaduais, de poupança e suas companhias de seguro de investir na entidade. (Idem, 47).

Como corolário, foi necessário um grande esforço dos oficiais do Banco e do governo norte-americano para fazer com que os investidores confiassem na instituição. No início de 1946, o National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems, um comitê interdepartamental do governo federal, formou grupos que vieram a se encontrar com representantes da comunidade bancária e companhias de seguro. Teve sucesso ao convencer a Associação dos Banqueiros de Investimento da América a organizar um comitê que analisasse os títulos da instituição. Ao mesmo tempo, permitiu que bancos comerciais membros do Sistema de Reserva Federal adquirissem títulos de qualquer tipo acima de 10% dos seus capitais e excedentes, o que significava um mercado potencial de \$600 milhões. (Idem, 127).

Logo, não foi por acaso que a sede do Banco acabou sendo em Washington. Keynes defendia, com o apoio da França e da Índia, a cidade de Nova York, pois se teoricamente o Banco seria considerado uma entidade internacional, não deveria estar associado à capital de alguma nação. Nova York era preferível por ser um centro mundial financeiro e ainda abria a possibilidade de cooperação com os Conselhos Sociais e Econômicos das Nações Unidas. Os Estados Unidos, porém, desejavam Washington, sob a justificativa de que o Banco não era uma instituição financeira comum, mas uma entidade de cooperação entre governos. Lidaria, portanto, com questões de política econômica, estando longe de ser uma instituição voltada para o lucro. (Idem, 38).

Aliás, o empenho em fazer com que o Banco parecesse uma instituição totalmente voltada para o bem estar mundial foi outro elemento presente no discurso de seus idealizadores. Junto ao FMI, a instituição era legitimada publicamente sob o argumento de que seria essencial para o estabelecimento

da prosperidade global, sem a qual o mundo afundaria novamente na guerra. Um panfleto das Nações Unidas publicado em 1945 para promover as duas instituições parafraseava a famosa declaração do presidente Lincoln: *"We may say that a world half prosperous and half starving cannot preserve peace, and that prosperity must be achieved for all unless insecurity is to spread to all"*. (NAÇÕES UNIDAS, citado em CAUFIELD, 1996: 49). Richard Gardner, que presenciou a votação sobre a fundação da instituição no Congresso norte-americano, conta que todos sentiam estar diante de uma nova era, na qual tanto o Banco Mundial quanto o FMI construiriam um mundo melhor. (ASHER & MASON, 1973: 35). A senadora Sheridan Downey da Califórnia declarou algo semelhante na mesma época: *"I do not imagine that one citizen out of one hundred in our world community possesses accurate or detailed knowledge of the provisions of Bretton Woods proposals. But to millions it has come, nevertheless, to represent a symbol of our sincerity, our determination, to make good on our promises and pledges of better postwar world.."* (DOWNEY, citado em CAUFIELD, 1996: 45).

Além disso, tendo a URSS em mente, um dos artigos da entidade dizia que esta não teria o intuito de interferir nos assuntos políticos de seus membros e nem de influenciar suas decisões pelos aspectos políticos dos mesmos. Seriam, assim, relevantes somente considerações econômicas. (ASHER & MASON, 1973: 27). No entanto, a própria URSS não ratificou os artigos do Banco sob a alegação de que este não passava de um mero ramo de Wall Street. (Idem, 1973: 29, nota 46).

Dessa forma, por mais que se tentasse passar a imagem de um Banco voltado somente para o bem estar econômico mundial, tanto a própria organização da entidade quanto o seu posterior funcionamento demonstravam justamente o contrário. Todos os presidentes do Banco até hoje foram norte-americanos (a maioria, aliás, vindos da comunidade financeira) e todos os candidatos ao cargo precisam ter o aval do presidente da república, do Departamento do Tesouro e de investidores norte-americanos. O diretor executivo do governo desse país ainda conta com dispositivos que exercem enorme pressão sobre as decisões do Banco. (BAER & LICHTENSZTEJN, 1986: 157-163). O recrutamento dos profissionais é feito principalmente por indicações e muitos são emprestados do

próprio governo dos Estados Unidos. (ASHER & MASON, 1973: 43-44). Além disso, por depender dos mercados financeiros internacionais, o Banco examina os seus projetos utilizando critérios semelhantes aos de fontes privadas de financiamento. Isso significa que um empréstimo aprovado deve antes assegurar uma taxa de retorno equivalente à existente no mercado do que ter uma relevância no desenvolvimento econômico de um país. (BAER & LICHTENSZTEJN, 1986: 212). Não causa espanto assim o desapontamento de Keynes ao chegar à Inglaterra após as discussões em Bretton Woods:

"It had been hoped that the Bretton Woods scheme would be managed by truly independent experts, judging economic needs on their merits and giving impartial advice to all. It would be difficult enough to make such a spirit grow in the political setting of Washington, but the arrangements now made seem to have made this even less likely". (KEYNES, citado em ASHER & MASON, 1973: 39).

Assim sendo, o Banco Mundial surgiu no momento em que os Estados Unidos consolidavam sua hegemonia política, econômica e financeira. Conseqüentemente, nossa instituição não pode ser pensada sem se ter em mente a assimetria de poderes presente entre o governo norte-americano e o resto do mundo. Apesar de receber o adjetivo "mundial", o Banco tende a compartilhar os interesses e as concepções de mundo específicos desse país, sendo, portanto, um instrumento de concretização das políticas que o mesmo acredita serem as mais interessantes para as nações pobres. Logo, o Banco Mundial está bem distante de ser uma instituição neutra e meramente técnica como se autoproclama. Suas propostas obedecem a um projeto político muito específico e as suas relações com os países subdesenvolvidos são marcadas por um jogo de poder que sempre acaba o favorecendo. (WADE, 2001: 126).

2. A heterogeneidade presente dentro do Banco:

Mas se o nosso intuito é analisar as críticas que o Banco Mundial faz aos países subdesenvolvidos e as propostas que elabora para resolvê-las, temos que nos deter sobre a lógica que rege o modo de pensar dessa instituição. Isso, contudo, é algo intensamente complicado justamente em decorrência da complexidade que é característica à entidade aqui em foco. Sua composição é formada pela reunião de inúmeros profissionais vindos das mais diversas partes do mundo, carregando cada um diferentes interpretações sobre a realidade social e pontos de vistas discordantes. Tratar assim *da* opinião do Banco sobre determinado assunto ou *da* relação do mesmo com um dado grupo de países não é tão simples quanto possa aparentar. Qualquer posição assumida pela instituição não só costuma ser produto de uma longa e geralmente tensa discussão entre os seus quadros, como também é fruto de circunstâncias conjunturais que acabam privilegiando certas opiniões em detrimento de outras.

- *A emergência da nova ortodoxia:*

As décadas de 1960 e 1970 puderam presenciar a hegemonia do argumento estruturalista. Tal abordagem interpretava as crises na balança de pagamentos como intrínsecas ao processo de desenvolvimento. A estabilização, portanto, não seria conseqüente somente de uma simples manipulação de instrumentos políticos, mas de uma intervenção estatal mais intensa. Logo, o debate estruturalista sugeria uma explicação social e política para a tendência inflacionária da América Latina. (KAHLER, 1990: 35).

Conseqüentemente, a posição do Banco Mundial nessa época ligava-se a uma preocupação semelhante. A forte personalidade de Robert McNamara assumia em 1968 a presidência da instituição, prosseguindo com o que o seu antecessor George Woods já iniciara - a promoção de um crescimento com igualdade. Esse passou a ser o novo *slogan* do Banco, cuja meta deixara de ser a de mero provedor de capital estrangeiro. A apaixonada gestão de McNamara ambicionava criar um ambiente político, social e econômico no qual homens e mulheres pudessem amadurecer livremente os seus mais altos

potenciais. Para tal, não bastava somente o crescimento econômico, mas sim a luta contra a pobreza, num esforço concentrado de disponibilizar as necessidades básicas a todos aqueles desprovidos das mesmas.

A nova direção de McNamara não foi, porém, universalmente aprovada pelo Banco. Muitos desejavam que a instituição se ativesse a distribuir finanças para objetivos produtivos. Sheldon Anis, sociólogo que serviu como consultor para assuntos de pobreza, chegou a declarar que para muitos dentro da entidade, a atenção para as necessidades básicas era vista como uma futilidade. (CAUFIELD, 1996: 96-99).

Não demorou muito, contudo, para que esses viessem a reconquistar o seu espaço dentro das decisões do Banco. Miles Kahler conta que o final da década de 1960 já começava a assistir à decadência do estruturalismo com o fracasso das políticas econômicas aplicadas no Peru (1968-1975) e no Chile (1970-1973). Ao mesmo tempo, os economistas dos países ricos vinham sendo tomados por um grande interesse pelos regimes comerciais e pelo significado da liberalização do comércio como motor do crescimento. Isso gerou um conjunto de estudos que tomou uma posição de embate ao modelo de substituição de importação. Formou-se, assim, um consenso de que o comércio e as políticas de taxa de juros voltadas para a exportação seriam um modo mais seguro de ajuste contra os choques externos e de obtenção de maiores taxas de crescimento. (KAHLER, 1990: 40).

Outro elemento ligado ao surgimento da nova ortodoxia foi um interesse renovado pelas políticas governamentais e os seus efeitos econômicos. A prevalência de regimes comerciais protegidos e de outros artifícios inibidores da atuação do mercado tinham que ser explicados. A resposta foi encontrada na suposição de que o setor público teria a tendência de crescer movido pelas possibilidades de ampliação de renda que os cargos estatais proporcionavam (*rent-seeking*). Como corolário, uma das críticas dirigidas às políticas de substituição de importações era de que permitiriam a prática de tais atividades patrimonialistas. (KAHLER, 1990: 41).

Assim sendo, os ortodoxos sustentavam que as políticas de estabilização e de ajuste deveriam se ligar a uma mudança econômica, com reformas no setor público e nas políticas comerciais, além da desregulamentação. A nova ortodoxia até aceitava certos princípios do estruturalismo como o reconhecimento de que as medidas de ajuste deveriam se encaixar dentro de um amplo projeto de desenvolvimento e não de meras políticas de curto prazo. Além disso, partia do princípio de que as fontes das crises econômicas eram mais profundas do que as identificadas pela velha ortodoxia. Continuava, contudo, acreditando que a solução para os problemas sociais seria resultado não da intensificação da intervenção estatal, mas do fim da mesma. (KAHLER, 1990: 39-40).

Na época do estouro da crise da dívida da década de 1980, a nova ortodoxia já estava totalmente consolidada, elegendo Margareth Thatcher na Inglaterra, Ronald Reagan nos Estados Unidos e Helmut Kohl na Alemanha. (BUSTELO, 1998). A derrocada do regime socialista serviu para consubstanciar ainda mais o argumento de que o Estado, antes de impulsionar o crescimento, acabava por reprimi-lo. (COELHO, 2002: 150).

Foi já durante os anos 70, contudo, que a nova ortodoxia começou a encontrar interlocutores dentro das instituições internacionais de desenvolvimento. Com a exceção somente das Nações Unidas que lhe foi hostil desde o princípio, o FMI e o Banco Mundial foram rapidamente absorvendo as propostas por ela defendidas. (KAHLER, 1990: 42-43). Autores como Sebastian Edwards, Bela Balassa, J.N. Bhagwati, Anne Krueger, Deepak Lal e I.M.D Little (todos usados como referência pelos documentos do Banco) atacaram impiedosamente a intervenção estatal e as políticas de substituição de importação praticadas pelo Terceiro Mundo. Ao mesmo tempo, louvaram a liberalização interna (redução do peso do Estado) e externa (abertura comercial e financeira) como a única estratégia válida de desenvolvimento para esses países. (BUSTELO, 1998: 161-164).

No entanto, além de defensor, o Banco acabou se tornando um grande divulgador desse pensamento. Os programas de ajuste voltados para os países assolados pela crise da dívida prosseguiram com algo já iniciado com George Woods. Os empréstimos às nações subdesenvolvidas

passaram a ser feitos sob a condição de que estas adotassem políticas prescritas pela entidade, que, em decorrência da afinidade desta com a abordagem em hegemonia, tinham como ponto de partida princípios neoclássicos. (CAUFIELD, 1996: 91).

As transferências de capital proporcionadas pelo Banco foram um dos únicos recursos dos quais os países pobres dispunham para dar um breve suspiro. A entidade emprestou portanto mais do que nunca no intuito de possibilitar que as chamadas nações em desenvolvimento mantivessem os seus pagamentos em dia com os credores. Como corolário, o grau de influência do Banco aumentou consideravelmente, disseminando a liberalização comercial, a redução tarifária e a eliminação de barreiras por todo o mundo subdesenvolvido. (COELHO, 2002: 145).

No interior da instituição, McNamara se aposentava em 1981 e em seu lugar entrava Alden Winship "Tom" Clausen, escolhido pela recém instalada administração Reagan. Já em sua primeira semana de serviço, o novo presidente declarou numa reunião com os executivos que não continuaria com o foco nas questões sociais que tanto McNamara privilegiara. A sua filosofia era a chamada "supply side economics" que fora rechaçada pelo seu antecessor 10 anos antes. O crescimento era assim interpretado como consequência da iniciativa privada - o "supply side" - e não do governo - o "demand side". Uma das maiores defensoras dessa abordagem - Anne Krueger - foi nomeada por Clausen como chefe econômica. O Banco estava, portanto, totalmente convencido de que os mecanismos próprios do mercado resolveriam a maioria dos problemas dos denominados países em desenvolvimento. (CAUFIELD, 1996: 143-144).

- *A crise da abordagem ortodoxa:*

Não demorou muito, porém, para que os resultados dos programas de ajuste se manifestassem nas ditas nações em desenvolvimento, suscitando vários focos de descontentamento contra o Banco. A Turquia fora a primeira a receber um empréstimo de \$ 200 milhões do programa de ajuste. A dívida externa da mesma triplicara durante a década de 1970 e em 1977, o país declarou que não podia mais

manter os seus pagamentos. A crise na esfera econômica vinha sendo acompanhada por uma no âmbito político - coalizões eram constantemente substituídas uma pela outra, suscitando o temor de que lá ocorresse o mesmo que acontecera no Irã: o poder fosse tomado por um grupo de religiosos.

Com o empréstimo do Banco, a Turquia chegou a apresentar um aumento em suas exportações, obtida em parte pela desvalorização da moeda e pelos subsídios do governo. O déficit comercial diminuiu em 2/3 e o PIB também cresceu, apesar da alta inflação. Por outro lado, os salários reais diminuíram e os empréstimos contraídos somaram-se à dívida externa e ao déficit geral. Em 1984, a Turquia já tinha recebido 5 empréstimos, nenhum objetivo porém fora alcançado. Em 1995, a crise estava mais séria do que nunca. A dívida externa chegara a \$ 70 bilhões e a manutenção dos pagamentos requeria quase 1/3 dos ganhos das exportações. Em 1994, a OECD declarava que a taxa média de inflação na Turquia era de 118% - a mais alta de toda a história moderna do país: a renda *per capita* caíra de \$ 3 000 para \$2 200 e o PIB diminuiria 3,9% - a maior contração desde 1943. O mercado financeiro estava razoavelmente controlado, às custas, porém, de um corte de 15% no salário real, de uma desvalorização real da *lira* e da perda de 1/2 milhão de empregos.

Em 1985, 88 países já tinham instalado os programas de ajuste, nenhum porém havia atingido a meta do Banco de estar com a situação econômica equilibrada em 3 ou 5 anos. Muitos já tinham recebido empréstimos por mais de 10 anos, sem nenhuma melhora. Em 1995, estourou a moratória do México - a segunda deste país em 12 anos - depois de ter seguido disciplinadamente as recomendações do Banco e de ter até sido chamado de pupilo do desenvolvimento econômico do livre mercado pelo Secretário do Tesouro norte-americano Robert Rubin.

Em 1997, a UNICEF publicou um estudo sobre os efeitos sociais dos ajustes - *Adjustment with a human face* - alegando que o número de pobres nos países subdesenvolvidos aumentara depois de aplicados os programas. A disposição de comida por pessoa também caíra para mais da metade entre 1980 e 1987, em decorrência do aumento dos preços domésticos dos alimentos que os governos promoveram para estimular a exportação. Dois anos mais tarde, em seu relatório anual - *The State of*

The World's Children - a UNICEF chamou os anos 80 de a "década do desespero". De acordo com a instituição, estima-se que pelo menos 1/2 milhão de crianças tenham morrido naquele ano como consequência do reverso progresso do mundo subdesenvolvido. Houve ainda uma queda de 10 a 25% na renda média durante a década nos países africanos e latino-americanos; uma redução de 50% na despesa *per capita* com a educação e de 25% com a saúde nas 37 nações mais pobres do mundo. (CAUFIELD, 1996: 145-162).

Ainda nos descontentamentos contra aos programas de ajuste, foi publicado o Relatório do Grupo dos 24, um documento escrito por países subdesenvolvidos, relatando suas críticas às políticas de ajuste estrutural. Recomendaram o alívio da dívida e mais atenção à distribuição de renda. Isso incitou o Departamento de Pesquisa do FMI a estudar a possibilidade de lançar programas com focos no crescimento. (KAHLER, 1990: 51-52).

A essa repercussão mal sucedida dos programas de ajuste, somaram-se protestos contra os danos sociais e ambientais dos projetos do Banco. Grupos de descontentes passaram a visitar locais afetados, tirar fotos, coletar testemunhas e pagar idas de pessoas prejudicadas a Washington para confrontar a instituição. Um dos momentos mais tensos dessas contestações foi em julho de 1983, quando um movimento organizado por ambientalistas, antropólogos e ativistas dos direitos indígenas levou ao Congresso norte-americano provas de que alguns projetos da entidade requeriam o deslocamento de milhares de pessoas de suas casas; prejudicavam pescas e culturas locais; utilizavam produtos químicos banidos ao redor do mundo e causavam distúrbios ecológicos tão graves que disseminavam doenças, produziam desflorestamento e problemas irreversíveis ao solo. Todas essas revelações levaram muitos políticos a se opor ao Banco. O senador conservador Robert Kasten chegou a declarar: "*When people find out what's been going on, you're going to see people out in the streets saying 'My God, did you read this information? Why are our dollars being used to fund this kind of destruction?'*" (Nicholas Claxton, produtor, *The Price of Progress*, Central Television, London, 1987, em CAUFIELD, 1996: 172).

Ao conseguir reunir tanta insatisfação contra as políticas do Banco, os ambientalistas começaram a sonhar com uma vitória contra o caso Polonoroeste - um programa voltado para o desenvolvimento da Rondônia. Foi o mais severo episódio com o qual o Banco teve que se defrontar, questionando toda sua reputação de ser uma instituição honesta e competente. Em 1981, foram emprestados mais de \$1/2 milhão para o projeto que já vinha sendo criticado tanto dentro quanto fora do Brasil. Alegava-se que haveria embates violentos entre índios e colonos e grande parte do solo se tornaria incultivável. O Banco, assim, só aprovou o empréstimo com a condição de que o país se compromettesse a implementar medidas que protegessem o meio ambiente e os direitos indígenas.

Em 1984, repórteres divulgaram que o andamento do projeto não estava sendo cumprido com o que fora combinado. Milhares de pessoas tinham se mudado para o local e depois de limpar milhas de quadras de florestas com queimas e cortes de árvores, descobriram que o solo não era fértil. Em poucos anos, 50 000 milhas quadradas estavam devastadas, sendo possível vê-las do espaço, ao que a NASA chamou de "floresta queimada". Foi considerada a maior mudança feita por humanos numa superfície terrestre. Ao mesmo tempo, grupos indígenas vinham sendo expulsos de suas terras pela colonização e mortos por doenças.

Em setembro do mesmo ano, as organizações House Subcommittee on Natural Resources e a Agricultural Research and the Environment decidiram conferir uma atenção especial ao caso. Bruce Rich - um procurador do Fundo de Defesa Ambiental - teve acesso a uma série de memorânduns não publicados, da época em que a equipe do Banco avaliava o projeto. Esses documentos alegavam que o Polonoroeste causaria desflorestamento e invasão a reservas indígenas e que era impossível aumentar a produtividade agrícola da região em decorrência do solo não ser fértil. Assim sendo, em 1º de dezembro de 1981, quando o projeto foi aprovado pelo quadro de diretores, esses não tinham tido acesso a essas informações.

Em outubro de 1984, Bruce Rich e Steve Schwartzman - um antropólogo da Universidade de Chicago - enviaram ao Banco um dossiê que continha evidências de que o Brasil violara as condições

do empréstimo e uma carta assinada por 32 representantes de grupos civis de 11 países, pedindo que o Banco cessasse os investimentos. A entidade respondeu com uma nota breve que averiguaria a situação. Em janeiro do ano seguinte, o senador Kasten enviou uma carta para Clausen, pedindo que dedicasse mais consideração ao pedido de Rich e Schwartzman. Isso, somado às sessões no Congresso, ao crescente descontentamento público e à progressiva escala de desastres do projeto, forçaram a instituição a parar os investimentos em março de 1985. Foi a primeira vez que o Banco interrompeu um financiamento em decorrência de motivos ambientais. (CAUFIELD, 1996: 172-177).

Para piorar ainda mais a situação do Banco, o Leste Asiático emergia com um sucesso econômico surpreendente. Miles Kahler conta que à primeira vista, este aparentava conseqüente de medidas ortodoxas, já que enfatizava a exportação de manufaturas. Um olhar mais atento, porém, revelava que a estratégia adotada estava bem longe de caber no modelo neoclássico. Apesar de terem elaborado políticas de taxa de câmbio que não inibiam a exportação e mantido políticas fiscais e monetárias prudentes, esses países apresentaram altos níveis de proteção às suas indústrias, um setor público ativo e governos extremamente intervencionistas. Como corolário, tal experiência deixou o Banco numa posição razoavelmente desconfortável, pois teria que explicar ao mundo que esses oito pequenos, porém pretensiosos países teriam alcançado tamanho desenvolvimento, seguindo estratégias justamente contrárias às que defendia. (KAHLER, 1990: 44).

- *A emergência de uma posição mais tolerante em relação ao Estado:*

Diante dessa constelação de questionamentos aos "infalíveis" mecanismos do mercado, a preocupação com o desenvolvimento social voltou a fazer parte da temática sobre o crescimento dos países subdesenvolvidos. O Plano Baker, anunciado pelo governo norte-americano em outubro de 1985, tinha como intuito aliviar a sufocante crise da dívida, tendo como lema o "ajuste com crescimento". (KAHLER, 1990: 47).

Isso, segundo Nüket Kardam, foi acompanhado por um processo interno ao Banco de autocrítica e de auto-avaliação, incitado por um grupo de sociólogos, antropólogos e ambientalistas. Tais profissionais compartilhavam a ambição de intensificar as dimensões humanas do desenvolvimento, como coesão social, igualdade e preservação das culturas nativas. Tentaram assim convencer os seus colegas, através da organização de seminários apresentados por membros de ONGs e da comunidade acadêmica, além da elaboração de pesquisas sobre esses tópicos para serem aplicadas em políticas e procedimentos do Banco. Entrevistas do autor com pessoas de outras áreas da instituição revelaram que essas iniciativas acabaram exercendo uma certa influência dentro da entidade. Há agora uma vice-presidência para o Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável e o relatório de desenvolvimento de 1992 foi dedicado exclusivamente ao meio ambiente. O Banco igualmente aumentou o número de sociólogos e antropólogos em sua equipe e projetos que trabalham com questões de deslocamento de pessoas têm que obrigatoriamente ser vistoriados por esses profissionais. (KARDAM, 1993).

As mudanças dentro do Banco não se resumiram a isso, porém. Em junho de 1986, Reagon substituiu Clausen por Barber Conable - um congressista republicano popular em Nova York. Fora escolhido justamente com a missão de convencer os seus antigos colegas de que a instituição passaria por uma ampla reforma, merecendo ser financiada pelos impostos. Outra tarefa delegada a Conable foi mudar a imagem da entidade que vinha sendo vista como inimiga dos pobres. Para tal, reconheceu as críticas aos impactos sociais dos ajustes estruturais e declarou que o Banco aprenderia com os seus erros. Estava aí uma postura bem distante da de Clausen, que apesar de ter transformado a instituição num "magic of marketplace", como dissera o presidente Reagan, não tinha muita "classe" política. Sua opinião de que somente os países industriais poderiam se dar ao luxo de preocupar-se com questões ambientais rendera muitos ataques ao Banco. Conable, ao contrário, expandiu e reestruturou o pequeno escritório ambiental da entidade e declarava que a proteção ao meio ambiente estava intimamente ligada ao desenvolvimento. (CAUFIELD, 1996: 178-182).

Essa preocupação com o aspecto social do desenvolvimento foi prosseguida pelo atual presidente que ocupou o cargo em maio de 1995 - James Wolfensohn.³ Clinton o escolhera por ter se manifestado disposto a permanecer um bom tempo na presidência da instituição. Desde McNamara, esta teve presidentes que se mantiveram no emprego por poucos anos e nenhum deles teria conseguido exercer uma gestão eficiente. As épocas mais douradas da entidade tinham sido aquelas lideradas por Eugene Black e Robert McNamara - os que ficaram por mais tempo no cargo. Caufield conta que Wolfensohn compartilha características em comum com ambos - como Black, é um banqueiro com gosto para as artes e como McNamara, é confiante, energético e preocupado com os pobres. Wolfensohn, aliás, declara que McNamara e seus assessores - Albert Hirschman entre eles - são as suas maiores referências no campo do desenvolvimento. (CAUFIELD, 1996: 304-305).

Essa nova postura do Banco o levou a mudar a sua concepção estritamente econômica do desenvolvimento, iniciando a tendência de trazer o Estado para dentro do debate sobre o crescimento. A inauguração desta nova inclinação pode ser creditada ao relatório de 1991 - *O Desafio do Desenvolvimento*. Neste, o Banco lançava a idéia segundo a qual sem um ambiente institucional apropriado, a iniciativa privada e o contato com o mercado mundial não conseguiriam prestar os seus serviços a favor do desenvolvimento. O Estado não deveria assim atuar como promotor direto do crescimento, mas como "parceiro", "catalisador" e "facilitador" do mesmo. Afinal, segundo o relatório de 1997, "Bem ou mal, o Estado é que dá o tom". (BANCO MUNDIAL, 1997: 31).

Sebastian Edwards - economista chefe do Banco para América Latina e Caribe entre 1993 e 1996 - endossa essa novidade em seu livro - *Crises and Reforms in Latin America - From Despair to Hope*. Neste, explica que haveria um consenso de que seria preciso construir um Estado novo e mais forte, com novas instituições capazes de monitorar a atividade econômica, prevenir abusos e garantir a estabilidade política, mantendo um regime baseado na competição e gerador de crescimento e emprego.

³ Wolfensohn ocupava o cargo de Lewis Preston, que substituíra Conable em 1991, mas que falecera de câncer no pâncreas em 1995. (CAUFIELD, 1996: 304).

(EDWARDS, 1995: 58-9). O papel do Estado seria, portanto, assegurar investimentos adequados em pessoas, providenciar um clima apropriado para o funcionamento das empresas privadas, manter a economia aberta para o comércio mundial e prover uma estabilidade macroeconômica. Além disso, deveria estabelecer as regras formais - leis, regulamentos, direitos de propriedade e ordem - capazes de incentivar o investimento eficiente a longo prazo. E, finalmente, teria a incumbência de asseverar a provisão de serviços básicos de educação e saúde. (BANCO MUNDIAL, 1997: 33).

Apesar de alguns documentos da década de 1980 já mencionarem timidamente essa participação do aparelho estatal na árdua missão do crescimento econômico⁴, foi somente durante a década de 1990 que o Banco amadureceu essa idéia. Algo que ilustra esse aprimoramento é o modo como os relatórios de 1990 e 2000/2001 - ambos voltados para a questão da pobreza - lidaram com o assunto. O primeiro enfatizava que este seria resolvido através de uma melhora na economia, enquanto o segundo argumentava que seriam necessárias políticas distributivas, além da iniciativa de aperfeiçoar o desempenho econômico, para livrar os chamados países em desenvolvimento da miséria.

Essa postura menos hostil ao Estado casa-se ainda com três acontecimentos apontados por David Williams e Tom Young. O primeiro deita raízes na reorientação das políticas externas dos Estados Unidos e da Europa Ocidental com o fim dos regimes socialistas na Europa Oriental. Os programas de ajuda teriam passado a levar em consideração os processos de democratização desse último conjunto de países, criando um consenso dentro da comunidade desenvolvimentista de que os aspectos políticos de uma determinada nação teriam um papel determinante no crescimento econômico da mesma.

O segundo reside em fatores internos ao Banco. Williams e Young explicam que a Equipe de Pesquisa Econômica teria perdido a sua importância em 1987, permitindo que a instituição recebesse

⁴ O relatório de 1986 chegou a declarar que os governos teriam um importante papel no tocante ao encorajamento dos mercados eficientes, dando uma assistência à concorrência. (WORLD BANK, 1986: 86). E o de 1988 sustenta que mercados e governos seriam complementares, já que os primeiros forneceriam a infra-estrutura para o investimento privado produtivo. (BANCO MUNDIAL, 1988: 8).

outras influências. Com isso, o Banco teria aumentado a alocação de recursos para o Instituto de Desenvolvimento Econômico, no intuito de que este capacitasse os países pobres a gerenciar a economia e elaborar reformas políticas. Isso teria refletido em iniciativas como o Programa de Construção de Capacitação Africana e numa série de seminários organizados pelo instituto focados nos controles políticos dos ajustes estruturais. De acordo com os autores, o setor dedicado à África dentro do Banco teria tido uma grande responsabilidade por essa mudança de enfoque em relação ao Estado. Pois, o primeiro documento da instituição a tratar os aspectos políticos do desenvolvimento teria sido *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, lançado em 1989.

O terceiro está na relação do Banco com a comunidade acadêmica. Para a preparação do documento sobre a África sub-saariana de 1989, teriam sido consultados vários grupos acadêmicos, que permitiram à instituição desenvolver dois temas ainda não existentes. O primeiro seria o respeito pelas culturas locais africanas na tentativa de construir o futuro e o segundo seria o foco na comunidade civil, principalmente nos setores econômicos informais, nos movimentos sociais e nas ONGs. Além disso, o Banco teria recebido uma ampla influência da teoria da *escolha racional*, fazendo com que os seus trabalhos passassem a conter os princípios da micro-economia sobre o primado do interesse individual. (WILLIAMS & YOUNG, 1994: 86-89).

Isso não quer dizer, contudo, que os defensores da abordagem ortodoxa perderam o poder de voz dentro do Banco. Algo ilustrativo disso foi a elaboração do Relatório de 2000/2001 - *Attacking Poverty*. Para dirigir a redação deste foi escalado Ravi Kanbur - um distinto professor de economia do desenvolvimento da Universidade de Cornell - trazido pelo chefe econômico da época, Joseph Stiglitz. Kandur fora escolhido por já ter ocupado o cargo de economista chefe para a África e por ser um indiano educado na Inglaterra, o que ajudaria a manter a reputação de neutralidade do Banco. Kanbur, no entanto, compartilhava com Stiglitz e com Wolfensohn uma leitura sobre o desenvolvimento distinta da interpretação meramente economicista. Segundo Jagdish Bhagwati e T.N. Srinivasan, a política dos três atrofiaria o crescimento, caso fosse implantada nos países subdesenvolvidos.

Dessa forma, o relatório acabou defendendo algo que era considerado uma heresia para o Tesouro norte-americano. Continha uma longa seção que responsabilizava a rápida abertura do mercado para o fluxo de capitais pela crise econômica do Leste Asiático de 1997 e 1998, bem como elogios aos controles de capitais implementados pela Malásia e pelo Chile. Restrições como essas eram defendidas como instrumentos normais de gerência econômica para os países subdesenvolvidos. Apesar do documento se iniciar com a constatação de que o desenvolvimento diminuiria a pobreza, salientava que a criação de oportunidades, segurança e aumento de poder às pessoas pobres seriam essenciais. Esse último tópico foi, aliás, algo extremamente controverso entre os círculos do Banco Mundial e do FMI. Sugeria estratégias de como criar organizações para articular os interesses dos pobres e como aproximar as organizações estatais dos mesmos. Várias declarações escandalizadas foram proferidas: "Por que estão dando mais prioridade a isso do que ao crescimento?" ou "O Banco não devia se meter em questões como criar mecanismos que aumentam o poder dos pobres."

Os ânimos estavam particularmente exaltados dentro do Banco, pois fora no último outono que a manifestação em Seattle explodira diante da reunião da Organização Mundial do Comércio. Supunha-se assim prudente que a mensagem do próximo relatório salientasse o crescimento econômico e a liberalização do mercado como mecanismos próprios para o desenvolvimento.

No entanto, não era só o Relatório de 2000 que ameaçava a divulgação pelo Banco dos supostos benefícios do mercado. Em abril daquele ano, o *New Republic* publicou um artigo de Stiglitz, no qual este atribuía ao FMI a culpa pela crise econômica do Leste Asiático, ocorrida entre 1997 e 1998. Segundo o economista, esses países teriam liberalizado seus mercados de capital e financeiros no início da década sob a pressão principalmente do Tesouro norte-americano. Os rápidos fluxos de capital tinham até gerado investimentos na Tailândia. No entanto, quando se dissiparam para outros mercados, a *baht* entrou em colapso e o estoque de capitais evaporou. Os bancos japoneses e outros investidores cessaram os seus negócios não somente na Tailândia, mas também em outras economias da região, precipitando uma crise assustadora. Diante disso, o FMI impôs as mesmas políticas de austeridade

monetária já experimentadas na América Latina, durante os anos 1980. Como chefe econômico do Banco Mundial, Stiglitz tentou reverter a situação, argumentando que as nações do Leste Asiático já estavam retirando recursos do orçamento voltados para a educação e a infra-estrutura e as recomendações do FMI só estavam piorando o pesadelo.

O artigo atingiu impetuosamente os sentimentos já vulneráveis do Tesouro norte-americano. O Secretário deste, Lawrence Summers - uma das figuras mais importantes dentro do gabinete de Clinton - ligou imediatamente para Wolfensohn e falou-lhe numa maneira que poucos poderiam fazê-lo, ordenando que todas as conexões entre Stiglitz e o Banco fossem cortadas. Wolfensohn chamou assim o próprio para uma tensa reunião, na qual lhe pediu que se afastasse da instituição.

Agora só restava "converter" o recado transmitido pelo relatório para que tudo voltasse ao normal dentro da instituição. Kanbur foi levado a uma reunião com Wolfensohn em maio, na qual se surpreendeu com a posição deste em defesa ao mercado. Logo após o encontro, o autor do relatório deixou a instituição e desapareceu. Quinze dias depois, a história já tinha chegado à imprensa. Kanbur, contudo, não quis se pronunciar, temendo dissociar-se do Banco e legitimar, com isso, mais alterações no relatório. No final, este foi publicado com três modificações: um capítulo foi adicionado sobre crescimento e pobreza, apesar do comentário de alguns de que esta mensagem estava incoerente com o resto do documento. As críticas ao livre mercado foram suavizadas e os benefícios do mesmo acentuados. E finalmente, a seção sobre os controles ao capital foi cortada, bem como a menção à Malásia. (WADE, 2001).

Esses episódios ilustram assim a heterogeneidade de idéias, posições políticas e interpretações sobre a realidade social presentes no Banco. Apesar deste sempre ter se sentido muito à vontade, defendendo os princípios do livre mercado, há várias correntes em seu interior que assumem uma posição extremamente crítica a tal modelo. Em certos contextos, essas opiniões conseguem ter uma influência mais intensa nas decisões da instituição, como na época de Woods, McNamara, Conable e,

em uma certa medida, Wolfensohn. Já em outras conjunturas, o clima torna-se mais propício para a emergência da abordagem neoclássica. As vozes dissonantes do paradigma em hegemonia, contudo, nunca se calam totalmente, fazendo com que qualquer postura assumida pelo Banco acabe sendo produto de um amplo combate travado entre as diversas forças contidas em seu interior.

Para o interesse do presente trabalho, o mais importante a notar é que a atenção dedicada ao Estado, após os protestos com os quais o Banco se defrontou nos anos 80, tornou mais explícita uma inconsistência sempre presente em seus discursos. No auge da consolidação do pensamento ortodoxo, o modelo de Estado presente nas economias subdesenvolvidas era visto como o principal responsável pelas baixas taxas de crescimento das mesmas. O mesmo Estado era, no entanto, chamado para realizar uma série de reformas no intuito de tornar a sua própria atuação o mais modesta possível. Agora, defrontamo-nos com a mesma retórica de que o Estado seria o maior culpado pelo subdesenvolvimento, devendo assim realizar um amplo roteiro de mudanças em seu interior para possibilitar o "progresso" dessas nações. Dessa vez, contudo, a entidade não propõe somente uma mera redução do aparelho estatal, mas uma repleta mudança no modo deste intervir.

Vejamos no próximo capítulo como o Banco e alguns autores que lhe servem como referência constroem esse argumento e como tal inconsistência acaba, ao nosso ver, sendo exacerbada nessa posição assumida pela instituição menos hostil à participação do Estado no processo de desenvolvimento.

CAPÍTULO II – O ESTADO COMO PROBLEMA E TAMBÉM COMO SOLUÇÃO⁵

É possível reunir quatro tipos de conflitos distinguidos pelo Banco Mundial que assolariam os países subdesenvolvidos, mantendo-os longe do crescimento econômico. O primeiro é o protecionismo comercial tido como excessivo, o que, por um lado, limitaria a atividade da iniciativa privada e por outro, fecharia as portas da economia para as forças supostamente dinamizadoras do mercado internacional. O processo seria ainda intensificado por um outro tipo de problema apontado pelo Banco - a escassa organização institucional desses países. De acordo com a entidade, as instituições das chamadas nações em desenvolvimento não proveriam leis e regras que assegurassem um ambiente econômico propício para o crescimento, e nem medidas que protegessem a sociedade da arbitrariedade dos que estão no poder. Essa falha da organização institucional, aliada ao protecionismo comercial, proporcionaria o surgimento de um terceiro tipo de atritos presentes nas nações subdesenvolvidas – as relações de “compadrio” tidas como recorrentes nas mesmas. Por último, haveria a ineficiência dos investimentos públicos em várias áreas da vida social, com subsídios, políticas e serviços. Isso desperdiçaria os já escassos recursos do orçamento público, que poderiam ser utilizados trazendo mais retornos para a sociedade.

Como pode-se observar, todos os problemas apontados pelo Banco têm origem no próprio Estado dos países subdesenvolvidos. No entanto, a entidade irá considerar esse mesmo Estado como o elemento que resolverá todos os conflitos, levando essas nações ao “progresso”. Ao nosso ver, trata-se,

⁵ O título desse capítulo é uma referência direta ao texto de Peter Evans – “O Estado como Problema e como Solução”, *Lua Nova*, n°28/29, 1993, no qual o autor trata as mudanças das perspectivas sobre o Estado.

portanto, de uma visão um tanto quanto “esquizofrênica” do aparelho estatal, pois o que o Banco acaba por propor é uma quebra do feitiço pelo próprio feiticeiro.⁶

Nas linhas que se seguem, veremos como a entidade expõe cada um dos problemas causados pelo modelo de Estado dos países pobres, e como credita ao próprio a responsabilidade de resolver todas essas questões. Começamos com as críticas ao protecionismo comercial. Depois, iremos nos deter nos problemas institucionais. Passaremos em seguida para a questão do patrimonialismo e finalmente trataremos da ineficiência dos investimentos públicos.

1.Mudando o foco da intervenção do Estado:

Como o Banco sempre se mostrou simpático ao ideal do *laissez faire* (WADE, 2001: 126), os relatórios costumam enfatizar que a liberalização das leis de comércio e investimentos estaria tornando a economia mundial cada vez mais forte, trazendo melhoras consideráveis para o bem-estar daqueles que a praticam. (BANCO MUNDIAL, 1997: 141). O relatório de 1991 - *O Desafio do Desenvolvimento* – inicia-se com um prefácio no qual argumenta que um clima internacional favorável seria fator crítico para o desenvolvimento futuro. (Idem, 1991: iii). Os fluxos de bens, serviços, capital e pessoas gerariam crescimento econômico entre as nações, criando novas oportunidades para os trabalhadores dos países pobres.

Assim sendo, as nações que teriam obtido os maiores ganhos, teriam sido aquelas que tomaram cedo a decisão de aproveitar as oportunidades internacionais, fiando-se cada vez mais na alocação de recursos pelas forças do mercado. (Idem, 1995: 8-12). Anne Krueger, chefe econômica do Banco entre 1982 e 1986 e atualmente Primeira Vice-Diretora Gerencial do FMI, reforça o argumento, referindo-se ao caso do Leste Asiático. Segundo ela, o último teria adotado estratégias de desenvolvimento voltadas

⁶ Essa inconsistência na argumentação do Banco já tinha chamado a atenção de Ray Kiely. Este sustentou que, para a entidade, o Estado é visto como um problema, em decorrência da sua intervenção, considerada exageradamente intensa. Ao mesmo tempo, porém, o Estado é também visto como uma solução, tendo que se reformar para permitir a criação de riqueza. A pergunta do autor, portanto, é como os políticos desse Estado, tidos como corruptos, interessariam-se por essas reformas. (KIELY, 1998: 75).

para o exterior, fazendo da economia internacional uma das principais responsáveis pelo seu crescimento. (KRUEGER, 1995b: 3). Bela Balassa, outro intelectual de grande influência dentro do Banco, alega que os países subdesenvolvidos praticantes das mesmas estratégias, durante a década de 1960, teriam tido menos dificuldades em lidar com os efeitos adversos da crise do petróleo e da recessão mundial. (BALASSA, 1981: 267).

Evidências empíricas, portanto, teriam documentado que países com políticas voltadas para o exterior, como abertura para o mercado internacional, políticas monetárias e fiscais disciplinadas e mercados financeiros bem desenvolvidos teriam presenciado um maior crescimento econômico. (WORLD BANK, 2000/2001: 63). Enfim, a eliminação das barreiras comerciais é exaltada como uma das medidas mais promissoras para o “progresso” dos chamados países em desenvolvimento.

No entanto, de acordo com os documentos do Banco, as nações pobres viriam sendo privadas de toda essa força "transformadora" proporcionada pelo mercado mundial, em decorrência das exageradas leis protecionistas criadas pelo Estado. Sebastian Edwards expõe esse argumento em sua obra sobre a América Latina. Segundo ele, a longa tradição de políticas protecionistas teria moldado a estrutura econômica da região em muitos aspectos. Isso teria resultado em discriminação contra a exportação, má alocação de recursos, investimentos ineficientes e deterioração da distribuição econômica. (EDWARDS, 1995: 117).

Não é de surpreender, assim, que os relatórios tragam críticas extremamente severas às políticas de substituição de importação praticadas por muitos países subdesenvolvidos nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Anne Krueger culpa-as pela crise da dívida na década de 1980. Segundo ela, teria sido muito mais fácil para os países pobres procurar itens de substituição de importação do que expandir a capacidade para exportar. Tal fato teria aumentado a demanda por produtos importados, tornando essas economias mais vulneráveis a choques externos. (KRUEGER, 1995b: 35). O relatório de 1989 - *Sistemas Financeiros e Desenvolvimento* - apresenta um argumento semelhante, sustentando que o desenvolvimento da África, América Latina e Europa Oriental sofreu um retrocesso na década de 1980,

em virtude destes países terem se valido de estratégias que não levavam em conta a eficiência econômica e a concorrência internacional. (BANCO MUNDIAL, 1989: 12).

As políticas de substituição de importação são assim acusadas de terem sido contraproducentes e prejudiciais ao desempenho econômico. (Idem, 1995: 37). As economias orientadas para o interior limitar-se-iam a vender seus produtos para mercados pequenos e altamente protegidos. Os níveis de investimento público tenderiam a ser altos, sugando a vitalidade da iniciativa privada, que permaneceria “sonolenta”. (WORLD BANK, 1986: 43). Além disso, medidas que restringem a importação de tecnologia para fomentar a produção interna da mesma apenas duplicariam tecnologias já existentes no exterior. (BANCO MUNDIAL, 1991: 102).

Com críticas assim tão severas, muitas das reformas sugeridas pelo Banco Mundial têm como pressuposto uma maior atuação da iniciativa privada e, conseqüentemente, uma diminuição da atividade do Estado em vários domínios da vida social, para focar-se em outros. Dessa forma, os agentes privados deveriam tanto ter um maior campo de ação, quanto um contato mais freqüente com a concorrência internacional. Para a entidade, os empresários seriam o elo de ligação entre a inovação e a produção; identificariam novas oportunidades econômicas, assumiriam riscos e mudariam métodos de produção e distribuição. (Idem, 1991: 65). Como corolário, a exposição desses países à concorrência mundial seria uma maneira de aprimorar essa eficiência, pois a competição conferiria oportunidades para se fazer o melhor, além de promover a igualdade. Em mercados competitivos, os recursos seguiriam, portanto, os méritos de um projeto e não as conexões políticas e sociais dos empresários. (WORLD BANK, 2002: 8).

Não se espera, porém, que a iniciativa privada assuma completamente a responsabilidade de levar os chamados países em desenvolvimento ao progresso econômico. O primeiro capítulo do relatório de 1997 - *Estado num Mundo em Transformação* - alega que o desenvolvimento dominado pelo Estado haveria fracassado, mas, sem um Estado efetivo, o desenvolvimento seria impossível. (BANCO MUNDIAL, 1997: 25-6). Os mercados competitivos constituiriam o melhor meio encontrado

de organizar eficientemente a produção e a distribuição dos bens e serviços. Não poderiam, porém, funcionar no vácuo, necessitando, assim, de uma estrutura jurídica e normativa que só os governos poderiam fornecer. A relação entre mercado e Estado não estaria, portanto, encerrada numa dicotomia entre *laissez-faire* e intervenção. Quando os dois se unissem, o todo seria maior do que as partes. (Idem, 1991: 2).

É dessa forma, portanto, que o Banco elabora a sua análise para os problemas dos países subdesenvolvidos, que têm como causa e solução o próprio Estado presente nos mesmos. Não estaríamos assim sendo justos com as propostas da entidade se disséssemos que esta defende uma mera substituição da intervenção estatal pela gerência da iniciativa privada. A atuação desta última e o contato desses países com a concorrência internacional deveriam, sim, ser ampliados. No entanto, necessitariam de um determinado quadro institucional que somente o Estado poderia providenciar. O que está aqui em jogo, portanto, não é a diminuição do papel do Estado, mas uma mudança do mesmo para que supostamente possa transformar o desempenho de suas economias em algo mais tranqüilo e harmonioso. Trata-se, como corolário, de uma reelaboração da intervenção estatal e não do fim da mesma, pois como já aqui argumentamos, é ao próprio Estado que o Banco delega o papel de protagonista na luta a favor do desenvolvimento.

Para conceder uma atuação mais ampla à iniciativa privada, bem como uma maior exposição do país à competição internacional, veremos que a entidade elabora um roteiro de reformas institucionais que deveriam ser acionadas pelo Estado. Tais reformas, contudo, ligam-se a outro problema identificado pelo Banco - a fraca organização institucional dos países pobres.

2. Moldando as instituições para as necessidades do mercado:

Como vimos, o Banco Mundial considera a iniciativa privada e a livre concorrência como condições fundamentais para a ida dos países pobres ao desenvolvimento. O Estado, portanto, deveria estar pronto para atender a todas as necessidades dessas alegadas forças do progresso. Disso decorre a grande importância que é atribuída às instituições. A habilidade do Estado em providenciá-las seria um determinante importante de como os indivíduos se comportam dentro dos mercados e de como estes funcionam. Uma boa governança incluiria a manutenção das leis e das regras; a criação, a proteção e o reforço dos direitos de propriedade⁷; a provisão de um regime regulatório que promoveria a competição; e o estabelecimento de políticas macroeconômicas eficientes que criariam um ambiente seguro para o desenvolvimento dos mercados. (WORLD BANK, 2002: 99).

De acordo com o Banco, as instituições dos países pobres teriam porém pouca capacidade para resolver conflitos, controlar choques externos, elaborar respostas políticas, implementar ajustes econômicos e manter o crescimento. As leis por elas criadas não seriam bem esclarecidas para a sociedade, além de serem constantemente mudadas. As empresas e as indústrias não poderiam ter certeza do que seria lucrativo, lícito ou ilícito. Manter-se-iam, conseqüentemente, perdidas em incertezas, não sabendo em que regulamentos confiar para guiar suas decisões. (BANCO MUNDIAL, 1997: 35).

⁷ Há, contudo, inúmeros exemplos espalhados pela história de que os direitos de propriedade podem se tornar extremamente prejudiciais ao desenvolvimento econômico e que a violação dos mesmos, conseqüentemente, acabou sendo benéfica em alguns casos. O mais conhecido foi o dos cercamentos na Inglaterra, que violaram os direitos de propriedade comunal, ao colocar fronteiras em terras comuns. Com isso, contribuíram para o desenvolvimento da indústria de lã e para o cultivo de ovelhas nos territórios confiscados. As reformas agrárias no Japão, na Coreia e em Taiwan após a Segunda Guerra igualmente infringiram os direitos de propriedade dos proprietários de terra, porém contribuíram para o desenvolvimento desses países. Muitos ainda sustentam que a nacionalização das empresas industriais na Áustria e França contribuiu para o desenvolvimento das mesmas, transferindo a propriedade desses estabelecimentos de capitalistas industriais conservadores e não dinâmicos para gerentes do setor público profissional voltados para a tecnologia moderna e com investimentos mais agressivos. (CHANG, 2002: 82-83).

Segundo a argumentação da entidade, portanto, as instituições deveriam prover a produtores agrícolas e industriais informações sobre mercados e possibilidades de operar a custos aceitáveis. (Idem, 1991: 97). De acordo com o relatório de 1998 - *Knowledge for Development* - a informação seria o sangue que correria nas veias de toda economia, devendo ser determinada por regras formais, convenções sociais, instituições e governos. Os países de renda baixa e média, entretanto, teriam poucas instituições próprias para a mesma, deficiência que prejudicaria o desempenho dos mercados, visto que as pessoas se sentiriam desestimuladas a entrar em transações fundamentais para o crescimento rápido, igualitário e sustentável da economia. Sem informações confiáveis, portanto, os mercados não atuariam eficientemente. (WORLD BANK, 1998: 72).

As informações também seriam essenciais para os sistemas financeiros, pois o Banco considera estes últimos o cérebro da economia. As instituições financeiras deveriam assim prover dados confiáveis sobre possíveis emprestadores, confiabilidade de mercados e notícias a respeito do crédito de futuros parceiros. Para tal, necessitariam de políticas de suporte do governo, bem como uma infraestrutura legal bem desenvolvida que proviria dados compreensíveis sobre as firmas, sujeitaria os contratos a regras eficientes e transparentes, impondo penalidades a quebras de acordos e fraudes⁸. (Idem, 1998: 81).

No entanto, as versões dos países subdesenvolvidos para as instituições financeiras apresentariam uma série de problemas. De acordo com Sebastian Edwards, as nações latino-americanas teriam controlado o setor financeiro, impondo limites às taxas de juros e alocando crédito para setores erroneamente considerados promissores. A criação de novas instituições teria sido bloqueada sob o

⁸ Embora muitos tenham salientado a importância das instituições voltadas para a divulgação de informações, ao depararmos com a história do desenvolvimento das economias hoje desenvolvidas, percebemos que esse tipo de instituição tinha uma qualidade extremamente duvidosa até o século XX. A Inglaterra tornou obrigatória a inspeção de firmas por um agente externo em 1844, pelo Company Act. Em 1856, contudo, esta se tornou voluntária em decorrência de críticas de Stuart Mill. Em 1900, voltou a ser compulsória. No entanto, não havia requerimentos próprios para que as companhias preparassem e divulgassem os seus orçamentos. Em 1907, as firmas passaram a ser obrigadas a publicar suas rendas. Muitas delas, entretanto, conseguiam omitir a data da publicação, divulgando os mesmos orçamentos todos os anos. Esse problema só foi resolvido em 1928, quando as companhias foram forçadas a detalhar os ganhos. Até 1948, porém, essas legislações permaneciam repletas de problemas. (CHANG, 2002: 90).

temor de que atividades especulativas e improdutivas prejudicassem o sistema econômico. Os controles financeiros teriam, portanto, resultado num baixo grau de monetização, gerado atividades de lobby voltadas para a obtenção de quotas, reduzido a qualidade do investimento privado, deprimido o crescimento da produtividade e desencorajado a intermediação financeira. (EDWARDS, 1995: 200).

Outro elemento da iniciativa privada que necessitaria de um suporte do Estado seriam as firmas. As instituições voltadas para essas teriam a missão de ajudá-las a se desenvolver, mobilizar e alocar recursos. Tornariam os contratos mais confiáveis, promovendo fluxos de informações, definindo e reforçando direitos e encorajando a competição⁹. Além disso, expandiriam as oportunidades de criação de riqueza, facilitando a entrada de novas firmas no mercado e a captação de recursos para as companhias já consolidadas.¹⁰ (WORLD BANK, 2002: 55-56).

Assim sendo, todas as reformas acima descritas seriam procedimentos técnicos que auxiliariam o Estado dos chamados países em desenvolvimento a alcançar o desenvolvimento propriamente dito. Não bastaria portanto somente abolir as barreiras comerciais, permitindo maior acesso aos supostos benefícios do mercado mundial. Para o Banco, o Estado deveria criar uma série de dispositivos pelos

⁹ Os Estados Unidos foram os grandes pioneiros da moderna legislação sobre a competição, introduzida em 1890, com o Sherman Antitrust Act. Até 1902, contudo, foi utilizada principalmente para prejudicar sindicatos em nome de grandes corporações. Ao longo de todo o século XIX, o governo inglês nem amparava e nem proibia a formação de trustes. A primeira iniciativa nesse sentido veio somente em 1919, com o Profiteering Act, criado para lidar com as carências da guerra. Em 1948, houve uma tentativa com Monopolie and Restrictive Act, de regular práticas de monopólio e de organização de trustes. No entanto, sua atuação permaneceu muito longe da esperada. Foi somente em 1956, com o Restrictive Practices Act, que se estabeleceu a verdadeira Lei Antitruste, reconhecendo que práticas restritivas pelas firmas poderiam ter repercussões no interesse público. (CHANG, 2002: 92).

¹⁰ Ao comparar a história de desenvolvimento dos países hoje industrializados com a das nações que estão atualmente nesse processo, Ha Joon Chang observa que os primeiros levaram décadas, senão séculos para promover esse aparato institucional que o Banco recomenda. Além disso, a construção dessas instituições foi algo extremamente complexo e repleto de reversos. Dessa forma, a exigência de que os atuais países em desenvolvimento realizem tais reformas o mais rápido possível estaria em discordância com o que ocorreu com as potências industriais, no momento em que estas se desenvolviam. Chang ainda nota que as atuais nações desenvolvidas estavam num estágio institucional bem menos avançado nos tempos em que tinham taxas de crescimento similares às dos países hoje ainda em desenvolvimento. Em 1820, por exemplo, a maioria das atuais potências industriais estavam num nível de desenvolvimento comparável ao presente no Bangladesh de hoje (renda de \$ 720 *per capita*). Nessa época, porém, ainda não tinham desenvolvido muitas das instituições já existentes nesse país, como sufrágio universal, banco central, imposto de renda, regulação sobre falência de firmas e burocracia regulada. (CHANG, 2002: 111-120).

quais a iniciativa privada amadureceria, podendo desfrutar da melhor forma possível da competição internacional.

Cremos que essas reformas consubstanciam o nosso argumento, pois ao mesmo tempo em que o Banco discrimina inúmeros problemas presentes nas instituições das nações subdesenvolvidas, concede às mesmas a iniciativa para desempenhar todas as mudanças. Além disso, as reformas nos informam sobre o tipo de intervenção que o Banco deseja para o Estado das nações subdesenvolvidas. Deixando explícita a influência da abordagem da *escolha racional*, a entidade defende a emergência de um Estado essencialmente regulador, que mantenha o primado da lei e evite os "caronistas". Nas próximas linhas, veremos o mesmo argumento ser empregado em relação às práticas de corrupção desempenhadas pelos políticos e funcionários públicos dos países pobres.

3.O protecionismo e a ineficiência das instituições intensificando a corrupção:

Um outro problema destacado pelo Banco sobre o aparelho estatal das nações pobres, também reforçado pelo protecionismo é a corrupção. Segundo os documentos, a habilidade do aparelho estatal de intervir na economia, permitiria- lhe agir arbitrariamente, pois as restrições comerciais distorceriam a alocação de investimentos, estimulando a atividade de *lobby* por parte de interesses privados e de governos. (BANCO MUNDIAL, 1991: 110). As políticas favoráveis ao desenvolvimento não seriam assim elaboradas, por serem prejudiciais à canalização de recursos por grupos politicamente influentes. (Idem, 1997: 52). Portanto, a proteção geraria renda para os donos de certos segmentos do capital, do trabalho ou da terra, e tornaria-se ainda mais intensa em ambientes nos quais não haveria concorrência interna e nem internacional. (Idem, 1991: 149).

As práticas patrimonialistas ainda enfraqueceriam as forças competitivas, pois um ambiente competitivo robusto dependeria da entrada de novas firmas no mercado. Quando a corrupção fosse intensa, entretanto, as novas empresas necessitariam pagar propinas para obter registros e entrar em operação, o que as desestimularia, causando prejuízos à concorrência da economia. (WORLD BANK,

2002: 105). Isso não só traria danos à credibilidade do país, afastando os investidores privados, como também solaparia o primado da lei, ao debilitar o poder das normas estabelecidas pelo Estado e ao incitar o restante da sociedade a desrespeitar as regras. (BANCO MUNDIAL, 1997: 104).

A tendência a práticas patrimonialistas seria ainda reforçada pela centralização dos recursos econômicos nas mãos do governo e pela crença de dirigentes e economistas do desenvolvimento das décadas de 1950, 1960 e 1970 de que para desenvolver indústrias, países tidos em desenvolvimento não podiam depender somente do mercado e da iniciativa privada. Disso decorreriam as tarifas, taxas, normas e incentivos fiscais que acabariam por proteger grupos de interesses especiais. (Idem, 1991: 147). Tendo livre acesso ao orçamento público, os políticos poderiam usá-lo para aumentar suas chances de reeleição. Haveria, portanto, a tendência de uma piora da performance fiscal nos anos eleitorais, levando à acumulação de déficits e à instabilidade macroeconômica.

Outro elemento que favoreceria a corrupção seriam certas características institucionais desses países, como a existência de maiores oportunidades para os políticos extraírem rendas quando dentro do setor público e a desinformação dos eleitores sobre as decisões políticas, conferindo aos oficiais uma maior habilidade para manipular a opinião pública. (WORLD BANK, 2002: 103).

A corrupção também seria uma das responsáveis pelos altos níveis de pobreza presente nos países subdesenvolvidos. Deepak Lal, um intelectual que é referência para o Banco, argumenta que a miséria na Índia deitaria raízes no sistema político dominado pelos fazendeiros ricos, grandes empresários, pela *petit bourgeoisie* e pelos trabalhadores sindicalizados. Em contextos como esses, as políticas distributivas apresentariam inúmeras falhas, pois os ricos se apropriariam de grandes partes dos benefícios obtidos pelos investimentos públicos. A burocracia que administraria os programas de ataque à pobreza igualmente descenderia da oligarquia rural e de elites urbanas, moldando tais medidas aos seus interesses particulares. (LAL, 1976: 735). Jagdish Bhagwati compartilha a insatisfação de Lal ao abordar o problema da pobreza na Índia. Para ele, uma das causas desta estaria no governo interventor presente no país que teria se tornado improdutivo, mingando a iniciativa privada e

desviando a atividade empresarial para atividades de obtenção ilícita de renda. (BHAGWATI, 1988: 546-547).

Contudo, para termos uma boa compreensão de como o Banco Mundial associa o intervencionismo estatal e o protecionismo com o aumento da corrupção, precisamos recorrer novamente a Anne Krueger. A autora argumenta que os indivíduos presentes no setor público não seriam menos preocupados com os seus interesses particulares do que aqueles do setor privado. Um político tomaria assim decisões baseando-se em seus desejos de se autopromover ou se reeleger, não levando em consideração, necessariamente, o bem-estar da sociedade. (KRUEGER, 1990). Conseqüentemente, a intervenção do Estado na economia, aliada ao comportamento maximizador de utilidades, criaria inevitavelmente oportunidades de *rent-seeking* (captura de renda), nas quais um agente (empresa, indivíduo ou grupo) obteria vantagens superiores às fornecidas pelo mercado. (MORAIS, 2001: 51).

A autora exemplifica esse seu argumento, referindo-se às restrições de importações. Seu ponto de partida é um país que consome comida, produzida internamente, e bens de consumo, importados e comprados com a renda da exportação dos produtos agrícolas. Havendo, porém, uma restrição à importação, o trabalho empregado na distribuição doméstica de bens de consumo diminuiria, ao mesmo tempo em que a força de trabalho do setor agrícola aumentaria. Como corolário, o preço doméstico dos bens importados, bem como o salário dos distribuidores tornar-se-iam maiores, excedendo o salário do setor agrícola. De acordo com Krueger, nessas circunstâncias, a distribuição passaria a atrair muitas pessoas, em virtude dos retornos mais promissores por ela proporcionados, até o momento em que o salário nesse setor se igualasse ao dos agricultores. Intervenções como essa, portanto, tornariam rentáveis certas atividades, fazendo com que as pessoas competissem pelos lucros daí decorrentes.

As conseqüências disso seriam extremamente prejudiciais para o bom funcionamento da economia. Primeiro, a existência do *rent-seeking* afetaria a percepção das pessoas quanto ao sistema econômico. Krueger explica que se a distribuição de renda fosse interpretada como produto de uma

loteria, na qual ricos são vistos como *rent-seekers* de sucesso e os pobres como fracassados, o mecanismo de mercado perderia a sua credibilidade. A alta renda deixaria de ser vista como reflexo de um alto produto social e as pessoas passariam a crer que o mecanismo de mercado fosse falho. Segundo, as regulamentações poderiam se tornar tão evasivas que o empresariado desistiria de investir em novas tecnologias e em novos mercados, adotando o *rent-seeking* como o único canal para obter mais lucros. E, terceiro, os cargos públicos passariam a ser vistos como "ofertadores de renda", já que disponibilizariam empregos e legislações em troca de benefícios monetários ou apoio político. (KRUEGER, 1974).

A mesma construção argumentativa pode ser vista no relatório de 1988. Este conta que a atenção conferida ao mercado, a partir da década de 1980, ganhou respaldo intelectual na perspectiva do "interesse privado" do setor público, cujas bases teóricas deitavam raízes nos economistas liberais clássicos como Adam Smith. Dessa forma, sustenta que as pessoas, membros ou não de governos, usariam a influência e os recursos que possuem para favorecer seus interesses particulares. Em se tratando dos políticos, portanto, estes se serviriam dos poderes do governo para proveito próprio. Disso decorreria a necessidade de se limitar o papel do Estado como fornecedor de bens públicos, pois do contrário, certamente haveria uma provisão ineficiente, tanto pública quanto privada, de bens e serviços. (BANCO MUNDIAL, 1988: 53).

No livro já aqui citado de Sebastian Edwards, deparamo-nos novamente com essa retórica. O autor explica que durante os primeiros anos das políticas de substituição de importação, indústrias importantes foram criadas, consolidando as bases para o desenvolvimento de um setor manufatureiro doméstico. Vários controles, restrições e regulações contraditórios teriam sido, porém, elaborados, gerando atividades de *rent-seeking*. (EDWARDS, 1995: 44-45).

O relatório de 1997 reintera o argumento, alegando que as normas dos processo de elaboração de políticas desses governos permitiriam a políticos e burocratas seguirem apenas os seus interesses próprios ou dos seus representados, trazendo resultados coletivamente indesejáveis e instabilizadores.

Fazendo uma alusão a Adam Smith, o documento sustenta que, na arte do governo, não haveria mão invisível a guiar automaticamente as iniciativas individuais rumo ao bem comum¹¹. (BANCO MUNDIAL, 1997: 85).

Mas as referências a Krueger ainda não param por aí. Ela salienta que as medidas voltadas para o desenvolvimento de um país necessitariam ser pensadas por políticos muito bem instruídos, que, no entanto, seriam raros nas nações pobres, onde as instituições de ensino competentes igualmente seriam escassas. Com isso, conclui que incumbir o setor público de realizar qualquer atividade acabaria tendo custos maiores. (KRUEGER, 1990: 13-17).

É novamente no relatório de 1988 que buscamos as correspondências entre as observações de Krueger e o Banco Mundial. O documento comenta que as decisões tomadas pelos políticos dos ditos países em desenvolvimento não levariam em conta critérios econômicos, em virtude dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento não terem condições de avaliar integralmente os projetos. Esses governos, portanto, careceriam de pessoal qualificado e de incentivos institucionais que garantissem uma análise devidamente feita dos planos de orçamentos. A suposta falta de um corpo burocrático competente, portanto, seria mais um estímulo para as práticas patrimonialistas, deixando os políticos mais propensos a guiar suas ações pela influência de grupos ou pelo desejo de realizar projetos que lhes tragam prestígio. (BANCO MUNDIAL, 1988: 135).

Tal crítica se repete no documento dedicado ao crescimento do Leste Asiático - *The East Asian Miracle - Economic Growth and Public Policy* - em que o Banco elogia os mecanismos de seleção e

¹¹ Apesar do Banco se mostrar tão incomodado com a corrupção, esta dificilmente foi levada em consideração em suas políticas de empréstimo. Em 1977, o *Wall Street Journal* declarou que de 10 a 15% dos recursos da entidade voltados para projetos na Indonésia eram utilizados em práticas de corrupção. O país, ao lado da China e das Filipinas, foi eleito em 1993 como a nação mais corrupta do mundo pelo *Political and Economic Risk Consultancy* de Hong Kong. No mesmo ano, porém, os três países foram os que mais receberam fundos do Banco. Além disso, evidências explícitas de corrupção dificilmente interrompem um empréstimo. Foi o que ocorreu no projeto de construção da represa Yacyreta, no rio que divide a Argentina e o Paraguai, que providenciaria 2700 MW de energia elétrica ao custo de \$1,5 bilhão. Em 1979, o Banco investiu \$210 milhões. Em 1983, o projeto já tinha consumido \$ 1 bilhão, apesar de não ter nem começado a ser construído. Em 1988, o Banco emprestou mais \$252 milhões e dois anos depois, Yacyreta não estava nem 60% pronta. (CAUFIELD, 1996: 245-247).

monitoração de projetos de crédito direto adotados pelo Japão e pela Coréia. Esses teriam sido elaborados por um corpo de funcionários autônomo e isolado de influências não econômicas. Já os outros países subdesenvolvidos contariam com critérios para o desenvolvimento de projetos permeáveis a interesses particulares. (WORLD BANK, 1993: 286-7).

Dessa maneira, a organização burocrática dos países pobres também é alvo de crítica. O relatório de 1988 sustenta que a remuneração do funcionário público o incentivaria a agir ineficientemente. Pois, a erosão do salário real diminuiria o empenho no serviço, fazendo com que os empregados se comprometessem com outras atividades, como suborno ou acúmulo de funções para completar a renda. Seria difícil assim manter a moral dos funcionários e um governo honesto. (BANCO MUNDIAL, 1988: 126). O relatório de 1995 completa, sustentando que a ineficiência dos organismos públicos se deveria à dificuldade de monitorá-los e às políticas de adoção do pessoal tidas como míopes e mal definidas, o que seria ainda agravado pelas oportunidades dos empregados de exibir comportamento de ganho, bem como de fugir das responsabilidades. (Idem, 1995: 104-5). Os serviços de infra-estrutura igualmente não teriam a autonomia administrativa e financeira necessárias, alocando funcionários praticantes do clientelismo. (Idem, 1994: 7).

Para resolver tanto a questão da corrupção, quanto a da incompetência burocrática três tipos de soluções são apresentadas pelo Banco. A primeira seria a maior exposição do país ao mercado mundial. A segunda residiria numa reforma institucional e a terceira estaria na descentralização à qual recorreremos mais adiante, num tópico específico a esse assunto.

É assim sugerida uma reforma a favor da abertura da economia, visto que essa reduziria os incentivos a condutas corruptas. Recomenda-se, igualmente, a adoção de reformas administrativas que introduzam pressões competitivas no governo. Pois, em primeiro lugar, a autoridade concedida ao Estado para restringir exportações ou emitir licenças comerciais também lhe daria a oportunidade de suborno em tais áreas. Em segundo, a abertura traria maior competição, diminuindo as rendas e conseqüentemente, as oportunidades para a corrupção. E, em terceiro, um contato mais amplo com o

mercado estrangeiro aumentaria os fluxos de informação, o que iria expor com mais facilidade as atividades desonestas dos políticos, bem como criaria incentivos para ações não corruptas entre parceiros comerciais. (WORLD BANK, 2002: 107).

Quanto às reformas institucionais, aconselha-se a criação de um judiciário independente¹² e a separação de poderes, além de maior disposição de informações sobre os processos jurídicos. Grupos da sociedade civil e a mídia deveriam atuar como monitores para mudar o comportamento de juízes e advogados. O Banco igualmente recomenda a criação de uma função pública baseada em normas, com uma estrutura salarial que recompense a honestidade dos servidores e um sistema de seleção baseado no mérito. (BANCO MUNDIAL, 1988: 110).

O Estado deveria incentivar os seus funcionários a trabalhar de uma maneira eficiente, aperfeiçoando a provisão dos serviços. Estudos sobre vários países confirmariam que seleções baseadas no mérito e recompensas por bons desempenhos diminuiriam as práticas nepotistas e corruptas. (WORLD BANK, 2000/2001: 100). Outra medida seria simplificar as tarefas burocráticas, tornando-as transparentes para o público. Pois, a disseminação de informações permitiria às pessoas fiscalizar os serviços¹³. (Idem, 2000/2001: 101).

Logo, é possível dizer que enquanto as reformas institucionais descritas no item anterior ligavam-se à esfera da sociedade civil, as aqui enumeradas referem-se ao âmbito do Estado.

¹² Ha Joon Chang, contudo, argumenta que na época em que os países atualmente industrializados ainda estavam em processo de desenvolvimento, o sistema judiciário estava exposto a uma enorme influência política e à corrupção até o final do século XIX. Costumava ser preenchido exclusivamente por homens vindos das classes sociais mais altas, sem nenhum conhecimento sobre a lei, o que levava a justiça ser extremamente tendenciosa. (CHANG, 2002: 81).

¹³ Apesar de toda essa ênfase na eficiência da burocracia como uma medida que certamente levaria as chamadas nações em desenvolvimento ao crescimento, Ha Joon Chang explica que essa era uma meta bem distante da realidade dos países hoje industrializados, na época em que estavam amadurecendo. Segundo ele, era muito comum, ao longo do século XVIII, a venda de cargos públicos para aqueles dispostos a comprá-los. Dessa maneira, os escritórios oficiais eram vistos como propriedade privada em muitos países. Além disso, as práticas de nepotismo eram extremamente recorrentes. Foi registrado que proporções significativas de administradores na França e Alemanha tinham sido filhos de altos oficiais. Diz-se que até mesmo após a extensiva reforma burocrática realizada por Frederick William I, na Prússia em 1713, o nepotismo ainda era freqüente. Como consequência, o profissionalismo era algo inexistente nos cargos burocráticos até o final do século XIX. (CHANG, 2002: 79-80).

Novamente, este surge como o guardião da paz e da lei, evitando que políticos maximizadores de interesses prejudiquem a ordem pública. Dessa forma, mais uma vez presenciamos o argumento circular do Banco, que enxerga no próprio Estado a incumbência de eliminar as práticas patrimonialistas desempenhadas pelos seus próprios políticos e funcionários. Se esses estão tão voltados para a concretização dos seus interesses particulares, nada indica que algum dia se empenhariam em eliminar a corrupção de suas práticas, a não ser que uma força maior os obrigue a fazê-lo. Essa suposta força, contudo, não é mencionada nos documentos do Banco aqui consultados, pelo menos não de forma explícita. Deixemos, porém, a tentativa de analisar as entrelinhas do discurso da entidade para o próximo capítulo. Há ainda mais um conjunto de problemas que a mesma identifica nos países pobres que merece ser aqui estudado.

4. Diminuindo algumas das responsabilidades do Estado:

No começo do presente capítulo, dissemos que o Banco "vislumbra" um Estado que deixe de atuar em algumas áreas para se focar em outras. Já vimos quais são as novas esferas às quais o Estado "sonhado" pela instituição deveria se atentar (manutenção da ordem e da estabilidade econômica). Resta-nos, agora, analisar quais seriam as funções pelas quais o mesmo deveria se desresponsabilizar.

Para o Banco, subsídios, legislações e serviços sociais promoveriam a canalização de recursos para as parcelas mais ricas da população. (WORLD BANK, 1986: 96; BANCO MUNDIAL, 1988: 120; Idem, 1997: 55). Isso seria a fonte de dois problemas: Em primeiro lugar, não atenderia àqueles que mais necessitariam de uma assistência do Estado, como os pobres, aumentando os níveis de miséria dos países subdesenvolvidos. Em segundo, desperdiçaria finanças e energia do Estado que poderiam ser utilizadas em nome do desenvolvimento. A saída seria focar esses investimentos aos grupos que gerariam mais retornos. A desregulamentação do mercado de trabalho, a privatização das empresas estatais, o fim da universalização dos serviços sociais, as já famosas reformas institucionais e a descentralização seriam medidas nessa direção. Como corolário, o Banco sugere que o Estado lide o

mínimo possível com as questões meramente sociais, mas ao mesmo tempo, ocupe as áreas consideradas desinteressantes pela iniciativa privada.

No entanto, mesmo nesses casos de limitação da atuação estatal, cremos ser possível observar a mesma retórica circular do Banco, segundo a qual o desenvolvimento deveria ser buscado pelo mesmo elemento que supostamente o atrofia. Se os gastos do enfermo Estado subdesenvolvido estão focados para projetos de baixo retorno, a nossa entidade espera que ele próprio volte tais recursos para os grupos passíveis de prosperar. Além disso, o Banco continua insistindo na emergência de um Estado panótico, que fiscalize e regule a sociedade civil, evitando que a busca pela maximização dos interesses de cada agente choque-se uma com a outra. Vejamos como isso é trabalhado pela nossa entidade em alguns dos seus relatórios. Vários desses foram exclusivamente dedicados a assuntos que obedecem a essa problemática.

O de 1994 foi voltado para a infra-estrutura. Defende a tese de que os subsídios direcionados a esse setor, nos ditos países em desenvolvimento, sempre beneficiariam os mais favorecidos, já que os mais pobres utilizariam querosene e velas para iluminar suas casas, recorreriam a vendedores particulares e quase nunca seriam servidos por redes de esgoto. Além disso, o investimento público nessa esfera seria decepcionante, pois as verbas seriam alocadas para áreas pouco prioritárias, não dando conta de cuidar da manutenção da infra-estrutura já existente. (BANCO MUNDIAL, 1994: 6). Esses projetos ainda não contariam com as pré-condições informacionais e contratuais próprias para o financiamento eficiente, privado e comercial (Idem, 114) e o setor ainda teria excesso de pessoal, pois o governo se valeria desse artifício para criar empregos, repassando os custos adicionais para os consumidores e contribuintes. (Idem, 87).

Mesmo assim, contudo, o abastecimento de infra-estrutura seria uma das áreas nas quais o Estado deveria atuar. O documento sustenta que apesar da provisão competitiva e comercial desse setor poder cumprir metas sociais como crescimento econômico, mitigação da pobreza e proteção ambiental, os mercados não teriam soluções para todos os problemas. Haveria assim suboferta de muitos serviços

se a provisão dos mesmos ficasse somente por conta da iniciativa privada. Esta poderia destinar aos pobres um abastecimento menos eficiente de infra-estrutura, prejudicar o meio-ambiente e a coordenação setorial e intersetorial talvez também não recebessem a atenção merecida. (Idem, 1994: 79).

Em 1995, o relatório focou-se na legislação trabalhista dos países pobres. Esta foi acusada de reduzir o ritmo do crescimento econômico, pois discriminaria a agricultura, estimularia a informalização e estabeleceria onerosas normas de segurança no emprego, tornando as contratações difíceis. Isso acabaria beneficiando um número limitado de trabalhadores, criando um desnível entre os do setor formal, informal e rural. O sistema de representação da classe trabalhadora e de resolução de dissídios também seria prejudicial ao crescimento, por estar sujeito a um processo governamental freqüentemente imprevisível, aumentando as incertezas das empresas sobre os custos da mão de obra. Igualmente, os sindicatos são incriminados de melhorar a situação de seus membros às custas dos detentores de capital, consumidores e trabalhadores não-sindicalizados, podendo chegar até a intensificar as desigualdades sociais em lugares forçados a aumentar os salários por conta de suas ações. (Idem, 1995).

A solução para tal seria a desregulamentação do mercado de trabalho. No relatório sobre o desenvolvimento do Leste Asiático, o Banco argumenta que os governos desses países teriam mais do que qualquer outro resistido à tentação de intervir nesse mercado, evitando a formação de pequenas elites com altos salários, tidas como recorrentes nos países subdesenvolvidos. (WORLD BANK, 1993: 260-6). Anne Krueger reforça o argumento, declarando que no Leste Asiático, além do salário mínimo ter sido abolido, poucas taxas teriam sido criadas para o empregador. (KRUEGER, 1995b: 17).

Dessa maneira, o relatório de 1995 aconselha a criação de políticas públicas que incentivem os trabalhadores a melhorar as suas habilidades e a educar os seus filhos. (BANCO MUNDIAL, 1995: 69). São também sugeridas estruturas normativas e institucionais que protejam a liberdade de associação e organização dos trabalhadores, inclusive o direito desses de se afiliar ou não a sindicatos.

A abertura comercial é também aconselhada para neutralizar os supostos efeitos negativos dos sindicatos, pois a competição com o mercado mundial limitaria a capacidade dos mesmos de obter salários mais altos para os seus membros. (Idem, 93-4). O mesmo é dito em relação aos dissídios. Estes deveriam ser solucionados no nível das fábricas, visto que desse modo, a habilidade dos sindicatos de obter salários mais altos seria contida pelas pressões competitivas às quais as firmas estariam expostas. Além do mais, num mercado competitivo, os custos desses acordos recairiam sobre os empregadores e os sindicatos, evitando que ambos tomassem decisões irrealistas. (Idem, 95).

As empresas estatais também sofrem fortes ataques dos relatórios. Argumenta-se que as mesmas produziriam bens que poderiam ser confeccionados por empresas privadas. (Idem, 1997: 55). Tais organizações também seriam grandes tomadoras de empréstimos de mercados financeiros, tanto externos quanto internos. Seriam os governos, porém, que estariam avalizando parcelas substanciais das dívidas, chegando a assumi-las em muitas ocasiões, sem garantias formais. Com isso, tais empréstimos teriam contribuído muito para o endividamento externo dos países subdesenvolvidos durante a década de 1980. Sustenta-se também que o governo teria concedido muitos subsídios implícitos às empresas, além de verbas extra-orçamentárias duvidosas, aumentando ainda mais o déficit. (Idem, 1988: 183). Aconselha-se, assim, que essas empresas venham a se autofinanciar com a geração de recursos próprios ou com empréstimos não governamentais. (Idem, 1988: 10). Conseqüentemente, ao invés de contarem com subsídios por parte do governo, as mesmas seriam tributadas como as empresas privadas, para supostamente se beneficiar da concorrência. A possibilidade de privatizá-las também deveria ser estudada, ampliando a participação do setor privado na administração e controle das atividades dessas empresas. De acordo com o documento de 1988, vários governos dos países industriais já teriam se desfeito de partes ou de todos os seus direitos de propriedade sobre as mesmas. (Idem, 1988: 193).

Outro elemento que canalizaria os recursos do Estado para áreas consideradas improdutivas seria o investimento na saúde e educação. No primeiro caso, os gastos se voltariam para tratamentos

curativos, quando seriam os preventivos os mais adequados para a população carente. (WORLD BANK, 1990: 77-8). Além disso, esses serviços se concentrariam nas áreas urbanas, onde mora a camada mais rica da população. (BANCO MUNDIAL, 1988: 146).

No caso da educação, os Estados subdesenvolvidos favoreceriam o ensino superior e a pesquisa científica em detrimento do ensino primário e secundário. O relatório de 1998 - *Knowledge for Development* - argumenta que a alocação de recursos para projetos de pesquisa provocaria flutuações nos orçamentos desses Estados, prejudicando a continuidade dos projetos. Não haveria fundos para a manutenção de equipamentos e as restrições a importações limitariam a posse dos mesmos. (WORLD BANK, 1998: 36). Os pesquisadores ainda teriam que se submeter a administradores sem nenhum conhecimento na área e o intercâmbio com firmas seria raro, fazendo com que a atividade científica não estivesse sintonizada com as necessidades produtivas do país. (Idem, 1998: 37, box 2,7).

O Estado, contudo, deveria se responsabilizar pela produção do conhecimento. Este seria um elemento essencial para o desenvolvimento, já que para elevar o padrão de vida, aprimorar a saúde, melhorar a educação ou preservar o meio ambiente seria necessário ir além do que simplesmente transformar mais recursos em objetos produtivos. Precisar-se-ia utilizar aqueles de uma maneira que gerasse retornos ainda mais altos e para tal, o conhecimento seria essencial.

Este teria, ainda, características de bens públicos, pois seria *não-rival* (usuários não podem ser impedidos de consumi-lo) e *não-excludente* (consumo por um usuário não reduz o estoque disponível para outros). Essas características desincentivariam a iniciativa privada a investir na produção do mesmo, cabendo ao Estado assumir a tarefa. (Idem, 1998: 16).

Os direitos de propriedade intelectual seriam assim importantes, pois estimulariam a criação de conhecimento, bem como permitiriam a disseminação do mesmo aos menores custos. As patentes, por exemplo, proviriam aos cientistas os dispositivos legais que impediriam outras pessoas de usar o conhecimento produzido por um período determinado. Além disso, um sistema que protegesse os direitos dos pesquisadores mostraria às firmas estrangeiras preocupação pela ciência, fazendo com que

as mesmas se tornassem mais dispostas a investir na produção de conhecimento do país¹⁴. (Idem, 1998: 34).

Outra área tida como imprópria para a gerência privada seria o desenvolvimento e a provisão de tecnologia agrária. Como a produção de conhecimento, esta também teria características de bens públicos (parcialmente *não-rival* e *não-excludente*). Empresas privadas não trabalhariam, portanto, com esse tipo de tecnologia por não ser possível restringi-la a somente aqueles que teriam pago para obtê-la. São recomendados o fim dos obstáculos que inibem a entrada de novas tecnologias e o estímulo à competição. Mantendo-se fiel à sua defesa do Estado regulador, o Banco também propõe o aumento na provisão de informações, com a elaboração de sistemas de certificados de produtos agrícolas, registros de sementes aprovados em outros países e regulações que protejam fazendeiros de possíveis problemas ambientais e de saúde que podem surgir do contato com as tecnologias. (Idem, 2002: 45-49).

Ainda nas questões referentes ao setor rural, o Banco argumenta que os esforços dos países pobres de se desenvolverem estariam resultando numa discriminação contra a agricultura. Essa é tida como um dos principais elementos econômicos dessas nações, porém, prejudicada com taxas de câmbio valorizadas e taxas excessivas sobre a exportação. O investimento público em infra-estrutura, educação e outros serviços na área rural também tenderiam a ser escassos. (Idem, 2002: 31). Assim, ao invés de especializarem-se na produção de produtos primários para o mercado mundial, obedecendo a uma vantagem comparativa, os países pobres teriam optado por estratégias de desenvolvimento doméstico para o auto-sustento. Com isso, importariam alimentos dos países industrializados, fazendo

¹⁴ Ha Joon Chang observa que todos os países atualmente industrializados, no momento em que estavam em desenvolvimento, contavam com direitos de propriedade intelectual extremamente duvidosos. Muitos sistemas de patentes pecavam por falta de requerimentos apropriados de seleção, altos custos no preenchimento e inadequado processo de aplicações e proteção aos pesquisadores. Em 1836, as patentes eram concedidas nos Estados Unidos sem nenhuma prova da originalidade do conhecimento, o que levava não só à concessão de patentes a tecnologias importadas ou já em uso, mas também a práticas de suborno e corrupção. (CHANG, 2002: 84).

com que o crescimento da agricultura ocorresse nos últimos, onde os custos de produção seriam mais altos.

Os subsídios voltados para a área rural também são condenados. De acordo com o relatório de 1986 - *The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth. Trade and Pricing in World Agriculture* - somente as grandes fazendas, as regiões com climas favoráveis e boa infra-estrutura beneficiar-se-iam dos subsídios do governo, em detrimento dos grupos mais pobres¹⁵. (Idem, 1986: 97).

Para resolver esses problemas, o Banco propõe a criação de instituições que diminuam os custos das transações agrárias. (Idem, 2002: 31). Isso estimularia o investimento para formação de renda, diminuiria as incertezas sobre as futuras transações, providenciaria crédito e segurança, geraria e disseminaria a tecnologia agrária, bem como ligaria comunidades pequenas e isoladas a mercados globais. (Idem, 2002: 32). As instituições teriam ainda que incluir registros de terras, serviços de titulações e mapeamento das áreas. Muitas dessas tarefas poderiam ser desempenhadas pela iniciativa privada, mas caberia aos governos assegurar os custos baixos dos registros e uma autoridade (pública ou privada) que mantivesse a imparcialidade desses. (Idem, 37).

- *A questão da pobreza:*

Ao insistir que boa parte dos recursos públicos seriam canalizados para as camadas mais ricas da sociedade, não é de estranhar que o Banco acuse o Estado dos países subdesenvolvidos de contribuir para o aumento da pobreza. Dois relatórios foram dedicados ao assunto - um publicado em 1990, intitulado *Poverty*, e outro em 2000/2001 - *Attacking Poverty*. O primeiro alega que a principal causa da miséria seria o ineficiente desempenho da economia. Para ilustrar esse argumento, o documento cita a redução da miséria no Leste Asiático. Segundo ele, os países da região tiveram balanços de

¹⁵ Apesar do Banco fazer esta acusação aos subsídios dos países subdesenvolvidos, boa parte dos empréstimos voltados para a agricultura realizados durante a gestão de McNamara (presidente do Banco entre 1968 e 1981) voltaram-se para os 2% de fazendeiros que controlavam 3/4 das terras dessas nações. Sobre isso, o Banco alegava que o melhor modo de criar riqueza seria investindo nos mais ricos e não nos mais pobres. (CAUFIELD, 1996: 107).

pagamento saudáveis, performances fortes no comércio e despesas fiscais controladas no início da década de 1980. Já os países da América Latina e África começaram a década com problemas na balança e taxas de câmbio supervalorizadas, sustentadas por altos níveis de proteção e empréstimo. Isso teria levado a um aumento da inflação, o que teria prejudicado a capacidade da economia de responder aos esforços de ajuste, aumentando os níveis de pobreza. A vitória sobre a miséria seria, portanto, uma vitória da economia. (WORLD BANK, 1990: 12).

Além disso, a pobreza também teria sido intensificada pela tentativa dessas nações de transpor o sistema de seguro social presente nos países ricos. Tais programas, dentro das ditas nações em desenvolvimento, não teriam alcançado os pobres e nem os idosos, tendo se limitado aos trabalhadores do setor formal das áreas urbanas. (Idem, 1990: 101). As taxas de seguro social, combinadas com as regulações trabalhistas, ainda teriam aumentado os custos do trabalho formal, sendo que, de acordo com o documento, não haveria pobres nesse setor. (Idem, 62-63).

Já o relatório de 2000/2001 apresenta uma argumentação mais detalhada, sustentando que a pobreza seria o resultado de processos sociais, econômicos e políticos que interagiriam entre si, reforçando-se e intensificando a privação na qual as pessoas pobres viveriam. Fracas instituições financeiras, mercados inacessíveis e poucas oportunidades de emprego prenderiam-nas na pobreza material. Além disso, as pessoas pobres seriam mal tratadas pelas instituições do Estado e pela sociedade, além de não terem poder para influenciar as principais decisões tomadas pelos governos. (Idem, 2000/2001: 1). Concordando com Deepak Lal e Jagdish Bhagwati, o Banco sustenta que a corrupção seria outro meio pelo qual o Estado aumentaria os níveis de pobreza, desviando fundos que poderiam ser utilizados na diminuição da mesma. (Idem, 102). E para piorar, os governos não teriam instrumentos como informações orçamentárias para focar os recursos aos pobres. (Idem, 168).

No entanto, esse mesmo Estado acusado de ser um dos principais culpados pelos altos níveis de pobreza, ganha também a incumbência de reduzi-la. O relatório de 1990 argumenta que as políticas de redução de pobreza não teriam sucesso a longo prazo, a não ser que houvesse um investimento no

capital humano do pobre. Dessa forma, propõe uma reforma institucional e a realocação de recursos para que os governos obtenham mais fundos, providenciando educação primária e saúde para os pobres. (Idem, 1990: 12). Como as tentativas de seguro social não teriam sido muito eficientes, é recomendada a criação de transferências baseadas em indicadores de necessidade, que podem ser monitoradas através de cuidados locais de saúde e sistemas baseados em comunidades. (Idem, 101).

Outro elemento importante para a redução da pobreza seria a promoção de oportunidades econômicas para os pobres. A expansão da agricultura, através da taxação e do suporte público, seria uma maneira para tal. O processo beneficiaria os pobres tanto direta, caso sejam fazendeiros, quanto indiretamente, ao aumentar a demanda por trabalho nos setores rurais. (Idem, 56). Competiria igualmente ao Estado estudar a adaptação de tecnologias estrangeiras para pequenos fazendeiros, já que as pesquisas sobre produções locais não seriam eficientes, havendo pouca ênfase em desenvolver e disseminar novas técnicas.

O crescimento de empregos urbanos e dos salários seria mais um artifício na luta contra a miséria. Para tal, os governos elaborariam políticas para o mercado de bens e de capitais, bem como para o mercado de trabalho propriamente dito. Além disso, um regime comercial menos protegido intensificaria a demanda pelo trabalho, já que supostamente ampliaria as exportações e melhoraria o uso dos recursos com a competição trazida pelos produtos importados. (Idem, 61). A diminuição das leis trabalhistas também é recomendada já que estas aumentariam os custos do trabalho formal.

Isso seria feito de três maneiras: 1) utilizando o poder do Estado para redistribuir recursos, especialmente em serviços que criem bens, como educação, saúde e infra-estrutura. 2) implementando reformas políticas e institucionais que garantam o bom funcionamento desses serviços. 3) permitindo que comunidades pobres influenciem as decisões a respeito das escolhas, operações, monitoração e avaliação de programas e serviços voltados para o seu bem-estar. (Idem, 2000/2001: 79).

No primeiro caso, a tarefa do Estado seria atentar para o seu orçamento, já que a despesa pública em educação e saúde seria freqüentemente regressiva. Desse modo, aumentar a transparência

dos gastos orçamentários nos níveis tanto locais, quanto nacionais revelaria quais recursos seriam destinados para os programas contra a pobreza. Seria assim possível viabilizar a privatização de setores que trariam prejuízos para a ordem pública ou que fossem ineficientes, liberando mais renda para o ataque à miséria. O Estado ainda deveria focar-se em investimentos que afetam diretamente os pobres, como construção de escolas, clínicas, estradas ou esquemas de suprimento de água. (Idem, 80-84).

Estabelecidas as políticas que proporcionarão a distribuição de renda, a questão com a qual o Estado deveria lidar seria como assegurar o acesso dos pobres a esses serviços. Pois, de acordo com o documento, o antigo modelo de provisão universal de bens públicos não seria o mais indicado para os ditos países em desenvolvimento, em virtude da falta de recursos financeiros e administrativos dos mesmos. Contudo, outros atores como grupos religiosos, ONGs e a iniciativa privada poderiam superar essa limitação, elaborando programas educacionais, conferindo assistência na área rural e desenvolvendo serviços de saúde. Essa multiplicidade de agentes seria essencial para manter a qualidade dos serviços voltados para os pobres. (Idem, 85). Outra solução seria o financiamento público de provedores particulares ou não-governamentais. De acordo com o documento, muitas pessoas pobres prefeririam pagar pelos serviços caso estes fossem de uma qualidade superior aos dos públicos. Ao invés de providenciá-los diretamente, o Estado poderia, portanto, fazer um uso melhor dos setores privados e não-governamentais, mudando o seu papel de provedor para apenas financiador. (Idem, 86).

Finalmente, ampliar a participação das comunidades pobres nas decisões políticas que lhes afetam seria mais uma atribuição do Estado na luta contra a pobreza. Uma maneira de se chegar a tal objetivo seria delegar às comunidades responsabilidades, como gerenciar a educação, dividir os custos nos investimentos com a infra-estrutura, cuidar da manutenção da mesma e proteger florestas.

Para todos esses esforços, contudo, o Estado necessitaria introduzir a noção de que a redução da pobreza seria um bem público, atraindo os não-pobres para a causa e estabelecendo um suporte político para a ação pública. Para tal, caberia aos governos informar aos não-pobres que a eliminação da

pobreza promoveria o desenvolvimento econômico e social de toda a nação, melhorando o nível de vida da sociedade como um todo. (Idem, 106-9).

Seria também responsabilidade do Estado reparar os danos causados às mulheres e às minorias étnicas. No primeiro caso, seriam necessários esforços para assegurar o acesso das mulheres a recursos produtivos como programas de titulação de terras, serviços de crédito, cursos de treinamento e oportunidades para participarem de negócios no setor formal. (Idem, 121). Já em relação às minorias étnicas, o documento propõe a elaboração de políticas afirmativas, além de reformas institucionais que assegurem o alcance dos serviços públicos a esses grupos e que disponibilizem fóruns para mediar conflitos entre comunidades rivais.

O Estado também deveria prover uma proteção aos pobres contra choques econômicos e colapsos repentinos. As pessoas carentes teriam sido as principais vítimas dos vários momentos de tensão supostamente causados por fracos sistemas bancários e ineficientes regulações financeiras ao longo da década de 1990. Para prevenir problemas como esses, os governos necessitariam elaborar uma regulação mais prudente, supervisionar os intermediários financeiros, introduzir novos padrões de coleta de dados e implementar uma reforma que regulasse as falências das corporações¹⁶. (Idem, 166). Além disso, áreas importantes para a redução da pobreza, como educação primária, saúde, provisão de saneamento básico e infra-estrutura rural deveriam receber uma proteção contra os cortes orçamentários freqüentes em momentos de crise. (Idem, 168).

O relatório igualmente não deixa de se referir à importância da manutenção da lei no combate à pobreza. Uma sociedade com regras bem formuladas garantiria um ambiente seguro para os agentes econômicos se comprometerem com a produção, o comércio e o investimento, expandindo as oportunidades de empregos e rendas. (Idem, 103-4).

¹⁶ De acordo com Ha Joon Chang, a legislação própria para a falência de corporações teve uma atuação bem questionável na Inglaterra, no momento em que esta estava em desenvolvimento. Beneficiaram somente as firmas mais abastadas e contavam com um baixo nível de profissionalismo, levando a práticas de corrupção. Nos Estados Unidos, até o fim do século XIX, somente alguns estados tinham esse tipo de legislação. (CHANG, 2002: 88-89).

Finalmente, a descentralização é apontada como uma medida viável na luta contra a pobreza. As instituições estatais estariam muito distantes das realidades das pessoas pobres. Dessa maneira, mediante a descentralização, seria possível alcançar um desenvolvimento mais próximo das necessidades das comunidades carentes. Pessoas melhor informadas a respeito dessas últimas teriam o poder de tomar decisões, ao mesmo tempo em que se tornariam responsáveis pelas conseqüências políticas e econômicas das mesmas. (Idem, 106-7).

- *Descentralização:*

A descentralização é, aliás, um tema muito freqüente nos relatórios. Acredita-se que ela proporcionaria uma maior flexibilidade tanto para atender às demandas, quanto para lidar com as restrições financeiras mais rigorosas. Pois, a prestação de bens e serviços seria reduzida à sua unidade mínima, sendo portanto mais fácil capturar os custos e benefícios a eles inerentes. Haveria igualmente mais condições para a participação dos beneficiários e de instituições comunitárias na provisão dos serviços.

O Estado, porém, continuaria exercendo um papel essencial na confecção de bens e serviços sociais, pois a descentralização só funcionaria sob uma boa governança do mesmo. Interesses particulares, elites locais ou minorias poderosas poderiam apropriar-se do processo em benefício dos demais. (BANCO MUNDIAL, 1994: 82). Fazendo mais uma vez a sua apologia ao Estado meramente regulador, o Banco sustenta que a descentralização necessitaria de normas que explicitassem o alcance das responsabilidades de cada governo. (Idem, 1997: 125).

No entanto, o que há ao nosso ver de mais interessante na abordagem do Banco sobre a descentralização é que esta permitiria uma privatização dos bens públicos. A idéia deita raízes na corrente teórica da *public choice*. Para comentá-la, vejamos, porém, a argumentação desenvolvida por Paul Samuelson, nessa clássica defesa da “economia mista”, que os ultra-liberais da *public choice* iriam contestar. Na obra *Introdução à Análise Econômica*, o autor sustenta que o mercado seria a amostra

mais fiel das preferências individuais. Pois, através da procura, os consumidores manifestariam os seus interesses, definiriam os bens e serviços a serem produzidos e, conseqüentemente, direcionariam todo o sistema produtivo. O mercado seria portanto uma espécie de plebiscito invisível, no qual os votos assumiriam a forma de cédulas de dinheiro. (Cf. em MORAIS, 2001).

Entretanto, essa suposta "virtude" do mercado não poderia ser aplicada aos bens públicos por estes serem *não-rivais* (usuários não podem ser impedidos de consumi-lo) e *não-excludentes* (consumo por um usuário não reduz o estoque disponível para outros). Não dependeriam, portanto, diretamente de um pagamento - o voto do mercado - sendo uma "pseudodemanda" ou um "pseudomercado". Logo, o único procedimento viável para verificar as preferências individuais, no caso dos bens públicos, seria o processo político (eleições, movimentos sociais e passeatas).

São reconhecidos assim dois tipos de manifestação de interesses: o viabilizado pelo mercado - tido como mais confiável, de fácil apuração e impessoal e o resultante do processo político - interpretado como desorganizado, de difícil medição e de eficiência suspeita. Disso decorre, portanto, a idéia de "economia mista", exposta no trabalho de Samuelson. A *public choice* chega a aceitar essa dualidade, mas acentua a superioridade das decisões produzidas através do mercado – e desenvolve toda uma argumentação normativa, pregando a generalização do lado mercado e a redução do âmbito de decisões "políticas". O seu desafio é, pois, transformar a manifestação de interesses expressa pelo processo político na demonstração de preferências dadas pelo mercado, mediante a elaboração de mecanismos institucionais. Estes criariam assim as condições existentes no mercado na esfera do processo político. (MORAIS, 2001: 57).

Dennis Mueller explica que uma maneira para tal é pensar num bem público capaz de excluir aquele que não paga pela sua existência. Aqueles dispostos a contribuir podem formar um grupo e se cotizar para providenciar o bem somente para si, organizando uma associação, algo como um clube. James Buchanan, segundo Mueller, teria sido o primeiro a explorar os supostos benefícios dessa formação voluntária. Nessa, as pessoas teriam gostos idênticos tanto para bens públicos quanto para

bens privados. Havendo um grande número de alternativas de clubes, aquele que se sentisse insatisfeito poderia se mudar para um concorrente ou formar um novo.

O que a *public choice* propõe, portanto, é um processo de individualização do cidadão (transformado em consumidor), sendo possível excluí-lo caso não pague pelo acesso ao bem. (MORAIS, 2001: 58). No caso da "teoria dos clubes", constrói-se uma cerca ao redor da piscina, possibilitando só aos membros do grupo usufruí-la. Em outras circunstâncias, porém, a cerca não é necessária, já que aqueles que moram longe da piscina igualmente não lhe têm acesso. A distância pode assim servir como um artifício de exclusão nos casos em que o consumo de algum bem coletivo necessite que a pessoa esteja num determinado local. Dessa forma, se diferentes tipos de bens públicos são espalhados em vários locais, as pessoas podem escolher viver na região que lhes ofereça os bens que desejam. As preferências serão assim reveladas com o silencioso "votar com os pés" de indivíduos saindo e entrando em comunidades. (MUELLER, 1989: 149-154).

É justamente esse argumento que podemos presenciar nos relatórios do Banco a respeito da descentralização. Esta poderia melhorar a eficiência e a competição na oferta de serviços, oferecendo aos "cidadãos" (que nessa passagem do documento são chamados de "consumidores") a opção de sair para outros municípios. (BANCO MUNDIAL, 1997: 129).

No relatório de 2002 - *Building Institutions for Markets* - encontramos o mesmo raciocínio. Pensando em como lidar com a corrupção, o relatório sustenta que a descentralização poderia ser uma alternativa, já que nos níveis locais, os cidadãos estariam melhor informados sobre as ações dos políticos, tendo mais condições de monitorá-los e influenciá-los, bem como exigir um comportamento mais honesto. Dessa forma, seria possível a competição entre as regiões, beneficiando aquelas que não apresentassem condutas corruptas. (WORLD BANK, 2002: 108).

A descentralização também é apresentada como solução para a falta de informações sobre a educação. Seria difícil medir a qualidade desta em virtude da ausência de dados. Dessa forma, o relatório de 1998 aconselha a substituição do sistema centralizado de educação por um voltado para os

"clientes", conferindo autonomia às escolas, descentralizando a administração e criando um financiamento voltado para a demanda, no qual a família do estudante e não o governo pagaria pelos estudos. Isso aumentaria as informações disponíveis sobre as instituições educacionais e proporcionaria uma divisão de custos entre provedores privados, não-governamentais e públicos. Além disso, as instituições poderiam se moldar às preferências e condições locais, bem como receber um melhor monitoramento. (Idem, 1998: 49).

Por fim, algo semelhante é defendido em relação à proteção ao meio ambiente, que seria outro assunto concernente ao Estado, já que os custos da poluição para a sociedade seriam bem maiores do que para o poluidor. Deveriam assim ser criados incentivos para que as pessoas reduzissem a poluição, pois boas políticas tornariam possível um desenvolvimento sustentável, ao proteger e até restaurar o meio ambiente, ao mesmo tempo em que permitiria o crescimento econômico. Para tal, seriam necessários incentivos apropriados, boas instituições, boa informação e um melhor conhecimento sobre os impactos ambientais de políticas alternativas. (Idem, 1998: 99-100). O mercado até poderia prover informações para os provedores e usuários de bens ambientais, havendo condições tecnológicas, sociais e institucionais. Caberia, contudo, ao Estado desempenhar o papel complementar de providenciar e gerenciar informações relevantes ambientais. Os governos locais ficariam assim incumbidos de coletar esses dados, visto que estariam mais próximos daqueles que sofrem com a degradação do meio ambiente, tendo, portanto, menos custos. (Idem, 112).

Creemos que essa argumentação do Banco a respeito da limitação do aparelho estatal revela que a entidade, além de defender o surgimento de um determinado modelo de Estado, "aspira" à emergência de um tipo próprio de sociedade civil. Valendo-se de concepções herdadas da tradição neoclássica, nossa instituição deseja que os países pobres sejam compostos por indivíduos atomizados, preocupados em produzir bens para o mercado e em fiscalizar o Estado. Este seria assim o guardião da ordem e da estabilidade econômica presente na sociedade civil, enquanto a última preservaria a

eficiência e a honestidade dentro do mesmo. (WILLIAMS, 1996: 63). Seria, portanto, a combinação entre as duas esferas que levaria os chamados países em desenvolvimento ao “progresso”.

No entanto, a nossa leitura das publicações do Banco é de que este defende o Estado como o elemento que desencadearia as mudanças nas culturas locais das sociedades subdesenvolvidas, levando-as a assumir a forma da sociedade civil almejada pelo modelo neoclássico. Por meio de políticas voltadas para as minorias étnicas, as mulheres, a educação e a redução da pobreza, ele dissociaria os laços de afinidade dentro das comunidades, homogeneizaria os indivíduos e os transformaria em agentes privados supostamente ávidos pelo lucro e pela inovação. Com a desregulamentação do trabalho, a privatização e o fim da universalização dos bens públicos, ele se desatrelaria de alguns serviços sociais. Ao realizar reformas institucionais voltadas para a sociedade civil como a descentralização ou a regulamentação de firmas, transformaria a prestação desses serviços em algo financeiramente interessante para a iniciativa privada e, teoricamente, de boa qualidade para o consumidor. E, finalmente, as reformas administrativas e institucionais, desempenhadas no âmbito do aparelho estatal, permitiriam que este fosse fiscalizado pela sociedade civil, evitando as tão enfatizadas práticas patrimonialistas.

Logo, ao nosso ver, o modelo de Estado dos países pobres é considerado pelo Banco como a causa do subdesenvolvimento principalmente por não barrar a reprodução de um modelo de sociedade tida como avessa ao crescimento. O que nos causa estranhamento, portanto, é que pelo discurso da entidade, caberia ao mesmo Estado mudar a sua forma de intervir, promovendo a quebra das culturas locais em indivíduos próprios para a formação da sociedade civil pensada pela abordagem neoclássica e tida por esta como a mais adequada para o desenvolvimento.

5. Conclusão:

Ao longo desse capítulo, nosso esforço foi o de discutir o diagnóstico que o Banco elabora para o insucesso econômico, social e político dos países pobres, ao lado da cura que prescreve para os mesmos. Ao nosso ver, a análise da entidade apresenta um descompasso, pelo menos no primeiro nível de argumentação: ao mesmo tempo em que o Estado subdesenvolvido é apontado como o autor dos problemas que abafam o crescimento dessas nações, é também eleito o veículo que as levaria para o desenvolvimento.

Assim sendo, o Estado enfermo é condenado por possuir barreiras protecionistas e um escasso desenvolvimento institucional. Tais fatores emperrariam a atividade e o amadurecimento da iniciativa privada, bem como o contato desta com a concorrência internacional. Ao mesmo tempo, porém, é o próprio Estado que é chamado para abrir-se para o mercado mundial e desempenhar uma série de reformas institucionais, criando um ambiente mais propício para a atuação dos agentes. Da mesma maneira, o Estado é acusado de ser gerido por políticos corruptos e por um corpo de funcionários incompetente. São os mesmos profissionais, contudo, que recebem a incumbência de realizar mudanças institucionais e administrativas para sanar esses problemas. Finalmente, o nosso Estado é criticado por realizar investimentos públicos que não trariam retornos para a sociedade. Simultaneamente, é ao mesmo que deve recair a tarefa de focalizar tais investimentos para os grupos mais necessitados, bem como transferir e supervisionar parte dos serviços públicos para a iniciativa privada, ONGs ou governos locais.

Logo, cremos ser possível dizer que o Estado ideal para o Banco seria aquele capaz de criar a sociedade civil defendida pela abordagem neoclássica. Como corolário, seria lícito sustentar que para a entidade, o modelo de Estado presente nos países subdesenvolvidos os prejudicaria justamente por sufocar a emergência da mesma.

Ao nosso ver, portanto, o Banco trabalha com um argumento circular que só passaria a ter sentido se supusermos que ele parte do pressuposto de que as chamadas nações em desenvolvimento seriam estruturalmente impossibilitadas de "progredirem" por si sós, necessitando de um elemento estrangeiro. É à discussão desse ponto que dedicaremos o nosso próximo capítulo.

CAPÍTULO III – A INTERVENÇÃO *EX-MACHINA*

Supor que os países subdesenvolvidos seriam incapazes de realizar um desenvolvimento autônomo é algo que já conta com uma certa tradição dentro do pensamento "ocidental"¹⁷. Algumas correntes da teoria do desenvolvimento surgida no pós-guerra trabalhavam com a mesma premissa. Atualmente, é possível dizer que o Banco Mundial é o principal herdeiro da vertente ortodoxa dessa doutrina, compartilhando com a mesma certas particularidades.

O nosso intento no presente capítulo é, primeiramente, analisá-las, na esperança de que as mesmas tornem mais coerente a hipótese aqui defendida. Não temos a intenção, contudo, de realizar uma discussão densa sobre a teoria do desenvolvimento. O objetivo aqui almejado é somente o de analisar como a mesma trabalha com o pressuposto segundo o qual os países subdesenvolvidos necessitariam da intromissão de um elemento estrangeiro para "progredirem". Mais adiante, nossos esforços se voltarão para a discussão de como o Banco, ao nosso ver, endossa esse princípio. Analisaremos o modo como a instituição lida com os chamados países em desenvolvimento tanto econômica quanto simbolicamente. Examinaremos assim tanto as políticas de empréstimo e de assistência voltadas para as nações pobres, quanto o discurso da entidade sobre as mesmas.

¹⁷ Essa expressão – Ocidente – é, de fato, imprecisa. Cada vez mais, “ocidente” quer dizer “países desenvolvidos”. As teorias da modernização decididas à superação do subdesenvolvimento vêm interpretando a idéia reguladora de “ocidente” como a forma “civilizacional” do mundo anglo-saxão. “Ocidente”, assim, é mais do que uma referência geográfica. Esta ressalva deve ser levada em conta no que dizemos a seguir - e é por esse motivo que, abusando da paciência do leitor, utilizamos repetidas vezes no termo.

1. A vertente ortodoxa da teoria do desenvolvimento:

Se levarmos em consideração o quanto estamos habituados a dividir o mundo em países desenvolvidos e não-desenvolvidos, iríamos nos surpreender com o quanto a teoria do desenvolvimento é nova na história das idéias econômicas. Seu surgimento liga-se ao cenário do pós-guerra e às particularidades próprias desse momento. (BUSTELO, 1998).

Ozay Mehmet explica que essa conjuntura foi construída espelhando a hegemonia norte-americana no “Ocidente” num mundo bipolar. A descolonização de regiões da Ásia Meridional, do Oriente Médio e da África adicionou um terceiro elemento no jogo de forças entre essas duas potências. (MEHMET, 1997: 56). Conseqüentemente, não demorou muito para que os Estados Unidos e a União Soviética encaixassem o assim chamado Terceiro Mundo em suas estratégias de conquista de poder. (STREETEN, 1972: 297).

Algo que ilustra o quanto os dois pólos empenharam-se para conquistar a simpatia dos países recém-descolonizados foi a disputa travada em relação à organização comercial dos últimos. Em 1956, o GATT tomou a iniciativa de manifestar interesse pelo assunto. Logo em seguida, a URSS organizou com o apoio de outros blocos socialistas uma conferência justamente para discutir sobre a questão, o que veio a se repetir em anos posteriores. Em setembro de 1961, Tito, ditador da Iugoslávia, propôs na Conferência de Belgrado a criação da Conferência Mundial de Comércio e Desenvolvimento, ao que o GATT respondeu com a declaração aos países “ocidentais” de que era urgente reduzir as restrições comerciais aos produtos das nações subdesenvolvidas. (ARNDT, 1987: 79-80).

Dessa forma, é possível perceber principalmente por parte do “Ocidente” uma preocupação inédita com o futuro econômico do Terceiro Mundo. Trocava-se a promessa de um final feliz pelo alinhamento desses países ao capitalismo, impedindo que os mesmos fossem seduzidos pelas idéias comunistas. Esse sonho da construção de uma sociedade rica era alimentado por duas vias: pela transferência de capital e pela assistência técnica, ambos vindos do Primeiro Mundo. Desse contexto, emergiu a teoria do desenvolvimento. Economistas dos países ricos forneciam às ex-colônias lições de

como atingir o crescimento, dando-lhes conselhos de como melhor utilizar os recursos providenciados pelas potências industriais.

Um dos exemplos mais concretos disso foi o famoso programa do Ponto IV da doutrina Truman - o primeiro plano na História de ajuda estrangeira em época de paz - que suscitou a seguinte declaração do presidente norte-americano:

"Fazendo-os incapazes de realizar suas aspirações razoáveis, sua miséria torna-os solo fértil para qualquer ideologia que lhes ofereça promessa, ainda que falsa, de caminhos que levem a uma vida melhor."(USA - Department of States, 1950, citado em MORAIS, 1987: 73).

Outro elemento que favoreceu o surgimento da teoria do desenvolvimento foi o sucesso dos Planos Marshall e McArthur voltados respectivamente para a reconstrução da Europa e do Japão no pós-guerra. Ambos convenceram o mundo industrializado do quanto eram eficientes as transferências internacionais de recursos. (BUSTELO, 1998: 107). Concomitantemente, a ampliação dos meios de comunicação e o aperfeiçoamento de técnicas estatísticas denunciaram para todo o planeta as condições de intensa pobreza vivida pelos países subdesenvolvidos. Em 1935, surgia o primeiro estudo sobre a fome no mundo, publicado pelo League of Nations. (CAUFIELD, 1996: 47). Isso gerou a idéia de que o desenvolvimento deveria ser antes um direito humano do que uma questão estritamente econômica. A repetição de programas similares aos da reconstrução do pós-guerra para as nações pobres passou assim a ser vista com otimismo. (STREETEN, 1972: 297).

Necessitava-se, dessa forma, de especialistas encarregados não só de elaborar tais programas, mas também de orientar os países receptores a como utilizar os novos recursos. Logo, a teoria do desenvolvimento acabou sendo também a expressão desse novo sentimento de responsabilidade pelas nações pobres presente na opinião pública do Primeiro Mundo. Partia-se do pressuposto de que o resto

do mundo poderia ou deveria aspirar a ter um modo de vida como o “ocidental”. Citando mais uma vez Truman:

"[by] making available to peace-loving people the benefits of our store of technical knowledge and fostering capital investment, we would help them to realize their aspiration for a better life." (TRUMAN, H.S., *Memoirs*, Vol 2, citado em CAUFIELD, 1996: 48).

Academicamente, a teoria do desenvolvimento foi inaugurada com a publicação de alguns artigos que questionaram e ampliaram os prévios conhecimentos no âmbito da economia. Hirschman chama primeiramente a atenção para dois escritos por Paul Samuelson em 1948-49¹⁸. Estes argumentavam que o comércio internacional não só proporcionava vantagens mútuas para os países envolvidos, como defendia a abordagem tradicional, mas também era uma força potencial capaz de equalizar os rendimentos, atingindo países diferentes. Os dois artigos tiveram uma grande repercussão, incitando emocionadas controvérsias de Raul Prebisch e Hans Singer. Essas, no entanto, não foram suficientes para soterrar a iniciativa neoclássica de se esmerar pelos caminhos do desenvolvimento. Logo Harrod-Domar propôs o paradigma que veio a ser a bússola pela qual os posteriores estudos dessa área se guiaram: tratava-se da idéia de que a aplicação de capital era a condição fundamental para o crescimento. (HIRSCHMAN, 1976).

Para os propósitos deste trabalho, o mais importante a se observar é que a referida corrente foi essencialmente uma produção dos países ricos para os pobres, construída a partir de uma ótica predominantemente "ocidental". Dessa forma, os economistas aqui em pauta lidaram com sociedades extremamente diferentes das quais viviam, porém com instrumentais teóricos e metodológicos especificamente anglo-saxões. Isso fez com que a produção científica desenvolvida pelos mesmos

¹⁸ SAMUELSON, P. "International Trade and Equalization of Factor Prices". *Economic Journal*, 58, junho, 1948 e "International Factor Price Equalization Once Again". *Economic Journal*, 59, junho, 1949. (citado em HIRSCHMAN, 1976: 7).

adquirisse uma característica etnocentrista, apresentando uma leitura muito modesta da realidade social dos países investigados.

Esse comportamento dos teóricos do desenvolvimento com o Terceiro Mundo deita raízes na crença compartilhada pelos "ocidentais" de que teriam uma concepção de mundo mais elaborada, mais racional e portanto mais sofisticada do que as outras. O conhecimento produzido pelos mesmos é assim concebido como resultado de uma pesquisa científica, realizada durante longas horas de reflexão, através de complexos cálculos e análises de diversos dados. Proviria da técnica e da experiência, acumuladas ao longo de anos de observação da natureza e do universo. Seria portanto uma sabedoria infalível, universal e objetiva, distante assim da superstição ou de qualquer valor religioso, político ou cultural.

Logo, a ciência "ocidental" tenderia a negar a sua singularidade cultural e histórica, compreendendo-se como uma reprodução extremamente fiel e inquestionável da natureza. No entanto, como Mehmet bem argumenta, a produção científica de uma dada sociedade não tem como se dissociar dos aspectos culturais e históricos que lhe são característicos. Dessa maneira, apesar da ciência "ocidental" tender a recusar as suas especificidades, ela está, sim, intimamente ligada às particularidades próprias desse "hemisfério". (MEHMET, 1997: 1).

Não foi, assim, por acaso que a teoria desenvolvimentista manifestou-se preocupada pelas questões distributivas do Terceiro Mundo, justamente no auge da ebulição social que tomou de assalto o mundo rico, no final da década de 1960 e início da de 1970. Um astuto observador indiano chegou a declarar que o ressurgimento do interesse pelos problemas sociais entre os economistas do "Ocidente" tinha menos a ver com os desastres da Nigéria do que com a crise da sociedade norte-americana na metade da década de 1960 - dificuldade de resolver problemas de pobreza e raça, questionamento do sonho americano, intensificação do conflito com Vietnã etc. (cf, em ARNDT, 1987: 108).

É essa forma específica do pensamento científico que acaba por legitimar a imposição de concepções de mundo especificamente "ocidentais" às culturas com as quais o "Ocidente" se relaciona.

As interpretações da realidade social dos povos em contato são portanto rechaçadas, sob o argumento de serem lendas, superstições ou conhecimentos distorcidos sobre a natureza, que os distanciariam do “progresso”. Conseqüentemente, somente homens da razão vindos de culturas "mais elevadas" seriam capazes de assumir a tarefa de encaminhar essas comunidades ao desenvolvimento.

A referida visão liga-se ao conceito de eurocentrismo, segundo o qual a exploração de outros povos pelo “Ocidente” seria amparada por paradigmas ou normas éticas apresentadas como universais. O progresso humano seria, assim, tratado não como um processo holístico, mas como algo linear que reproduziria de forma determinista os estágios de desenvolvimento "ocidentais". Tudo o que é diferente do europeu é assim analisado por critérios específicos da lógica "ocidental". (MEHMET, 1997: 8-9).

De acordo com Mehmet, portanto, o pensamento econômico “ocidental” teria atuado como um instrumento dos interesses específicos desse "hemisfério", desde a época das colônias até o estabelecimento das atuais corporações multinacionais. (MEHMET, 1997: 6).

A doutrina liberal, por exemplo, partia do pressuposto de que seria filosoficamente impossível escolher entre noções do que é "bom" ou "mau" e a tentativa de fazê-lo resultaria em conflito e violência. Segundo David Williams, disso decorreriam as concepções tipicamente liberais a respeito do indivíduo, do Estado e da sociedade civil. O primeiro seria concebido como "livre", "autônomo" e capaz de escolher racionalmente a sua própria versão do "bem", que teria, portanto, que ser respeitada pelos demais. O segundo deveria elaborar leis e regras e assegurar o respeito às mesmas, mantendo-se, porém, neutro em relação às diversas interpretações sobre o "bem". E, a terceira seria a esfera da liberdade, na qual os indivíduos, não submetidos a nenhuma coerção, estabeleceriam trocas entre si. (WILLIAMS, 1996: 170-171).

Logo, as idéias de tolerância, neutralidade e escolha - noções de extrema importância para a construção histórica desse pensamento - estariam interligadas. Um Estado neutro emergiria ao lado de uma sociedade civil pluralista, formada pela diversidade humana e por indivíduos autônomos.

No entanto, como Williams bem alega, o liberalismo defende, sim, uma determinada concepção de "bem". Isso é feito, no entanto, através de uma retórica apresentada como se fosse objetiva e, portanto, incontestável. (WILLIAMS, 1996: 171). É possível observarmos essa construção argumentativa com o modelo de desenvolvimento econômico criado por Ricardo, que teve como pano de fundo o crescimento da Europa durante os primeiros estágios de industrialização. A preocupação do pensador foi a de resolver o problema do aumento do preço doméstico do trigo na Inglaterra do século XIX, que vinha preocupando as autoridades da época, pois acarretaria em maiores gastos com o salário da classe operária, ameaçando severamente a industrialização. A originalidade de Ricardo foi perceber que com o livre comércio, a Inglaterra trocava produtos industrializados por alimentos mais baratos, mantendo baixo o salário dos trabalhadores. (MEHMET: 1997: 34-48). Keynes, aliás, faz um comentário que aponta para essa contextualização da doutrina ricardiana. Segundo ele, a vitória de Ricardo "*se deveu a um complexo de afinidades entre a sua doutrina e o meio em que foi lançada*". (KEYNES, 1992: 43).

Pode-se dizer, em suma, que essa teoria não teve absolutamente nada de objetivo e nem de universal, estando intrinsecamente conectada com os interesses da classe burguesa inglesa¹⁹. O tão aclamado livre comércio que supostamente traria benefícios para todos os seus participantes acabou por reprimir as iniciativas industrializantes da Índia inglesa e de outras colônias. Como Mehmet bem declara através de uma citação de Joan Robinson - "*The classical economists were in favor of free trade because it was good for Great Britain, not because it was good for the world*". (ROBINSON, citado em MEHMET, p. 47).

A tolerância às diversas opiniões sobre o "bem", tão enfatizada por essa doutrina, é assim mantida apenas *formalmente*. (WILLIAMS, 1996: 171). Para Stuart Mill, nem todos os indivíduos

¹⁹ Ainda Keynes sobre a doutrina de Ricardo: "Deu-lhe autoridade o fato de poder explicar muitas injustiças sociais e crueldades aparentes como incidentes inevitáveis na marcha do progresso, e de poder mostrar que a tentativa de modificar esse estado de coisas tinha, de modo geral, mais chances de causar danos que benefícios. Por ter formulado certa justificativa à liberdade de ação do capitalista individual, atraiu-lhe o apoio das forças sociais dominantes agrupadas atrás da autoridade". (KEYNES, 1992: 43).

podiam ser considerados autônomos e, portanto, capazes de discernir entre o “bem” e o “mal”. Faltaria a crianças, operários e a sociedades “não-civilizadas” condições para o desenvolvimento dessa autonomia, que só poderiam existir através do progresso moral. (WILLIAMS & YOUNG, 1994: 96). Preceitos como o individualismo e a maximização de utilidades são, conseqüentemente, tratados pela abordagem liberal como racionais e universais, ao mesmo tempo em que outros comportamentos humanos, como a cooperação e a solidariedade, são descartados. (MEHMET, 1997: 57).

É possível, assim, dizer que a nossa teoria do desenvolvimento, principalmente em sua vertente ortodoxa, surgiu como uma expressão extremamente fiel ao “eurocentrismo”. Dessa maneira, a intervenção por ela provocada foi apresentada como algo técnico e preciso, que beneficiaria os países subdesenvolvidos, dando-lhes a oportunidade de alcançarem o “progresso”. No entanto, a cultura local desses povos foi negligenciada e valores especificamente “ocidentais” foram-lhes impostos como o verdadeiro e único caminho para o crescimento.

A teoria da “decolagem” (take-off) de W.W. Rostow, tido como um dos principais teóricos neoclássicos do desenvolvimento, serve-nos de exemplo de como a intervenção das nações mais ricas nas mais pobres foi defendida. Segundo o autor, a “modernização” do que chama de “sociedades tradicionais” (nas quais o nível de produção *per capita* seria limitado em virtude da falta de interesse pela ciência e tecnologia) ocorreria com o que ele denomina de “arranco” ou decolagem. Este seria conseqüente da conversão da ciência em novas funções de produção, tanto na agricultura quanto na indústria, e de um ambiente dinamizado pela expansão dos mercados mundiais e pela concorrência internacional. As pré-condições para o “arranco”, contudo, não teriam surgido endogenamente, na História Moderna, mas mediante a intromissão externa de sociedades mais adiantadas. (ROSTOW, 1987: 19).

"Não há dúvida de que sem a afronta à dignidade humana e nacional provocadas pela intromissão de potências mais adiantadas, o ritmo de

modernização das sociedades no último século e meio teria sido bem mais lento do que deveras o foi." (Idem, 1987: 44).

Pois bem, ao nosso ver, as recentes propostas de reforma econômica do Banco Mundial seriam, em grande parte, uma versão moderna do eurocentrismo. Cremos que, como a teoria do desenvolvimento neoclássica, a entidade também parte do pressuposto de que deveria intervir nas sociedades não “ocidentais”. A retórica que justifica essa intromissão é semelhante à elaborada pelos nossos economistas do pós-guerra. Tratar-se-iam de culturas tomadas por tradições, lendas e superstições, desorganizadas ou viciadas por instituições ineficientes e patrimonialistas. Caberia, portanto, aos sábios homens das nações ricas mostrar a esses povos a supremacia da razão e supostamente cooperar para a formação de um mundo no qual impere o bem-estar geral. Isso, contudo, não é algo que o Banco declara explicitamente. Sutilidades presentes no seu discurso, na nossa opinião, revelam esse argumento. Vejamos como isso é feito.

2.O suposto "estado de natureza" das sociedades subdesenvolvidas:

Apesar do Banco Mundial ter se mostrado menos hostil à participação do Estado no desenvolvimento, isso não quer dizer que tenha abandonado a doutrina liberal como sua principal referência. David Williams alega que as propostas delineadas pela instituição a respeito do Estado valem-se de conceitos estritamente liberais como a noção de "Estado disciplinador" de Hobbes e de "sociedade civil" e de "direitos de propriedade" de Locke, Adam Smith e Tocqueville. Há, além disso, a obsessão pela abertura comercial e pela transparência. (WILLIAMS, 1996: 164-165).

Igualmente, o Banco também alega que não toma partido por nenhuma noção de "bem". Suas propostas são sempre apresentadas como resultado de uma discussão técnica e científica. Um serviço civil e um sistema legal eficientes seriam, assim, definidos apenas por evidência imediata e não pelo significado que carregam. Representariam, portanto, necessidades básicas de qualquer Estado moderno.

Como corolário, a entidade distingue a dimensão política da econômica, replicando a tradição da teoria liberal de separar os fatos de seus valores. (WILLIAMS, 1996: 171). William Clausen - presidente do Banco entre 1981 e 1986 - chegou a declarar uma vez que a instituição não era uma organização política. Seu interesse limitava-se meramente a questões econômicas. O foco nos mercados e nos preços não derivaria, assim, de nenhuma filosofia, mas de considerações a respeito da eficiência. (WILLIAMS & YOUNG, 1994: 93).

Nossa instituição, contudo, defende, sim, uma determinada idéia do que é "bom" para as sociedades subdesenvolvidas, e conseqüentemente, o seu discurso é embasado por valores políticos muito específicos. (WILLIAMS, 1996: 171).

Douglas North, autor que exerce uma grande influência dentro do Banco, traz-nos detalhes de como é o "bom" mundo sonhado pela entidade. Incomodado com a ausência de uma abordagem que leve em conta as instituições na tradição neoclássica, ele argumenta que o mais importante para a "riqueza das nações" não seria o comércio, mas sim os custos das transações. No que chama de "sociedades tradicionais", esses seriam bem baixos, pois haveria nas mesmas uma densa estrutura social, possibilitando que cada indivíduo tivesse uma considerável quantidade de informações sobre o outro. Práticas de roubo ou de oportunismo seriam, portanto, praticamente inexistentes, não havendo necessidade para a criação de regras ou normas. No entanto, apesar dos custos de transação serem baixos, os de produção seriam muito altos, já que nessas sociedades, a divisão do trabalho, bem como a especialização, seriam muito limitadas.

Num outro extremo estariam as "sociedades modernas", nas quais o bem-estar das pessoas dependeria de uma estrutura complexa, caracterizada pela especialização e pelos laços de troca impessoais. Nesse caso, os custos das transações seriam bem altos, já que não seria tão simples medir os tributos dos bens em troca, bem como assegurar os termos da mesma, sendo, portanto, lucrativo partir para práticas de roubo ou de oportunismo. Para prevenir as últimas, teriam sido construídas estruturas institucionais bem elaboradas, minimizando os custos e maximizando a produtividade. Isso

explicaria, de acordo com North, as altas taxas de crescimento econômico presentes no “Ocidente”. Segundo ele, portanto, a “evolução” de “sociedades tradicionais” para as estruturas sociais “mais complexas” só poderia ocorrer com o desenvolvimento institucional, que diminuiria as incertezas frequentes nas relações impessoais típicas das sociedades “modernas”. (NORTH, 1989).

Dessa forma, é possível identificar no discurso do Banco três níveis de mudanças pelas quais as sociedades não “ocidentais” (ainda, digamos, em “estado de natureza”) deveriam passar para tornarem-se “modernas”: 1) no âmbito institucional, com a criação do Estado neutro e autor de regras e normas. 2) no âmbito pessoal, com o surgimento do indivíduo autônomo e livre. 3) no âmbito social, com a emergência da sociedade civil, conseqüente da soma desses indivíduos.²⁰

Assim sendo, tal qual a vertente neoclássica da teoria do desenvolvimento, o Banco rechaça as organizações culturais dissonantes do modelo de sociedade que constrói. Valores não “ocidentais” são portanto interpretados como elementos que sufocariam o desenvolvimento intelectual, social e material. O progresso seria obtido somente com a emancipação dessas sociedades de suas típicas maneiras de pensar e de agir. Como Williams ironiza, o homem moderno estaria aguardando para ser libertado. (WILLIAMS, 1996: 173).

Logo, cremos ser possível concordar com o autor, quando diz que as relações do Banco Mundial com os países subdesenvolvidos seriam como uma ideologia em atuação. A interferência tanto simbólica, quanto econômica da entidade viriam “contribuindo” para a disseminação de concepções de mundo especificamente “ocidentais” para todo o planeta. A instituição já chegou a declarar que laços familiares e étnicos não deveriam estar presentes em agências centrais governamentais, cujos funcionários teriam que ser selecionados pelo mérito. (WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa - From Crises to Sustainable Growth*, p. 60, citado em WILLIAMS, 1994: 95). Um especialista do Banco

²⁰ Esse roteiro de mudanças, por sua vez, espelha as transformações pelas quais a Inglaterra passou entre os séculos XVII a XIX: a criação do Banco da Inglaterra, a reorganização da finança pública, a criação dos direitos de propriedade e das leis de patente e a liberalização do mercado. (WILLIAMS & YOUNG, 1994: 99)

também disse certa vez que as práticas da corrupção dentro do Estado africano seriam consequência da "lógica cultural" africana para a política. (BAYART, J-F., "Finishing the idea of the Third World: the concept of political trajectory", In: MANOR, J., *Rethinking Third World Politics*, citado em WILLIAMS, 1994: 96).

O mesmo discurso aparece no relatório de 2000/2001 - *Attacking Poverty*. Neste, o Banco traz um capítulo sob o título "Removendo as Barreiras Sociais e Construindo Instituições Sociais" segundo o qual sistemas de afinidades, organizações comunitárias e estruturas informais seriam uma das causas do aumento da pobreza. Pois, afetariam a produtividade, as estratégias para lidar com os riscos, a capacidade para se perseguir novas oportunidades e a frequência com a qual vozes particulares seriam escutadas nas decisões importantes. Além disso, embasariam discriminações contra mulheres, grupos étnicos, raças e religiões, levando a exclusões sociais e prendendo as pessoas na pobreza. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que defende políticas que beneficiariam as minorias étnicas, como foi exposto no capítulo anterior, o Banco advoga que os valores desses grupos poderiam intensificar a desigualdade social. (WORLD BANK, 2000/2001: 117). Como Williams e Young bem argumentam, as culturas locais merecem o respeito da entidade a partir do momento em que as interpretações e práticas das mesmas não se opuserem às construções mentais "ocidentais". (WILLIAMS & YOUNG, 1994: 96).

Desde a sua formação, portanto, o Banco nunca chegou a demonstrar muito interesse pelo conhecimento local das populações por ele assistidas. Catherine Caufield conta que Eugene Black, um dos presidentes mais importantes da instituição (1949-1963), costumava dizer que as pessoas dos países pobres não mudariam os seus velhos hábitos e atitudes em nome de novos. Os "apóstolos da vida nova" seriam uma minoria que teria tido algum contato com a educação, o pensamento político e os padrões materiais de vida "ocidentais". Somente especialistas com alto nível de instrução teriam portanto capacidades e conhecimentos para guiar os chamados países em desenvolvimento ao futuro. Ao transpor problemas complexos da vida cotidiana para termos numéricos, os intelectuais de Washington

podiam formular soluções para problemas desconhecidos pelos próprios países aos quais prestavam auxílio. Conseqüentemente, a sabedoria comum presente na África, Ásia e América Latina não seria apropriada para essa tarefa²¹.

O modo como o Banco atua na formulação de seus empréstimos também está em sintonia com essa falta de confiança no conhecimento local. Caufield conta que quando aprovado um investimento, o país mutuário teoricamente deve elaborar um plano detalhado sobre o projeto que propôs à instituição. Esta, contudo, nunca deixou que uma nação subdesenvolvida assumisse um papel ativo nessa etapa, reduzindo a mesma a um papel de colaboradora passiva no planejamento do seu próprio futuro. Dessa maneira, um grupo de três a quatro pesquisadores, liderados por um consultor, passam algumas semanas no país que requereu o empréstimo. Apesar do Banco dizer em suas publicações que prefere consultores locais por conhecerem melhor a região, Caufield conta que, na prática, é determinado às nações mutuárias que especialistas vindos dos Estados Unidos e da Europa Ocidental sejam alocados. Como corolário, tais profissionais são freqüentemente escolhidos não pelo que sabem sobre o país em análise, mas pela suposta especialidade acadêmica e técnica que possuem.

A exigência acaba, contudo, incomodando muitas das chamadas nações em desenvolvimento. Nepal, por exemplo, é um país muito pobre, porém rico em especialistas altamente qualificados. Poucos desses, no entanto, são chamados para trabalhar em projetos financiados internacionalmente, algo muitas vezes enfatizado pelos mesmos, que se sentem prejudicados por serem tratados como menos competentes para tomar decisões sobre sua própria nação do que pessoas que lá passaram apenas um ou dois meses. (CAUFIELD, 1996: 251). Não causa surpresa assim que Mohinddin Faroque

²¹ Albert Waterston, consultor aposentado do Banco, recorda o seu trabalho: "We in the Bank had an extraordinary arrogance in those days. Many of the [developing] countries are small, whereas we were coming from Washington, which we thought of as the center of civilization, and we had money, and that made us brilliant! The worst thing about this was that people with whom we dealt in these countries actually accepted much of what we said, or at least kept quiet because they distrusted themselves... Who wanted to give up that kind of power? Of course I didn't know what I was talking about half of the time, but it was a wonderful feeling". (WATERSTON, história oral, citado em CAUFIELD, 1996: 61).

- um intelectual de Bangladesh - tenha declarado que a consultoria seria um próximo passo depois da colonização, em entrevista à Catherine Caufield²².

Além do mais, o uso de consultores estrangeiros costuma ser extremamente custoso para as nações mutuárias, pois são elas próprias que devem contratá-los, bem como pagar a viagem, a estadia e os gastos dos mesmos. Segundo Caufield, esses exigem que sejam atendidos por motoristas, jardineiros e cozinheiras, para compensar o suposto desconforto de estar num país pobre com telefones ruins e estradas mal construídas. Como a autora bem observa, apesar de terem escolhido uma profissão que requer um convívio fora do país de origem, esses consultores acham que língua estrangeira, comidas diferentes e costumes locais são incômodos dos quais têm que estar protegidos²³.

Assim, embora Barber Conable (presidente do Banco entre 1986-1991) tenha aconselhado à sua equipe a olhar o mundo pelos olhos daqueles a quem presta assistência²⁴, dificilmente os profissionais da entidade costumam se deparar com as pessoas pobres. Caufield conta que os consultores do Banco costumam se acomodar nas principais cidades dos países mutuários e em hotéis luxuosos, bem distantes portanto da população subdesenvolvida²⁵. Nossa instituição ainda se orgulha de dizer que 38% de sua equipe vem dos ditos países em desenvolvimento. Os críticos, contudo, reúnem evidências que indicam que são pessoas vindas de elites, tendo mais em comum com as altas classes das nações industrializadas do que com os pobres do Terceiro Mundo. Em entrevista com alguns desses

²² Algo semelhante sobre o uso de consultores estrangeiros foi dito em 1993 por Edward Jaycox, que foi vice-presidente do Banco para a África: "(...) is a systematical destructive force which is undermining the capacity in Africa. And most of this technical assistance is imposed. It is not welcome. There is no demand for it really except on the donor side. And when I talk about donors I am including the Bank". (JAYCOX, E., "African Capacity Building", apresentado na Conferência Africo-Americana em Reston, Virginia, 19-21/05/1993, citado em CAUFIELD, 1996: 252).

²³ Sobre esses consultores, um oficial africano chegou a comentar: "The foreign experts come, (...) make sure they have their air-conditioning and cars and trips... and then many of them don't even come to work." (CAUFIELD, 1996: 250).

²⁴ Declaração feita ao quadro de diretores do Banco Mundial e do FMI, Washington, DC, 30/set/1986, citado em CAUFIELD, 1996: 227.

²⁵ Em entrevista à autora, um consultor do Banco declarou: "The team has to stay together and you won't get financial analysts and economists to go to a village. Anthropologists do that kind of thing, Bank officials don't. I've never been on a Bank mission, ever, where anybody on the mission stayed in a village. Sometimes we stay in government guesthouses, which are very nice. Usually they're on the edge of a small lake or in some other scenic setting". (CAUFIELD, 1996: 227).

funcionários, Caufield relata que esses vinham de áreas urbanas, tinham PhD em Oxford, Cambridge e Harvard e nunca tinham tido contato com as necessidades da grande maioria da população da qual provinham. (entrevista realizada em 24/07/1993, citada em CAUFIELD, 226).

Dessa maneira, é lícito dizer que o Banco Mundial endossa o discurso de acordo com o qual os valores, as construções culturais e as práticas sociais das sociedades não “ocidentais” seriam prejudiciais para o “progresso” das mesmas. Como diz Partha Chatterjee, o surgimento da sociedade civil moderna estaria ligada à “narrativa do capital” que substituiria a “narrativa da comunidade”. Essa, com os seus laços de parentesco e de afinidade não estariam em consonância com as demandas do mercado como a eficiência e a disposição de indivíduos homogeneizados. (CHATTERJEE, P., “Response to Taylor’s ‘Modes of Civil Society’”, citado em WILLIAMS, 1994: 96). Defender assim que estas sociedades estariam estruturalmente desorganizadas para o desenvolvimento econômico torna a intromissão mais legítima. Sendo o discurso do Banco Mundial uma ideologia em ação, como sustentou David Williams, o projeto de intervir nas ditas economias em desenvolvimento não está declarado explicitamente em suas obras. cremos, contudo, que há algumas passagens em seus documentos que timidamente insinuam essa intenção.

3.A luz que iluminará o caminho rumo ao progresso:

Há dois tipos de argumentos presentes nas publicações do Banco que nos fornecem pistas de sua “fé” na intervenção *ex-machina* como a alavanca dos países pobres para o desenvolvimento. O primeiro é o elogio à assistência estrangeira e à atuação de firmas multinacionais, de investimentos diretos estrangeiros e de instituições estrangeiras como elementos que auxiliariam as nações subdesenvolvidas. O segundo é a insistência do Banco em aconselhar esses países a importar e adaptar conhecimentos e tecnologia produzidos no exterior.

- *O enfoque na atuação da assistência externa:*

Os primeiros trabalhos da instituição já expressam a admiração da mesma pela ajuda estrangeira. O relatório anual de 1947-48 defende que o desenvolvimento com sucesso necessitaria da assistência técnica do exterior e da disposição de capital estrangeiro. (MASON & ASHER, 1973: 74). O de 1950-51 declama que a comunicação e o transporte seriam o primeiro passo na industrialização e diversificação das nações pobres. Essas, porém, não poderiam financiar esse investimento em decorrência do inadequado desenvolvimento de suas instituições de poupança, necessitando assim de um capital inicial estrangeiro. (Idem, p. 460).

Saltando agora 36 anos, o Banco explica no relatório de 1986 - *The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth. Trade and Pricing in World Agriculture* - que os chamados países em desenvolvimento não conseguiriam manter um ambiente externo estável. Dessa maneira, seria importante ajudá-los a aprimorar suas políticas para assim se adaptarem a circunstâncias imprevisíveis e a fugas de capitais. (WORLD BANK, 1986: 40).

O documento de 1988 - *A Gestão da Economia Mundial: Oportunidades e Riscos, Finanças Públicas no Desenvolvimento* - sustenta que as nações pobres seriam, por tradição, importadoras líquidas de capital, pois teriam poupanças insuficientes para atender às necessidades de investimento. (BANCO MUNDIAL, 1988: 28). Dessa maneira, deveriam coordenar as atividades dos doadores estrangeiros para melhorar o orçamento e o planejamento de gastos, desfrutando dos conhecimentos muitas vezes superiores desses profissionais de análise econômica e de monitoração de projetos. (Idem, 1988: 138).

A assistência estrangeira é também evocada para resolver os problemas referentes à pobreza. (WORLD BANK, 1990: iii). O relatório de 1990 - *Poverty* - defende os doadores bilaterais, criticados por prestar ajuda tendo em mente apenas interesses políticos, estratégicos e comerciais. De acordo com o documento, no entanto, os mesmos teriam uma certa experiência e especialidade em trabalhar com

países subdesenvolvidos, além de serem responsáveis por abordagens inovadoras. (Idem, 1990: 129, Box 8.4).

O relatório de 2000/2001, também dedicado à questão da pobreza, apresenta um capítulo sob o título "Fortalecendo as Forças Globais para as Pessoas Pobres". Neste, argumenta que as ações nos níveis locais e nacionais não seriam suficientes para atacar a miséria, pois os pobres seriam também afetados por fatores com origem no exterior como comércio global, fluxos de capital, avanços tecnológicos, doenças e conflitos. A ação global seria, assim, de extrema importância para abrir os mercados das potências industriais às manufaturas, aos serviços e principalmente aos bens agrícolas dos países pobres. (WORLD BANK, 2000/2001: 180). Proveria também estabilidade em momentos de crise econômica, criando padrões internacionais para a difusão de dados e práticas financeiras. Para tal, o FMI teria desenvolvido sistemas de disseminação de dados econômicos para manter a segurança desse setor e a transparência fiscal e monetária. Outra incumbência da ação global seria garantir a produção de bens públicos internacionais como controle de doenças e tecnologia agrícola. E, finalmente, a mesma poderia assegurar voz às pessoas pobres nos fóruns mundiais, já que muitas das razões por estas viverem em condições de miséria teriam origens externas, sendo assim importante ouvir as suas opiniões para encontrar soluções. (Idem, 2000/2001: 179-186).

A assistência estrangeira seria também útil para lidar com os problemas referentes à infraestrutura. O relatório de 1994 - *Infra-Estrutura para o Desenvolvimento* - alega que os programas internacionais de assistência aumentariam a capacidade institucional do país. Isso porque, em primeiro lugar, ajudariam a identificar necessidades e prioridades de reforma, por meio de análises e pesquisas setoriais, bem como pela divulgação nos diferentes países dos melhores métodos de ação. Segundo, ofereceriam treinamento e cooperação técnica para ajudar as nações a formular e implementar reformas e administrar serviços de infra-estrutura. E, terceiro, disponibilizariam recursos financeiros para reformas setoriais. (BANCO MUNDIAL, 1994: 132).

Inúmeros casos de inovação do setor público teriam sido igualmente consequência da intervenção da assistência estrangeira, que suprimiria a incapacidade dos países subdesenvolvidos de desenvolver análises sobre os experimentos políticos, praticados ao redor do mundo. Doadores viriam, assim, difundindo experiências de sucesso de outras nações. (WORLD BANK, 1998: 134-137).

Há, ainda, certas passagens nos documentos do Banco em que este declara o quanto se sente responsável pelas nações subdesenvolvidas, já que essas supostamente necessitariam de sua assistência não só para resolver as dificuldades de qualquer iniciativa desenvolvimentista, mas também para gerar a confiança em futuros investidores. Logo, a instituição orgulha-se de dizer que estaria promovendo a aceleração dos investimentos diretos estrangeiros nessas sociedades ao expandir o papel da CFI (Corporação Financeira Internacional - a filiação do Banco para empréstimos privados) e da AMGI (Agência Multilateral de Garantia de Investimento), órgãos criados para fornecer auxílio técnico e seguros a investidores que financiam projetos nesses países. (Idem, 1986: 60). No relatório de 1988, a instituição também aproveita a oportunidade para dizer que nos últimos anos, o próprio Banco vinha empenhando-se em serviços de análise de programas de investimento público e de gastos dos países aos quais presta assistência. (BANCO MUNDIAL, 1988: 137, Box 5.10).

Saindo agora da assistência externa para entrar nas iniciativas empresariais estrangeiras, o Banco argumenta que as firmas internacionais seriam as principais novas empreendedoras no setor da infra-estrutura. Teriam uma experiência gerencial e técnica ausente nos chamados países em desenvolvimento, além de boa reputação creditícia. (Idem, 1994: 100). Algo semelhante é dito em relação às empresas multinacionais. Essas seriam agentes de grande mudança, pois permitiriam a globalização de manufaturas ao equipar com capital e técnicas de administração modernas a mão de obra relativamente barata dos países subdesenvolvidos. (Idem, 1995: 71).

As instituições estrangeiras também são chamadas para auxiliar na construção de instituições nas nações pobres. Essas deveriam confiar àquelas tal missão, ao invés de tentar criar localmente a capacidade supervisionária e regulatória necessárias para tal. Boa parte do processo de

desenvolvimento poderia, assim, ser reduzido através da aprendizagem com as experiências das potências industriais. (WORLD BANK, 2002: 13-14).

O investimento estrangeiro direto igualmente é defendido pois, desde 1945, teria sido uma importante via de transmissão de conhecimentos entre Estados Unidos e Europa. Estudos igualmente demonstrariam que México e Hong Kong teriam tido uma maior difusão de tecnologia com a vinda de empresas estrangeiras. (BANCO MUNDIAL, 1991: 107).

As nações ricas são, portanto, estimuladas a investir nos chamados países em desenvolvimento. O relatório de 1989 - *Sistemas Financeiros e Desenvolvimento* - alerta que o crescimento futuro dos últimos dependeria da atuação das primeiras. Essas, conseqüentemente, são aconselhadas a adotar políticas que beneficiem a exportação de produtos das nações subdesenvolvidas. (Idem, 1989: 2). O relatório de 1997 volta a fazer esse apelo às potências industriais, argumentando que deixar de prestar ajuda externa ou apoio à pesquisa básica destinada às necessidades dos países pobres reduziria as perspectivas desses chegarem a ser economias "vibrantes" e tornarem-se, assim, parceiros comerciais lucrativos. (Idem, 1997: 140).

- *A Insistência na compra de tecnologia estrangeira:*

Outro elemento sintomático da defesa do Banco à intervenção *ex-machina* é o modo como lida com a produção tecnológica e científica dos países pobres. Estes deveriam se concentrar em apenas adaptar as inovações criadas nas nações industriais. Como já foi dito no capítulo anterior, a iniciativa das chamadas nações em desenvolvimento de se envolver na pesquisa científica e na produção tecnológica é imensamente desencorajada, sob o argumento de que apenas duplicariam experimentos já testados nas nações ricas, desperdiçando os já escassos recursos. (WORLD BANK, 2002: 51). O aprendizado com a experiência de nações ricas, assimilando o conhecimento lá produzido e o adaptando a circunstâncias locais, ofereceria a oportunidade para se obter rápidos avanços, sem repetir os erros de outros. (Idem, 1998: 133).

No entanto, o Banco não chega a atribuir aos países pobres nem mesmo a capacidade de discernir o que lhes seria ou não interessante importar e adaptar. A maioria das atividades de pesquisas dessas nações é considerada fragmentada, carente de recursos e mal orientadas, devendo ser guiadas pela ação coletiva internacional. Como corolário, esta desenvolveria uma agenda de investigação baseada numa cuidadosa aferição das necessidades desses países, incentivaria o intercâmbio e a colaboração internacional e promoveria fundos adicionais para as áreas mais urgentes. (BANCO MUNDIAL, 1997: 144).

O relatório de 1998, voltado à questão do conhecimento, reserva um capítulo inteiramente à discussão da importância das instituições internacionais. Segundo ele, o produto do investimento no conhecimento muitas vezes não se limitaria às fronteiras nacionais, desestimulando alguns governos a fazê-lo. As instituições internacionais teriam, assim, a responsabilidade de centrar forças nesse setor. (WORLD BANK, 1998: 130). Também deveriam estimular centros de pesquisas dos países ricos a estudar doenças que afligem somente às nações pobres como malária e tuberculose. (Idem, 132).

Conseqüentemente, a produção de conhecimento dos chamados países em desenvolvimento dependeria da disponibilidade destes para receber idéias de fora. (Idem, 1998: 144). Segundo o documento, nenhuma nação conseguiria produzir todo o conhecimento que lhe fosse necessário. O aprendizado com outros países seria, portanto, uma estratégia praticamente certa de sucesso. (Idem, 145). O licenciamento também seria um modo eficiente de se ter acesso às novas tecnologias, pois os custos seriam mais baixos do que a tentativa de se desenvolver uma tecnologia alternativa. (Idem, 29). Muitos dos chamados países em desenvolvimento teriam igualmente se beneficiado do fluxo de imigrantes que teriam trazido conhecimentos especializados. Outras nações teriam importado conhecimento técnico, ao contratar especialistas estrangeiros ou enviar profissionais para centros mundiais de tecnologia. (Idem, 30).

Logo, cremos ser possível indicar que o Banco herda da vertente neoclássica da teoria do desenvolvimento a convicção de que a intervenção *ex-machina* seria o meio pelo qual os países pobres se enriqueceriam. Dessa forma, a entidade atribui às culturas e práticas locais parte da responsabilidade por manter esses países no subdesenvolvimento. O "progresso" é assim aclamado como conseqüente de uma transformação dessas nações em três níveis: 1. No nível individual, com a emergência do indivíduo *lockeano*, autônomo e preocupado em maximizar os seus interesses, com concepções próprias a respeito do "Bem" e, conseqüentemente, tolerante com as opiniões dissonantes da sua. 2. No nível social, com o surgimento de uma sociedade civil resultante da soma desses indivíduos que fiscalizaria e conteria as possíveis ações arbitrárias do Estado. 3. No nível institucional, com a criação de um Estado neutro que não interviesse na concepção de "bem" particular a cada indivíduo e que regulasse essa sociedade civil, evitando os *free-riders*.

Essa "revolução" tem, portanto, como condição a superação das culturas não "ocidentais", já que essas pressupõem uma racionalidade bem distante da "lógica do capital". Isso acaba por tornar lícita a idéia de que o desenvolvimento só seria obtido com a adoção por esses países dos "conselhos" dados pelos intelectuais vindos das nações ricas. Somente esses, donos de um conhecimento supostamente livre da dita força opressora das lendas e religiões, poderiam auxiliar essas sociedades a substituir suas interpretações e condutas "tradicionais" por um modo de vida visto como em sintonia com o "progresso".

Dessa maneira, supomos que agora seja possível "solucionar" o argumento circular presente nas publicações do Banco, exposto no capítulo anterior. Não seria necessariamente o aparelho estatal dos países subdesenvolvidos, criticado por manter essas sociedades num "estado de natureza", o responsável pela "modernização" das mesmas. A intervenção *ex-machina* cumpriria esse papel, realizando a transformação das nações pobres nos três níveis acima descritos. Seria ela, portanto, a grande ponte entre o Estado enfermo repleto de vícios, presente nas chamadas economias em desenvolvimento e o Estado saudável, criador da lei e da ordem, encontrado no mundo rico.

CAPÍTULO IV – AS CONCEPÇÕES DE MUNDO QUE MOLDAM A INTERVENÇÃO

Nesse capítulo, o nosso objetivo é de nos aprofundarmos na intervenção que acreditamos ser defendida pelo Banco. Ao nosso ver, essa intromissão reflete uma interpretação da realidade social muito singular à entidade e às potências industriais por ela representadas. Supomos que tais agentes vislumbram construir uma determinada organização das relações internacionais, na qual cada país produziria para o mercado mundial algo que lhe rendesse uma vantagem comparativa, importando de outros os produtos que não lhe seriam interessantes confeccionar. Nações desenvolvidas e subdesenvolvidas teriam, assim, funções próprias numa divisão internacional do trabalho, estabelecendo entre si relações comerciais descritas como recíprocas e simétricas. Como corolário, o mundo é pensado como se fosse integrado e cooperativo - palco de infinitas trocas, em que todos obteriam vantagens.

É possível identificarmos esse modo de conceber a realidade social na obra de Anne Krueger²⁶ - *Trade Policies and Developing Nations*. Nesta, a autora argumenta que os líderes dos chamados países em desenvolvimento viam a economia internacional com suspeita nas décadas de 1950 e 1960, em decorrência das experiências coloniais pelas quais passaram. Segundo ela, essas nações acreditavam que as metrópoles teriam extraído riqueza de seus territórios, prejudicando-as. Com isso, os líderes desses países não teriam se dado conta de que desempenhariam um papel muito importante no sistema comercial internacional. (KRUEGER, 1995b: 37-38).

Algo semelhante pode ser visto em diversas publicações do Banco. O relatório de 1986 - *The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth. Trade and Pricing in World Agriculture* -

²⁶ Cremos ser interessante lembrar ao leitor que Anne Krueger foi economista chefe do Banco entre 1982 e 1986, época dos ajustes estruturais e, atualmente ocupa desde 2001 o cargo de Primeira Vice-Diretora Gerencial do FMI.

recomenda aos chamados países em desenvolvimento especializarem-se na produção agrícola para o mercado mundial, pois assim conquistariam uma vantagem comparativa. O envolvimento dessas nações com a agricultura no passado já teria demonstrado que tanto as próprias quanto as potências industriais poderiam se beneficiar de um sistema eficiente de comércio mundial. (WORLD BANK, 1986: 8).

No relatório de 1995 - *O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial* -, é sustentado que os fluxos internacionais de bens, serviços, capitais e pessoas teriam gerado novas oportunidades para os trabalhadores - os salários teriam aumentado em lugares onde as exportações cresceram; o investimento estrangeiro direto teria criado muitos empregos e a migração internacional teria contribuído para a renda tanto dos que migram, quanto dos países hospedeiros. (BANCO MUNDIAL, 1995: 5). Mais adiante, o mesmo documento argumenta que o comércio exterior traria benefícios para a maioria dos trabalhadores e consumidores, proporcionando-lhes ganhos imediatos pelo barateamento das importações e habilitando-os a se tornar mais produtivos, na medida em que os bens por eles produzidos teriam mais valor. (Idem, 63).

Essas passagens levam-nos assim a pensar que, para o Banco e as forças a ele atreladas, caberia aos chamados países em desenvolvimento especializarem-se na produção agrícola e de manufaturas simples, enquanto a produção industrial, científica e tecnológica ficaria a cargo das nações ricas. A iniciativa de industrialização das sociedades pobres é, como corolário, enfaticamente desestimulada pelo Banco, como já pudemos presenciar anteriormente nesse trabalho. Com isso, cremos ser possível dizer que o mundo visionado pela entidade e pelos seus representados reserva aos países subdesenvolvidos uma posição na qual continuariam sendo importadores de tecnologia e de conhecimento científico. Para fundamentarmos esse argumento, contamos com dois recursos: a obra *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective* de Ha-Joon Chang, na qual este compara as estratégias de desenvolvimento dos países hoje industrializados com as recomendadas

para as atuais nações pobres. E, o segundo é a interpretação que o Banco elaborou para o recente desenvolvimento do Leste Asiático.

1. A liberalização como forma de "retirar a escada" dos países subdesenvolvidos:

Em seu livro, Ha-Joon Chang mergulha na história do crescimento econômico dos países hoje industrializados para sustentar que esses se tornaram o que hoje são adotando políticas intensamente protecionistas. Principalmente a Inglaterra e os Estados Unidos, atualmente grandes divulgadores das virtudes do *laissez-faire*, cresceram com um Estado altamente interventor.

Para tal, Chang vale-se da *Perspectiva Histórica*, uma metodologia que busca na repetição de acontecimentos históricos os elementos para criar uma teoria e assim compreender os problemas contemporâneos, levando em conta as transformações tecnológicas, institucionais e políticas pelas quais os mesmos passaram. Tida como a principal metodologia adotada pela Escola Histórica Alemã, a perspectiva se opõe ao método dedutivo e abstrato dos neoclássicos. Chang se ressentido de que seja justamente o último a abordagem hegemônica nos estudos econômicos atuais. Com isso, muitos trabalhos a respeito de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento têm pecado pela falta de comprovação historiográfica de seus argumentos.

Dessa maneira, o autor conta que embora a Inglaterra seja atualmente conhecida como o berço do livre comércio, no século XIV, não passava de uma mera economia pós-feudal. Foi somente com a adoção de políticas protecionistas e voltadas para a produção doméstica que ela veio a se transformar no grande império que dominou praticamente todo o mundo do século XIX. De acordo com Chang, Edward III (1327-77) é tido como o primeiro rei que promoveu a manufatura local de lã. A monarquia dos Tudor prosseguiu com a estratégia, iniciando uma política de promoção da indústria nascente e Elizabeth I é conhecida por ter feito a Inglaterra se transformar de uma mera exportadora de lã para a mais formidável fábrica do produto do mundo.

Para o autor, esse foi o começo do sucesso da Inglaterra na área industrial. As políticas que encorajaram a confecção de lã fizeram do país um dos maiores exportadores do produto, o que levou a um aumento considerável da receita inglesa durante o século XVIII. Segundo Chang, se não fosse por esse prévio esforço manufatureiro, a Revolução Industrial teria ocorrido em condições bem mais difíceis.

A partir de 1721, Robert Walpole, Primeiro Ministro da Inglaterra, elaborou políticas totalmente voltadas para a promoção de indústrias manufatureiras. O princípio que as embasava, segundo Brisco, um autor especializado em Walpole, era o de encorajar a produção das manufaturas locais e protegê-las da competição internacional. (cf, em CHANG, 2002: 21-22).

Foi somente com o fim das guerras napoleônicas que houve uma pressão por parte dos manufatureiros ingleses por um comércio mais livre. A essa altura, a produção industrial do país já estava totalmente consolidada como a mais eficiente do mundo. Chang enfatiza, contudo, que essa liberalização foi intensamente controlada pelo Estado e ocorreu de uma forma bem gradual, estando bem distante do pregado pelo *laissez-faire*. Mais importante, o livre comércio não durou muito, pois logo em 1880, os manufatureiros já pediram a volta da proteção. Além disso, a reintrodução do protecionismo foi uma das políticas mais debatidas no início do século XX, em virtude da perda das vantagens dos produtos ingleses no mercado mundial com o crescimento industrial da Alemanha e dos Estados Unidos. Como o autor bem observa, a era do livre comércio na Inglaterra terminou assim que a mesma se deu conta de que não era mais a principal produtora de manufaturas.

O escritor alemão Friedrich List²⁷ elegeu essa nação como a primeira a aprimorar a arte do desenvolvimento da indústria pela proteção estatal. Segundo ele, esta foi a estratégia que conduziu muitos países à prosperidade. A monarquia inglesa teria, portanto, rapidamente percebido que suas recém-criadas manufaturas nunca conseguiriam competir num mercado livre com as já consolidadas da

²⁷Friedrich List tem um livro publicado no Brasil, traduzido por Luiz João Baraura: *Sistema Nacional de Economia Política*, São Paulo, Abril Cultural, 1983.

Itália ou da Bélgica. Com isso, a alternativa foi criar internamente a riqueza, os talentos e o espírito empresarial presentes no exterior.

Em relação aos Estados Unidos, é possível notar um processo semelhante. Paul Bairoch, um historiador econômico citado por Chang, uma vez chamou esse país de bastião do moderno protecionismo. Muitos já observaram que foi Alexander Hamilton²⁸, Secretário do Tesouro norte-americano entre 1789-95, o primeiro a elaborar sistematicamente o argumento da proteção à indústria nascente e não o economista alemão Friedrich List, como habitualmente se diz. Aliás, Chang conta que o último era um grande defensor do livre comércio e veio somente a mudar de idéia depois de ter se exilado nos Estados Unidos, quando teve contato com as obras de Hamilton e Daniel Raymond - outro grande defensor do protecionismo.

Inicialmente, o país não teve um sistema de tarifas no âmbito federal e a tentativa de implementá-lo em 1781 no Congresso não teve sucesso. Foi somente com a Guerra da Independência que as tarifas passaram a ser efetivamente cobradas para arcar com as despesas do conflito. Estimuladas por este, iniciaram-se pressões para uma política de proteção à indústria. Com isso, em 1816, foi criada uma lei cujo intuito era o de manter as tarifas nos valores que prevaleceram durante a guerra. Num primeiro momento, a medida chegou a agradar até mesmo os estados do Sul, na esperança de que indústrias viessem a surgir no território. Contudo, o fracasso do projeto e os interesses pelos bens importados de qualidade superior da Inglaterra fizeram com que os sulistas logo mudassem de idéia, opondo-se às tarifas.

As tensões entre os estados do Norte e do Sul foram tornando-se cada vez mais intensas não só por conta das tarifas, mas também em decorrência da escravidão, culminando na Guerra Civil. Chang cita Garraty e Carnes para sustentar que o conflito não foi consequência somente da escravidão, como é normalmente dito. Os dois autores argumentam que somente esse motivo não teria sido suficiente para

²⁸ Alexander Hamilton possui textos publicados no Brasil: Hamilton, A., *Relatório sobre as manufaturas (1791)*, Sociedade Iberoamericana, 1995.

convencer a maioria dos habitantes do Norte a participar da guerra, na luta contra a secessão. Logo, a discussão em torno das tarifas foi também uma das principais causas do conflito.

A vitória do Norte na Guerra fez com que os Estados Unidos se tornassem a nação mais disciplinadamente protegida do mundo, até a Primeira Guerra Mundial e até mesmo após a Segunda. Muitos economistas argumentam que ao longo do século XIX, o país foi a economia que cresceu mais rapidamente do planeta, sendo que os dois períodos de 20 anos em que o PNB esteve mais alto - 1870 a 1890 (2,1%) e 1890 a 1910 (2,0%) - foram igualmente os momentos em que a economia esteve mais protegida. Além disso, os Estados Unidos foram durante o século XIX o berço dos intelectuais que defendiam o protecionismo. Acreditava-se que o país necessitava de uma teoria econômica própria, baseada não nos critérios econômicos e políticos europeus, mas nas suas particularidades políticas e institucionais.

Chang explica assim que a nação só veio a liberalizar o seu comércio e a pregar as supostas maravilhas do *laissez-faire* após a Segunda Guerra Mundial, quando sua supremacia industrial já estava totalmente consolidada. O autor adverte, porém, que os Estados Unidos nunca praticaram o livre comércio no mesmo grau que a Inglaterra, durante a época mais liberal desta (1860-1932)²⁹.

O cientista político ainda acrescenta que o mesmo movimento em direção ao crescimento econômico pôde ser presenciado na França, na Alemanha e em outros países europeus atualmente industriais. Apesar de nessas economias a proteção tarifária não ter desempenhado um papel tão importante como o foi na Inglaterra e nos Estados Unidos, todas contaram com políticas que encorajaram a industrialização como ponto inicial do desenvolvimento.

Tudo isso fornece elementos suficientes para Chang concordar com o argumento de List, segundo o qual um país subdesenvolvido, na presença de outras nações desenvolvidas, só conseguiria crescer a partir da intervenção estatal. A abertura comercial, sempre tão aclamada como a vitamina do

²⁹ Para mais detalhes sobre o processo de desenvolvimento dos Estados Unidos, ver o trabalho de Maitá de Paula e Silva, *Estado e Corporação nos Estados Unidos da Era Progressiva – Um Estudo Exploratório*, Dissertação de Mestrado, Campinas, IFCH/Unicamp, 2004.

desenvolvimento, só seria consolidada no momento em que a economia chegasse a um patamar em que não fosse mais ameaçada por nenhuma outra potência industrial.

Tal constatação é ainda consubstanciada por outros autores. Dani Rodrik, um economista do Banco, sustenta que o processo de liberalização de boa parte das economias hoje desenvolvidas teria sido bem gradual, perdurando por décadas. (RODRIK, January, 2001: 10). Ray Kiely explica que haveria uma desigualdade inerente à acumulação de capital, que impediria a mudança de posição dos países subdesenvolvidos dentro da divisão internacional do trabalho. Seria precisamente por essa razão que a intervenção estatal seria necessária. Segundo ele, toda experiência de crescimento econômico capitalista contou com um forte aparelho estatal e quanto mais "atrasado" o desenvolvimento, mais intensa a intervenção. (KIELY, 1998: 81).

A repetição das experiências de sucesso envolvendo a intervenção estatal ao longo da História sustenta esse argumento. Como já vimos, foi esse o caso da Inglaterra no século XVIII, dos Estados Unidos no XIX e das outras nações européias que atualmente são potências industriais no final do XIX e início do XX. Muitos analistas também atribuem o rápido crescimento econômico do Japão e do Leste Asiático no pós Segunda Guerra ao forte desempenho do Estado. Além disso, alguns sustentam que os países hoje subdesenvolvidos tiveram um desempenho econômico melhor durante a implementação das políticas de substituição de importação do que quando realizaram a liberalização comercial tão defendida pelo Banco. (RODRIK, January 2001: 2; CHANG, 2002: 128, MEHMET, 1997: 2).

Por que, então, a instituição - mundialmente reconhecida como uma das principais autoridades sobre o desenvolvimento - continuaria receitando políticas baseadas no *laissez-faire*? O extenso número de experiências históricas demonstrando que estas não são as mais apropriadas para o amadurecimento econômico dos países subdesenvolvidos não teria sido o suficiente para convencê-la? Como Chang bem questiona, estaria o Banco Mundial escondendo o segredo de como os Estados por ele representados teriam atingido tamanho sucesso?

Tendo novamente Friedrich List como referência, o autor argumenta que sim. Nada poderia ser mais sábio para os países que se beneficiaram de taxas protecionistas no passado, tornando-se grandes potências industriais, do que insistir nas supostas virtudes do *laissez-faire* como estratégia de crescimento para as nações subdesenvolvidas. Isso as manteria estagnadas, perpetuando as relações políticas e econômicas do regime de Estados. De acordo com List, portanto, as potências industriais "jogariam fora a escada pela qual subiram" ao desenvolvimento, para evitar que outras nações seguissem o mesmo caminho, vindo a ameaçá-las.

Chang ilustra esse argumento com o exemplo da Inglaterra, que criou uma série de políticas com o intuito de frear o surgimento de manufaturas em suas colônias, principalmente as americanas. Essas podiam apenas produzir insumos utilizados como matérias-primas pela metrópole e comercializar somente com a última. Atividades manufatureiras eram proibidas e o uso de tarifas pelas autoridades coloniais também costumava ser banido. A produção primária era, assim, intensamente encorajada. Em 1720, Walpole aboliu as taxas de importação sobre insumos produzidos na América para que esta se ocupasse com outros assuntos, desviando a atenção da mesma de desejos industrializantes. Muitos analistas, dessa forma, sustentam que se os Estados Unidos permanecessem como colônia inglesa, dificilmente teriam atingido tamanho desenvolvimento industrial. (CHANG, 2002).

É, como corolário, plausível sustentar que as recomendações do Banco Mundial de eliminar as barreiras comerciais seriam uma versão moderna das proibições que a Inglaterra fazia às práticas manufatureiras da colônia americana. A insistência na abertura para o mercado mundial, na especialização e na exploração de uma alegada vantagem comparativa seria uma maneira pela qual a entidade e as potências industriais a ela atreladas concretizariam a visão de mundo que compartilham. A intervenção realizada por essas forças acabaria, portanto, colocando em prática algo que fazia parte da interpretação das mesmas sobre as relações internacionais. A construção de uma ordem global em que países ricos e pobres assumiriam determinadas funções "retiraria a escada" dos segundos,

mantendo-os como exportadores de produtos primários e de manufaturas com baixo valor agregado e baixa consistência tecnológica.

2. A abordagem elaborada pelo Banco sobre o desenvolvimento do Leste Asiático:

Cremos que algo intensamente ilustrativo desse ímpeto do Banco Mundial em amparar e tentar materializar a sua leitura da realidade social seja o modo como lidou com o desenvolvimento do Leste Asiático. Muitos analistas concordam que o último foi corolário de estratégias próximas das observadas nos países hoje ricos. O Estado, portanto, assumiu uma posição de liderança, elaborando políticas voltadas para o crescimento econômico e para a industrialização. Isso, no entanto, entra em confronto com a "apaixonada" defesa do Banco das políticas de liberalização comercial e, conseqüentemente, das estratégias que considera serem as mais corretas para o bem-estar das nações pobres. Ao mesmo tempo, porém, a nossa entidade não pôde negligenciar essa experiência de sucesso. Afinal, o Banco é reconhecido mundialmente como uma das maiores autoridades sobre o desenvolvimento, sendo assim obrigado a elaborar um parecer sobre o crescimento econômico desses países. A solução encontrada para o impasse foi uma grande manobra argumentativa, na qual a entidade tentou encaixar as estratégias de desenvolvimento do Leste Asiático dentro de suas propostas. Antes, porém, de vermos como isso se deu, supomos que seria mais produtivo se abordássemos brevemente a leitura de alguns pesquisadores sobre essa experiência de crescimento aqui em pauta.

- *A interpretação mais recorrente a respeito do crescimento do Leste Asiático:*

Muitos concordam que a emergência dos chamados Tigres Asiáticos tenha sido consequência de uma estratégia muito singular, praticamente ausente da interferência "ocidental". Jene Kwon alega que desde a Era Meiji, os progenitores do modo de desenvolvimento do Leste Asiático encontravam-se livres de qualquer corrente do pensamento econômico "ocidental". Dessa maneira, apesar de terem emprestado tecnologia e conhecimento científico do "Ocidente", o modo pelo qual esses países inicialmente conceberam, organizaram e executaram a estratégia de desenvolvimento neles observada foi inteiramente leste asiática. (KWON, 1994: 635).

Tal visão casa-se com a leitura de Ozay Mehmet. Ele atribui todo esse sucesso ao pragmatismo político e aos valores culturais próprios das nações aqui em debate. Já no começo da década de 1950, Taiwan e Coréia do Sul iniciavam a industrialização através da modernização da agricultura. (BUSTELO, 1998: 34). Políticas de estímulo ao crescimento foram, assim, sempre combinadas com medidas redistributivas. Isso foi obtido primeiramente com a reforma agrária, que ampliou o mercado doméstico de alimentos e posteriormente com a expansão do mercado de trabalho que maximizou a criação de empregos. Assim sendo, o autor argumenta que a experiência dos chamados Tigres Asiáticos contrasta com a dos outros países subdesenvolvidos justamente pela atenção conferida à redistribuição. Ao seguir os conselhos do "Ocidente", essa estratégia teria sido totalmente negligenciada pelas outras nações pobres. Logo, de acordo com Mehmet, os denominados Novos Países Industrializados comprovaram empiricamente o sucesso de investimentos na educação, nos recursos humanos e na reforma agrária. (MEHMET, 1997: 111).

Mais precisamente, o desenvolvimento do Leste Asiático é visto por vários analistas como inspirado no modelo de industrialização japonês. Desde a Era Meiji (1868-1912), o crescimento econômico foi parte de um amplo projeto de construção da nação japonesa. Percebendo a urgência com a qual necessitava acompanhar as inovações tecnológicas do "Ocidente" e a falta de capitalistas experientes, o governo Meiji assumiu para si o papel de investidor, construindo e gerenciando fábricas

modernas. O principal objetivo era obter uma rápida substituição de importação, contendo as pressões causadas pela diferença de capital entre o país e o exterior. (KNOW, 1994: 641).

Nos primórdios de seu desenvolvimento, porém, o Japão não pôde se beneficiar da proteção comercial, em decorrência dos tratados que fora obrigado a assinar em 1858, impedindo-o de ter tarifas acima de 5%. Como corolário, o Estado teve que se valer de outras estratégias. (CHANG, 2002: 46). Diante da escassez de recursos, decidiu privilegiar algumas indústrias e transformá-las em altamente competitivas, concedendo-lhes subsídios e protegendo-as da competição estrangeira. (KWON, 1994: 642). Após 1911, quando se viu livre desses tratados que o proibiam de criar taxas protecionistas, o Estado pós-Meiji introduziu uma série de reformas tarifárias, amparando a indústria nascente, facilitando a importação de insumos e controlando o consumo de produtos de luxo. Em 1913, o Japão aparecia para o século XX como um dos países mais protegidos do mundo. (CHANG, 2002: 48).

Outro ponto importante sobre o rápido crescimento do Japão foi a interação entre o setor estatal e o privado - o chamado *zaibatsu*. A política industrial japonesa foi fortemente influenciada pelas redes que ligavam o MITI (Ministério do Comércio Internacional e da Indústria) aos grandes grupos industriais. (EVANS, 1993: 125). Muitas das empresas estatais foram vendidas para a iniciativa privada a preços promocionais e, no caso da indústria naval, o Estado continuou concedendo subsídios. Outro setor altamente subsidiado foi o das companhias ferroviárias. Em 1880, 36% de todos os subsídios estatais voltavam-se para as estradas de ferro, na intenção de suscitar o interesse dos empresários pelo setor. (CHANG, 2002: 48).

Isso não significa, contudo, que o segredo do sucesso esteja na ação conjunta entre Estado e iniciativa privada, algo próximo do que os relatórios do Banco Mundial recomendam. Peter Evans é bem enfático ao sustentar que sem a autonomia e a competência do MITI, os resultados dessa estratégia de desenvolvimento teriam sido bem distintos. A independência do ministério e a aptidão do seu corpo de funcionários permitiram-lhe formular metas próprias, possibilitando uma atenção dedicada aos

problemas do capital privado e uma capacidade para encontrar soluções para o mesmo que de outra forma seriam bem difíceis de alcançar. (EVANS, 1993: 125).

Finalmente, o crescimento econômico do Japão também foi consequência dos investimentos do país na educação superior para fomentar a pesquisa e a tecnologia. Friedrich List já defendia, na primeira metade do século XIX, um sistema nacional de desenvolvimento da tecnologia para a Alemanha suplantando a concorrência inglesa. O modelo japonês comprova que tal estratégia é ainda válida nos dias atuais. Logo após a Segunda Guerra, a nação elaborou um sistema nacional de tecnologia que reunia os esforços do Estado, das universidades, das instituições de pesquisa e das indústrias tanto privadas quanto públicas para resolver os problemas do desenvolvimento. Foi criado, assim, um plano educacional que possibilitou a graduação de um grande número de jovens em áreas da engenharia e da tecnologia e um treinamento industrial voltado para o trabalho em empresas. (SINGH, 1994: 1820).

Como corolário, o investimento estatal japonês superou o privado até a Primeira Guerra Mundial. Dessa maneira, não demorou muito para que o Japão conseguisse assimilar e absorver a tecnologia "ocidental", iniciando o seu moderno desenvolvimento econômico em 1880. A sua taxa de crescimento entre 1880 e 1940 foi de 3,4%, enquanto que a dos Estados Unidos entre 1834 e 1943 era de 3,6%. (KWON, 1994: 641). Após a Segunda Guerra, o crescimento do Japão não encontrou mais rivais, principalmente até a década de 1970. Entre 1950 e 1973, o crescimento *per capita* do PIB foi de 8% por ano, sendo que a média das 16 economias mais ricas do mundo (com o Japão incluído) era de 3,6%. Nem mesmo os países do Leste Asiático como Taiwan (6,2%) e Coréia do Sul (5,2%) conseguiram ter semelhante desempenho. (CHANG, 2002: 49).

A economia japonesa operou, portanto, sob um rigoroso controle de importações durante as décadas de 1950 e 1960, ao mesmo tempo em que investiu na exportação. Em 1978, o total de importação de bens manufaturados ainda era somente de 2,4% do PIB (na Inglaterra e em outras nações européias essa taxa era de 14 a 15% do PIB). Além disso, o mercado doméstico de capitais japonês era

altamente regulado e totalmente fechado ao mercado de capitais mundial. O investimento direto estrangeiro era igualmente controlado e firmas estrangeiras eram proibidas de adquirir a propriedade de corporações japonesas por meios tanto legais quanto administrativos. (SINGH, 1994: 1818).

É possível observar, portanto, na Coreia do Sul e em Taiwan um movimento rumo ao desenvolvimento semelhante. Evans conta que assim como uma das principais peças do crescimento do Japão era o MITI, os dois países também contaram com uma organização burocrática competente e autônoma. No caso da Coreia, tratava-se do Departamento de Planejamento Econômico (DPE), tido como um "super-órgão" da área econômica e dirigido pelo primeiro ministro. Quanto a Taiwan, havia o Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (CPDE) e o Departamento de Desenvolvimento Industrial (DDI) do Ministério de Assuntos Econômicos. Ambos eram formados pelos "melhores e mais brilhantes", provindos tanto do governo, quanto da Universidade Nacional de Taiwan. (EVANS, 1993: 125-130).

A interação entre governo e grupos industriais também foi presente na Coreia. Aliás, muitos analistas chegam a sustentar que a ligação entre os dois setores no país foi ainda mais estreita do que no Japão. Bem como no modelo japonês, essa se baseava no acesso do Estado ao capital e na capacidade dos grupos industriais (ou *chaebols*, como ficaram conhecidos) de implementar a transformação industrial. (Idem, 1993: 128). Singh explica que o governo coreano levou realmente a sério sua participação na criação dos grandes conglomerados, na promoção de fusões entre os mesmos e na direção da entrada e saída de firmas do país de acordo com as necessidades tecnológicas e com as condições de demanda mundial. O resultado é que, em 1990, 11 firmas coreanas estavam entre as 500 maiores companhias industriais do mundo. (SINGH, 1994. 1818).

Já em Taiwan, diferenças históricas promoveram uma relação distinta entre o país e o setor privado. Pois, no continente, o regime de Kuomintang (KMT) havia sido extremamente predatório, permitindo que interesses privados dos especuladores perturbassem as perspectivas de crescimento da nação. Como corolário, os dirigentes políticos da ilha tinham uma grande desconfiança dos grupos

empresariais, mantendo um amplo controle do capital privado. Isso fez com que Taiwan tivesse um dos maiores setores estatizados do mundo não-comunista, com empresas não só lucrativas, como eficientes, que se tornaram o instrumento-chave do desenvolvimento industrial desse país. (EVANS, 1993: 131).

Em se tratando da ambição de construir um sistema nacional de tecnologia, Coréia e Taiwan não só deixaram-se influenciar pelo modelo japonês, como vêm tornando-se ainda mais eficientes. Atualmente, o número anual de graduados em áreas tecnológicas e de engenharia por 100 000 habitantes nos dois países é maior do que no Japão. (SINGH, 1994: 1821).

Assim sendo, os denominados Novos Países Industrializados apresentaram uma taxa de crescimento anual médio do PIB/habitante de 2,7%, entre 1950 e 1990, enquanto que as nações hoje industrializadas conquistavam o mundo no século XIX com uma taxa de 1,2-1,5%. (BUSTELO, 1998: 27-28). Todo esse desempenho não foi, porém, conseqüente das virtudes da abertura comercial, da competição internacional e da integração global, sempre tão elogiadas pelas publicações do Banco. Ao contrário, esses países adotaram estratégias que justamente inibiam tão exaltadas forças, transformando o Estado no principal protagonista do crescimento.

- *A interpretação do Banco:*

Seria de se esperar, portanto, que o Banco refletisse sobre as suas propostas e as reformulasse, já que uma experiência tão comprovadamente feliz acabou por colocar em xeque as estratégias de desenvolvimento que considerava as mais apropriadas. O que observamos, contudo, é algo muito distante disso. Alice Amsden muito bem observou que, assim como Narciso, a instituição viu o seu próprio reflexo no desenvolvimento do Leste Asiático. (AMSDEN, 1994: 628). Dessa maneira, o Banco apresenta uma interpretação sobre o mesmo na qual trata somente os elementos que acredita serem os mais interessantes para os outros países subdesenvolvidos adotarem. Medidas como estímulo à exportação e eficiência da burocracia são assim exaltadas, enquanto outras ou são meramente negligenciadas ou apresentadas como contraproducentes. Conseqüentemente, assim, encontrar

espalhadas pelas obras do Banco e dos seus autores várias citações à experiência dos chamados Novos Países Industrializados como se servissem de exemplo às propostas da entidade.

Sebastian Edwards, por exemplo, argumenta que as políticas adotadas pela América Latina no pós-guerra teriam encorajado o crescimento voltado para o interior, subestimando a importância da estabilidade macroeconômica. Já os chamados Tigres Asiáticos teriam elaborado medidas que incentivaram ativamente a exportação e o equilíbrio macroeconômico. (EDWARDS, 1995: 4). Anne Krueger também sustenta que os países subdesenvolvidos com altas taxas de crescimento teriam adotado estratégias de desenvolvimento voltadas para o mercado mundial, enfatizando a exportação. (KRUEGER, 1995b: 3). O relatório de desenvolvimento do Banco de 1991 - *O Desafio do Desenvolvimento* - explica que as intervenções no Japão e no Leste Asiático teriam sido mais modestas do que em outros países subdesenvolvidos e moldadas pela concorrência internacional. (BANCO MUNDIAL, 1991: 5). O de 1995 - *O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial* - sustenta que as economias da Ásia Oriental teriam se beneficiado da exportação, concedendo uma importância moderada à indústria. (Idem, 1995: 37).

Em Setembro de 1993, o Banco publicou um relatório totalmente dedicado às oito economias asiáticas com altas performances econômicas: Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Singapura, Malásia, Tailândia e Indonésia - *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Robert Wade conta que a elaboração desse documento se remete ao final da década de 1980, quando a instituição se sentiu incomodada com os programas de ajuda financeira do Japão, acusando-o de diminuir o raio de ação tanto dela própria quanto do FMI. Como resposta, o governo japonês desafiou o Banco a pensar com mais cautela no papel do Estado no desenvolvimento e a analisar mais detalhadamente as suas experiências e as do Leste Asiático. Mais especificamente, o Japão desejava que o Banco realizasse um estudo específico sobre as mesmas.

Estava aí algo difícil da instituição recusar. O Japão havia se tornado uma das principais potências industriais do mundo: em 1984, já era o segundo principal financiador do Banco depois dos

Estados Unidos; em 1989, tinha o segundo maior programa bilateral de ajuda financeira do planeta; em 1990, tornou-se o segundo maior financiador da CFI; em 1992, era o segundo maior financiador (ao lado da Alemanha) do FMI e no início da década de 1990, ultrapassou os Estados Unidos como a maior economia de manufaturados do mundo. Isso deixava o país numa posição confortável para ambicionar um papel de maior destaque dentro do Banco. Seu intento, de acordo com Wade, era o de ter um parecer próprio sobre a economia internacional, distanciando-se do credo neoclássico pregado pelos Estados Unidos. Nada podia ser mais apropriado para tal do que a confirmação empírica do sucesso desses princípios. Daí a insistência do Japão em convencer o Banco a realizar um estudo sobre o crescimento econômico do Leste Asiático.

Em Janeiro de 1992, o estudo foi iniciado. O editor era o único do grupo de especialistas com algum tipo de experiência de vida na Ásia. Wade conta que argumentos a favor da intervenção estatal eram severamente criticados e acusados de pecarem por falta de comprovação empírica. Termos como "estratégia" ou "estratégico" também soavam como favoráveis às políticas protecionistas, sendo substituídos por "funcionais". Referências aos benefícios do mercado eram assim freqüentes, aparecendo até mesmo no prefácio de Lewis Preston - o presidente do Banco na época³⁰.

Wade chama atenção, contudo, para o fato de que pela primeira vez, um documento da instituição admitiu a existência de uma intervenção forte do Estado na economia dos chamados Tigres Asiáticos. E mais, a publicação sustenta que isso *pode* ter cooperado para o crescimento e para o aumento da igualdade em algumas partes do Nordeste da Ásia. Até mesmo o prefácio de Lewis Preston, apesar das referências às virtudes da iniciativa privada, chega a argumentar que em algumas economias, algumas intervenções seletivas contribuíram para o crescimento. Como Wade bem observa, nem mesmo eufemismos como "as intervenções *podem ter* contribuído" foram utilizadas na referida

³⁰ Segundo o documento, "The authors conclude that rapid growth in each economy was primarily due to the application of a set of common, market friendly economic policies, leading to both higher accumulation and better allocation of resources." (WORLD BANK, 1993 : vi).

passagem³¹. Afinal, o documento tinha que de alguma maneira agradar o Japão, não podendo fugir de algum tipo de elogio à economia planificada.

O resto do texto, entretanto, toma o partido pela abordagem neoclássica, dando conta de transmitir a corriqueira mensagem do Banco. (WADE, 1996). É possível assim identificar duas construções argumentativas nessa tentativa da instituição de realizar uma interpretação *própria* da experiência leste asiática: a primeira, já aqui citada, enfatiza apenas os elementos do crescimento desses países próximos das propostas do Banco. Já a segunda refere-se às denominadas *intervenções seletivas* (crédito direto, promoção de indústrias selecionadas, incentivo à exportação) tidas como tendo uma pertinência questionável na estratégia de crescimento da região aqui em pauta.

A. A suposta intervenção "*market friendly*":

O Banco reconhece a sua abordagem sobre a experiência dos chamados Novos Países Industrializados como intermediária entre a neoclássica e aquela que chama de revisionista (defensora da intervenção do Estado). Dessa forma, assume a postura por ele denominada de "*market friendly*", segundo a qual o papel do governo seria assegurar um adequado investimento em pessoas, providenciar um clima competitivo para as empresas privadas, manter a economia aberta ao comércio internacional e se preocupar com a estabilidade macroeconômica. De acordo com a entidade, a posição "*market friendly*" captaria, portanto, elementos importantes do sucesso do Leste Asiático, negligenciados pelas outras correntes, como altos níveis de capital humano e de competição intrafirmas, integração à economia mundial e ambiente macroeconômico saudável. (WORLD BANK, 1993: 85-6).

Assim sendo, o Banco argumenta que essas nações teriam se valido de políticas ortodoxas como criação de sistemas financeiros seguros e eficientes (Idem, 1993: 88), controle de déficits orçamentários, prudência fiscal, tentativas de se evitar taxas de câmbio supervalorizadas, inflação

³¹ "The report also breaks some new ground. It concludes that in some economies, mainly those in Northeast Asia, some selective interventions contributed to growth, and it advances our understanding of the conditions required for interventions to succeed". (WORLD BANK, 1993 : vi).

controlada, dívida externa e interna gerenciadas (Idem, 105), direitos de propriedade seguros e investimentos na infra-estrutura (Idem, 221). Isso teria cooperado para a formação de altas taxas de poupança e de investimento que teriam atuado num ciclo virtuoso com o crescimento.

Alice Amsden observa, contudo, que o Banco não leva em consideração a estrutura particular das empresas e dos sistemas financeiros presentes nas economias aqui em pauta quando elogia essas altas taxas de poupança e investimento. De acordo com a autora, estas teriam apresentado desempenho tão admirável, em decorrência de todo o sistema bancário da Coreia do Sul e do Taiwan ter sido até pouco tempo público. (AMSDEN, 1994: 629).

Outro elemento apontado pela entidade na estratégia de desenvolvimento do Leste Asiático é a formação de capital humano. Segundo o Banco, um dos aspectos essenciais nesse caso teria sido a distribuição da despesa pública entre educação básica e superior. A Venezuela, por exemplo, teria alocado em 1985, 43% do seu orçamento educacional para a última, enquanto a Coreia do Sul teria reservado apenas 10%. O segredo do sucesso estaria, assim, na provisão privada do ensino superior. O governo deveria, portanto, concentrar esforços somente nos níveis primários e secundários. O treinamento de profissionais financiados pelas empresas também teria sido importante nessa estratégia. Segundo o relatório, tentativas governamentais de fazê-lo não costumariam ser eficientes. (WORLD BANK, 1993: 201). Nesse sentido, o sucesso econômico do Leste Asiático também é creditado à abertura deste às idéias e tecnologias estrangeiras. Segundo o Banco, sem o conhecimento obtido do exterior teria sido muito difícil que essas economias obtivessem o resultado alcançado. Na América Latina, os esforços dos maiores especialistas gerenciais e técnicos para aprimorar a produtividade com inovações internas não teriam gerado tamanho crescimento. (Idem, 1993: 320).

As observações do Banco a respeito da formação de capital humano apresentam, contudo, controvérsias. Já foi dito acima que o investimento no ensino superior fez parte de um amplo projeto de desenvolvimento tecnológico e científico presente pelo menos no Japão, Taiwan e na Coreia do Sul. Sanjaya Lall criticou, assim, a entidade por não ter mencionado nada a respeito dos esforços dos

referidos países em construir uma tecnologia local. Por meio de subsídios, incentivos, estratégias nacionais de fomento à tecnologia, extensão técnica e de intervenções em centros de pesquisa e instituições científicas, essas nações teriam tido sucesso na absorção de tecnologias estrangeiras e posteriormente conseguido tornar os seus produtos competitivos para o mercado mundial. (LALL, 1994: 651).

Em relação à obtenção de tecnologia e de conhecimento científico do exterior, o mesmo autor explica que o desenvolvimento tecnológico não se baseia somente na compra de tecnologia, pois esta não é um mero produto físico. Para obtê-la, o comprador tem que investir em desenvolvimento de especialidades e em informação técnica e organizacional. Trata-se, portanto, de um processo de aprendizagem, pois em certas ocasiões, as firmas não chegam a saber nem quais são as suas deficiências, muito menos como resolvê-las. É assim muito comum nas nações subdesenvolvidas a transferência de tecnologia na forma de investimento direto estrangeiro. Este é um modo eficiente e sem riscos, porém não possibilita que o país importador aprimore a sua capacidade tecnológica. Os trabalhos de design, desenvolvimento e inovação foram todos realizados pelas potências industriais, cabendo às nações pobres apenas absorver e aplicar a tecnologia comprada. De acordo com o autor, a estratégia do Leste Asiático foi restringir seletivamente a importação desse tipo de tecnologia e promover a compra de processos "externalizados", nos quais o comprador acaba tendo mais "trabalho de casa", aprimorando as suas capacidades. (LALL, 1994: 649).

Assim sendo, a transferência de tecnologia e de idéias estrangeiras desempenhada pelo Leste Asiático não foi algo tão veemente quanto é sugerido pelo relatório. A compra desses bens fez parte de um amplo projeto de industrialização, que tinha como prioridade desenvolver internamente a capacidade produtiva e tecnológica necessária para eliminar a distância que separava o conhecimento científico dessas nações do presente nas grandes potências industriais.

Ainda na relação dos chamados Tigres Asiáticos com o exterior, o Banco argumenta que os altos níveis de exportação presentes nos mesmos teriam sido conseqüentes da liberalização do

comércio. Diferente da maioria das denominadas nações em desenvolvimento, as economias leste asiáticas não teriam criado restrições às importações para equilibrar a balança de pagamentos. (WORLD BANK, 1993: 123-124). Por um primeiro momento, teriam, sim, tido uma fase de substituição de importação, com a exceção somente de Hong Kong. Essas políticas, contudo, teriam sido posteriormente modificadas, com a redução das tarifas e dos controles, abrindo a economia para a competição internacional e introduzindo os preços mundiais como padrões de performance não somente para as exportações, mas também para os bens intermediários e de capital usados na produção voltada para o exterior. Como resultado, os preços domésticos estariam mais alinhados aos preços internacionais do que os de outras economias subdesenvolvidas. (Idem, 1993: 260).

Muitos analistas, porém, discordam dessa leitura do Banco. Como já vimos acima, a economia japonesa foi tida como intensamente fechada durante os seus primeiros passos rumo à industrialização. Inclusive uma autoridade desse país chegou a declarar que o Japão teria adotado uma economia planificada no pós-guerra para depois implementar uma paulatina liberalização ao longo dos anos, algo que deveria ser pensado pelos países hoje subdesenvolvidos que vêm aderindo às propostas de livre comércio do Banco Mundial. (Cf. em WADE, 1996: 34).

Alice Amsden sustenta que o grande desempenho das economias leste asiáticas na exportação não pode ser explicado sem se levar em conta as extensivas políticas de substituição de importações. Estas elaboraram tarifas e quotas sobre bens importados que competiam com os bens produzidos localmente. (AMSDEN, 1994: 628). As indústrias consideradas estratégicas, para as quais foram oferecidas taxas e incentivos financeiros, foram portanto altamente protegidas da competição internacional. (Idem, 629).

Ray Kiely também manifesta a sua discordância em relação à constatação do Banco. Segundo ele, a instituição desconsiderou o quanto as políticas de substituição de importação aliviaram possíveis constrangimentos na balança de pagamentos, bem como auxiliou a promover mudanças técnicas e

aumento da produtividade ao combinar controles à importação com medidas de incentivo à exportação de bens específicos. (KIELY, 1998 : 71).

Robert Wade é outro crítico que alega que o Banco teria trabalhado com evidências sem qualquer correspondência com a experiência de desenvolvimento em estudo. Assim sendo, a proposição chave da entidade de que as economias mais abertas seriam as que mais cresceriam baseia-se nos indicadores elaborados por David Dollar. Dani Rodrik nota, contudo, que tais indicadores demonstram que o Japão e Taiwan eram mais fechados entre 1976-85 do que Argentina, Brasil, Índia, México, Filipinas e Turquia - algo ignorado pelo estudo. (RODRIK, 1995, citado em WADE, 1996: 24).

A afirmação do Banco de que as distorções de preços no Leste Asiático teriam sido mais sutis do que as encontradas em outras nações subdesenvolvidas igualmente causou polêmica. Ray Kiely observa que a distorção de preços entre os países leste asiáticos foi bem maior do que a presenciada nas economias tidas como ineficientes praticantes da substituição de importação, como o Brasil e a Índia. (KIELY, 1998: 73).

Jene Kwon também sustenta que na Coreia do Sul, por exemplo, a política responsável pela manutenção de baixas taxas de juros resultou em enormes distorções de preços em benefício da acumulação de capital, mantendo o “rental price” do capital drasticamente abaixo dos preços do mercado. (KWON, 1994: 641).

Assim sendo, o Banco passa a idéia de que os países do Leste Asiático teriam seguido fielmente um roteiro de reformas por ele elaborado. Tal argumentação foi obtida às custas de um exercício de retórica que apresentou parte da intervenção praticada pelos Estados aqui em análise como próxima à defendida pelo Banco. No tópico seguinte, observaremos como a nossa entidade reagiu às *intervenções seletivas* desempenhadas pelos chamados Tigres Asiáticos - um assunto considerado praticamente como uma heresia pelo Banco, mas visto por muitos como uma das chaves do sucesso desses países.

Tentar convencer as nações ainda subdesenvolvidas de que tal estratégia não seria a mais apropriada foi um grande desafio para a instituição. Vejamos como essa "superou" o obstáculo.

B. As intervenções seletivas:

Logo nas primeiras páginas do relatório, o Banco faz uma citação às *intervenções seletivas*, reconhecendo que estas teriam tomado várias formas: direcionando e subsidiando crédito para indústrias selecionadas, mantendo baixas taxas de depósito, protegendo substituições domésticas de importação, financiando bancos governamentais, realizando investimentos públicos em pesquisa, desenvolvendo instituições de exportação e compartilhando informações entre setores públicos e privados. No momento porém de dizer se essas políticas foram produtivas para o crescimento, o Banco lança o seguinte argumento: segundo ele, as oito economias estavam sendo analisadas em decorrência do crescimento inédito que apresentaram. As *intervenções seletivas* não teriam, assim, necessariamente prejudicado essas economias. Estabelecer, contudo, ligações entre o crescimento e essas intervenções seria metodologicamente complicado, pois seria difícil saber o que teria acontecido na ausência dessas políticas. Afirmar, portanto, que as intervenções foram realmente responsáveis pelas altas taxas de crescimento dessas economias seria, de acordo com a entidade, impossível. (WORLD BANK, 1993: 5-7).

Sobre isso, Alice Amsden comenta que o Banco elabora um argumento circular, pois se não consegue averiguar as ligações entre crescimento e intervenções, seria igualmente complicado estabelecer qualquer relação entre o crescimento e as *não intervenções*. (AMSDEN, 1994: 628). Robert Wade apresenta uma posição semelhante à de Amsden, sustentando que a publicação tenta convencer utilizando padrões assimétricos de evidências. Para as políticas intervencionistas, as comprovações empíricas são sempre vistas como insuficientes. Mas o mesmo rigor não é utilizado em relação às proposições a favor das políticas orientadas para o mercado. "O mercado", portanto, "é inocente até provado culpado e o governo é culpado até provado inocente". (WADE, 1996: 26).

Outra manobra argumentativa do Banco foi dizer que as áreas promovidas pelas políticas seletivas não teriam tido um desempenho tão superior ao das não protegidas. Isso o leva a concluir que não teria existido nenhuma ligação aparente entre as intervenções e o desenvolvimento produtivo. Como corolário, na Coreia do Sul e em Taiwan, muitas atividades não promovidas, como a têxtil, por exemplo, teriam tido uma performance igualmente impressionante. (WORLD BANK, 1993: 315).

Para Alice Amsden, esse raciocínio do Banco, ao invés de atingir as políticas intervencionistas, acaba por acertar a si próprio. Pois, ao dizer que os setores protegidos apresentaram uma performance similar ao dos não protegidos, isso significa que para a instituição, as áreas selecionadas tiveram um desempenho como o preconizado pela teoria neoclássica. Logo, o relatório identifica as políticas de fomento à indústria como ineficientes por terem criado a mesma estrutura de mercado proposta pela abordagem ortodoxa e por ele tida como a ideal. Trata-se, portanto, de outro argumento que não faz sentido, demonstrando o grande esforço do Banco de insistir na sua defesa às políticas estritamente liberais, mesmo que com isso acabe tornando-se incoerente. (AMSDEN, 1994: 629).

Entretanto, além de apresentar uma argumentação circular, o Banco também é acusado de afirmar algo que não foi observado nos chamados Novos Países Industrializados. Jene Kwon sustenta que os setores promovidos apresentaram, sim, uma maior produtividade. A taxa de crescimento das indústrias pesadas coreanas (áreas promovidas pelo governo) foi de 0,5% entre 1967-1989, distanciando-se radicalmente do -0,5% presente nas indústrias leves, que receberam menos apoio governamental. Comparações feitas entre 1981-1989 levaram ao mesmo resultado. Esse momento fornece, aliás, dados mais precisos, já que entre 1967-1989, o governo ainda estava numa fase experimental dessas políticas e mais exposto aos choques de petróleo da OPEP. A taxa de crescimento foi, assim, de 2,1% para as industriais protegidas, contra -2,5% para as não promovidas. (KWON, 1994: 638). Ray Kiely ainda acrescenta que no começo da década de 1980, as indústrias pesadas eram responsáveis pela maioria das exportações coreanas, sendo somente nesse momento que o país começou a abolir algumas de suas restrições ao comércio mundial. Mesmo assim, contudo, o Estado

coreano manteve a sua proteção aos setores de alta tecnologia, que poderiam ter sido dizimados caso fossem se expostos à competição internacional³². (KIELY, 1998:71-72).

Com isso, a explicação do Banco para o formidável crescimento das economias leste asiáticas liga-se às altas taxas de exportação presentes nos países, combinadas com a performance superior desses em criar e alocar capital humano. A exportação permitiria, assim, que as economias adotassem e dominassem as tecnologias mais avançadas disponíveis no mercado mundial. Os altos níveis de especialidades cognitivas da força de trabalho possibilitariam, por sua vez, melhor adoção, adaptação e dominação dessa tecnologia. Conseqüentemente, exportação e capital humano interagiriam produzindo uma fase particularmente rápida da decolagem produtiva. (WORLD BANK, 1993: 317).

Assim sendo, a freqüência de inconsistências e de observações controversas presentes neste documento levam-nos a interpretá-lo como uma estratégia do Banco de esconder o segredo de como os Novos Países Industrializados alcançaram o desenvolvimento, evitando que as nações ainda subdesenvolvidas "subam a escada rumo ao sucesso".

Não é de surpreender, portanto, que a publicação não tenha citado os trabalhos clássicos sobre os denominados Tigres Asiáticos, como bem observou Alice Amsden, tais quais os estudos de Yung Chul Park e Hugh Patrick sobre o sistema financeiro ou os de Miyohei Shinohara e Kim Kwang-Suk sobre o comércio. Igualmente não causa espanto que uma das exigências do Banco para realizar o estudo a pedido do Japão tenha sido o controle total sobre o produto final do trabalho, não tendo que prestar contas a nenhum revisor. (AMSDEN, 1994: 630). Como disse Michael Lewis do *New Republican* - "*The Bank cooked the study so that it came out the way it wanted, that it was a willful misreading of the Asian experience.*" (citado em CAUFIELD, 1996: 160).

³² Além disso, as exportações feitas pelos *chaebols* automotivos, um dos setores mais promovidos da indústria pesada, tornaram-se as maiores vendas de carros nos Estados Unidos durante dois anos consecutivos. Igualmente, a empresa estatal coreana de ferro e aço tornou-se em umas das mais eficientes e lucrativas do mundo. (AMSDEN, 1994: 631).

Como corolário, o *The East Asian Miracle - Economic Growth and Public Policy*, ao lado do estudo realizado por Ha-Joon Chang, deixam-nos mais seguros para argumentar que a relação do Banco Mundial com os países subdesenvolvidos obedeceria a um projeto do primeiro e das forças por ele representadas de intervir nas decisões dessas nações. A intervenção, por sua vez, espelharia a visão de mundo compartilhada tanto pela instituição quanto pelas potências a ela atreladas - a construção de uma ordem global, expressa como integrada e cooperativa. Planejar-se-ia para as nações pobres um determinado tipo de desenvolvimento, no qual estas se especializariam na produção primária ou em manufaturas de baixa tecnologia e baixo valor agregado, enquanto os países ricos se encarregariam do progresso tecnológico e científico. Um crescimento econômico como o do Leste Asiático, que além de distanciar-se desse projeto, ainda ameaçaria a concretização do próprio, seria, assim, prontamente rechaçado pelo Banco, mesmo que significasse a conquista de uma posição mais democrática das nações subdesenvolvidas no jogo de forças das relações internacionais.

CONCLUSÃO

A questão que moveu a curiosidade da presente pesquisa foi um descompasso encontrado na argumentação do Banco Mundial a respeito dos países subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo em que atribuía ao modelo de Estado presente nessas economias a responsabilidade pelo não desenvolvimento, entregava ao mesmo a tarefa de "modernizar" toda a sociedade, levando-a ao crescimento. O Estado estava, portanto, ligado tanto à causa da enfermidade das referidas nações como à cura para as mesmas, não havendo nada nos documentos da entidade explicitamente dito sobre a ponte que levaria um aparelho estatal tido como tão problemático ao sonho de uma sociedade rica. A nossa hipótese foi de que o Banco Mundial elegia, implicitamente, um agente que "revolucionaria" esse Estado dos países subdesenvolvidos. Tendo em mente o argumento da vertente neoclássica da teoria do desenvolvimento, supusemos que a instituição partia do pressuposto de que as nações pobres seriam estruturalmente incapazes de se desenvolver de forma autônoma, por compartilharem valores e práticas culturais considerados incompatíveis com a racionalidade capitalista. Como corolário, somente um elemento estrangeiro e "ocidental" poderia desencadear o processo de "modernização" dos países pobres.

A análise de publicações do Banco e de autores que lhe são referência convenceu-nos da plausibilidade dessa hipótese, levando-nos à conclusão de que as críticas e as propostas da entidade acabavam por legitimar a intromissão tanto da própria quanto das potências industriais a ela atreladas nas decisões das nações subdesenvolvidas. Como toda ação liga-se a uma reflexão, sustentamos que essa interferência defendida pelo Banco casava-se com uma leitura da realidade social, na qual países pobres e ricos desempenhariam funções específicas dentro de uma divisão internacional do trabalho. Enquanto os primeiros se especializariam na produção de bens primários e manufaturados simples, os segundos se responsabilizariam pela confecção de tecnologia e conhecimento científico. A relação entre os dois grupos é, portanto, descrita como cooperativa e complementar, havendo uma certa "distração" pela instituição das assimetrias presentes nas interações entre ambos.

Pudemos encontrar suporte para esse argumento na obra *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective* de Ha Joon Chang. Este compara as estratégias de desenvolvimento das atuais potências industriais com as que essas vêm recomendando aos países pobres. Embora as primeiras venham salientando a liberalização do mercado como método infalível para se alcançar o crescimento, Chang nota que as mesmas teriam se utilizado justamente de medidas intervencionistas para se desenvolverem. Dessa maneira, o autor "ressuscita" uma hipótese levantada por Friedrich List, segundo a qual os países ricos, após alcançarem o crescimento, "jogariam fora a escada" pela qual o atingiram, evitando que outras nações venham aproveitá-la. O Banco Mundial seria, assim, um dos instrumentos pelos quais as potências industriais limitariam o desenvolvimento dos outros países, impedindo-os de amadurecer capacidades tecnológicas e científicas que venham a colocar em perigo o monopólio das próprias na produção desses bens.

A interpretação feita pelo Banco do rápido desenvolvimento dos denominados Tigres Asiáticos serviu-nos como um elemento empírico que sustentou nossa argumentação. Embora seja consenso entre economistas e cientistas políticos que a região obteve o crescimento econômico às custas de políticas intervencionistas, a instituição defendeu insistentemente que os países leste asiáticos teriam se valido de medidas ortodoxas para conquistar o sucesso que manifestaram. A análise dos modos pelos quais o Banco sustentou tal argumento convenceu-nos de que a entidade estava mais interessada em salientar o desenvolvimento que considera mais adequado para os países pobres do que em divulgar as estratégias adotadas pelas economias em questão.

Isso portanto nos trouxe mais segurança para argumentar que o Banco atua em nome de um interesse não manifesto. Ao delegar ao Estado dos países subdesenvolvidos a causa dos problemas desses e a solução para os mesmos, a instituição acabou por fazer uma confissão implícita, deixando transparecer a sua premissa de que somente uma intervenção *ex-machina* poderia concretizar a ambição de transformar as nações pobres em ricas.

BIBLIOGRAFIA:

♦ *Documentos consultados :*

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - A Gestão da Economia Mundial: Oportunidades e Riscos, Finanças Públicas no Desenvolvimento.* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - Sistemas Financeiros e Desenvolvimento.* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - O Desafio do Desenvolvimento.* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. 1991.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - Infra-estrutura para o Desenvolvimento.* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - o Trabalhador e o Processo de Integração Mundial.* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

_____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - O Estado num Mundo em Transformação.* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

WORLD BANK. *World Development Report - The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth. Trade and Pricing in World Agriculture.* Washington: World Bank & Oxford University Press, 1986.

_____. *World Development Report – Poverty.* New York: World Bank & Oxford Press, 1990.

_____. *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy.* N. York: Oxford University Press, 1993.

_____. *World Development Report - Knowledge for Development,* 1998,
<http://econ.worldbank.org/wdr/>.

_____. *World Development Report - Attacking the Poverty,* 2000/2001,
<http://econ.worldbank.org/wdr/>.

_____. *World Development Report - Building Institutions for Market,* 2002,
<http://econ.worldbank.org/wdr/>

Livros e Artigos:

- AMSDEN, Alice. "Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of *The East Asian Miracle*". *World Development*, Vol. 22, n° 4, Abril, 1994.
- ARNDT, H.W. **Economic Development - The History of an Idea**. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1987.
- ASHER, Robert & MASON, Edwards. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington DC: The Brookings Institutions, 1973.
- BAER, Monica & LICHTENSZTEJN, Samuel. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BALASSA, Bela. "Trade in manufactured goods". *World Development*, vol. 9, n° 3, Março, 1981.
- BHAGWATI, Jagdish.N. "Poverty and Public Policy". *World Development*, Vol. 16, n° 5, Maio, 1988.
- BUSTELO, Pablo. **Teorias Contemporâneas del Desarrollo Económico**. Madrid: Sintesis, 1998.
- CAUFIELD, Catherine. **Masters of illusions -- the World Bank and the poverty of nations**. N. York: Marian Wood Book/Henry Holt and Company, 1996.
- CHANG, Ha-Joon. **Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective**. London: Anthem Press, 2002.
- _____. "Breaking the Mould – An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of The Market and The State". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 26, n° 5, 2002b.
- CLINE, W.R. "Can the East Asian Model of Development be Generalized?". *World Development*, vol. 10, no. 2, Out., 1982.
- _____. "Reply to 'Can the East Asian Model of development be generalized? A Comment'". *World Development*, Vol. 13, n°4, Abril, 1985.
- COELHO, Jaime Cesar. **Economia, Poder e Influência Externa: o Grupo Banco Mundial e as Políticas de Ajustes Estruturais na América Latina nas décadas de 80 e 90**. Campinas: Unicamp, tese de doutorado, 2002.
- COSTA, Valeriano. "O Novo Enfoque do Banco Mundial Sobre o Estado". *Lua Nova*, n° 44, 1998.
- EDWARDS, Sebastian. **Crises and Reform in Latin America: From Despair to Hope**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1995.
- EVANS, Peter. "O Estado como problema e como solução". *Lua Nova*, n° 28/29, 1993.
- _____. "Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists". In: HALL, J., (ed). **The State – Critical concepts**. London: Routledge, 1994.

- GERMANI**, Gino. **Sociologia da Modernização**. São Paulo: Mestre Jow, 1974.
- HIRSHMAN**, Albert. "Desenvolvimento por efeito em cadeia - Uma abordagem generalizada". *Estudos Cebrap*, 18. out./dez., 1976.
- JESSOP**, Bob. "Recent Theories of the Capitalist State". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, pp.353-373, 1977.
- KAHLER**, Miles. "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment". Em: NELSON, Joan. **Economic Crises and Policy Choice - The Politics of Adjustment in The Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- KARDAM**, Nüket. "Development Approaches and the Role of Policy Advocacy: The Case of the World Bank". *World Development*, Vol. 21, n° 11, Novembro 1993.
- KEYNES**, Jonh Maynard. "Os Postulados da Teoria Clássica". **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1992.
- KIELY**, Ray. "Neo-liberalism revised? -- A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention". *Capital & Class*, 1998, spring, 64.
- KRUEGER**, Anne. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, june 1974, n. 64.
- _____. "Aid in the Development Process", Em: LAL, Deepak. (org), **Development Economic Vol IV**. Cambridge: University Press, 1992.
- _____. "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, n°3, Summer, 1990.
- _____. **Growth Experiences in light of the East Asian experience**. Chicago, London: Univ. Of Chicago, 1995.
- _____. **Trade policies and developing nations**. Washington, DC: Brooking Institution, 1995b.
- _____. **The political economy of trade protection**. Chicago: Univ. of Chicago, 1996.
- KRUGMAN**, Paul. "Los ciclos en las ideas dominantes con relation al desarrollo economico". *Desarrollo Económico*, Vol. 36, n° 143, Out- Dez, 1996.
- KWON**, Jene. "The East Asia Challenge to Neoclassical Orthodoxy". *World Development*, Vol. 22, n° 4, Abril, 1994.
- LAL**, Deepak. "Distribution and Development". Em: LAL, Deepak. (org). **Development Economics Vol IV**. Cambridge: University Press, 1992.
- _____. "The Political Economy of Economic Liberalization". Em : LAL, Deepak. (org). **Development Economics, Vol II**. Idem.

- LALL, Sanjaya. "The East Asia Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?". *World Development*, vol. 22, n° 4, abril, 1994.
- MEHMET, Ozay. **Westernizing the Third World - The Eurocentricity of Economic Development Theories**. London & New York: Routledge, 1997.
- MORAIS, Reginaldo Carmello C. de. **Planejamento: Democracia ou Ditadura - intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra**. São Paulo: USP, 1987.
- _____. **Neoliberalismo - Da Onde Vem para Onde Vai**, São Paulo, Senac, 2001.
- MUELLER, Dennis. "Exit, Voice and disloyalty", "The Theory of Clubs" & "Voting with the feet". **Public Choice II - A Revised Edition of Public Choice**. New York: Cambridge University Press, 1989.
- NORTH, Douglas. "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", Em: LAL, Deepak. (org). **Development Economics, Vol IV**. Idem.
- PAGE, John. "The East Asian Miracle: An Introduction". *World Development*, Vol. 22, N° 4, Abril, 1994.
- PERKINS, Dwight. "There are at Least Three Models of East Asian Development". *World Development*, Vol. 22, n° 4, Abril, 1994.
- RANIS, G. "Can the East Asian Model of development be generalized? A Comment". *World Development*, Vol. 13, n°4, Abril, 1985.
- RODRIK, Dani. "Tensions between trade and Domestic Social Arrangements" & "Trade and the Demand for Social Insurance". **Has Globalization Gone too far?**. Washington DC: Institution for International Economics, March 1997.
- _____. "Trade Policy Reform as Institutional Reform", August 2000, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/growthprogram.html>
- _____. "The Developing Countries Hazardous Obsession with Global Integration", January, 2001, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/growthprogram.html>
- _____. *The Global Governance of Trade - As If Development Really Mattered*, New York, United Nations Development Programme, October, 2001.
- ROBINSON, Ian. "Neoliberal Economics Integration, Labour Movement Power and Social Policy in the USA and Canada". Mimeo, paper apresentado no *Annual Meeting of the International Studies Association*, San Diego, California, April, 1996.
- _____. "Is Free Trade Politically Sustainable in the United States, Given Unprecedented International Capital Mobility, and No International Social Dimension? Probably Not." Idem.

- ROSTOW, W.W. Etapas do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- RUGGIE, J.G.** "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". *International Organization*, Vol. 36, pp. 379-415, 1982.
- SINGH, A..** "Opennes and the market friendly approach to development: Learning the right lessons from development experience". *World Development*, Vol. 22, n° 12, dez, 1994.
- STREETEN, Paul. Frontiers of Development Studies.** London: Macmillan, 1972.
- STIGLITZ, J.** "Algunas enseñanzas del Milagro del Este asiático". *Desarrollo Económico*, n°147, vol. 37, Out-Dez, 1997.
- TAYLOR, L.** "The revival of the liberal creed: The IMF and the World Bank in the globalized economy". *World Development*, Vol. 25, n° 2, fev. 1997.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião.** "Teoria e História. Notas Críticas Sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglas North". Em: *Primeira Versão*, Campinas, IFCH/UNICAMP, Julho, 2002.
- WADE, Robert.** "Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: The East Asian Miracle in Political perspective". *New Left Review*, Londres, n° 217, maio/junho 1996.
- _____. "Showdown at the World Bank", *New Left Review*, Londres, n° 7, jan/feb 2001.
- _____. "Making the World Development Report 2000: Attacking the Poverty". *World Development*, Vol. 29, n° 8, Agosto, 2001b.
- WILLIAMS, D. & YOUNG, T.** "Governance, the World Bank and liberal theory". *Political Studies*, Vol. 42, n° 1, march, 1994.
- _____. "Governance and the Discipline of Development". *The European Journal of Development Research*, London, Vol. 8, n° 2, Dez, 1996.