

Continuidades e discontinuidades na política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014)

João Márcio Mendes Pereira¹

RESUMO

O artigo analisa a agenda política do BM implementada entre 1980 e 2014, centrada no ajuste estrutural das economias nacionais em clave neoliberal, com ênfase para a América Latina. Argumenta-se que tal agenda se renovou ao longo do período, tornando-se cada vez mais politizada, abrangente e intrusiva nos Estados clientes. Evidencia-se a coerência entre a agenda política do BM e a distribuição setorial e regional da sua carteira de empréstimos.

Palavras-chave: Banco Mundial; liberalismo econômico; condicionalidades; reforma do Estado; pós-neoliberalismo.

Nossa concepção das transformações econômicas necessárias é muito restrita; ao prestarmos mais atenção às cifras macroeconômicas ou às reformas de grande alcance, como a privatização, deixamos de lado a infraestrutura institucional básica, sem a qual uma economia de mercado simplesmente não pode funcionar. (...) Em uma economia globalizada, o que importa é a totalidade da mudança em um país.

James Wolfensohn, *La otra crisis*, 1998.

Tendo completado setenta anos em 2014, o Banco Mundial (BM)² segue suscitando críticas e controvérsias. Crescendo e desempenhando cada vez mais funções desde a sua fundação, o BM se tornou uma organização imensa e complexa, bastante distinta daquela acordada em Bretton Woods ainda durante a Segunda Guerra Mundial. Com 12.335 funcionários em tempo integral em 2014, a

¹ Doutor em História pela UFF, professor adjunto da UFRRJ, professor do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da UNESP. Contato: joao_marcio1917@yahoo.com.br

² O BM integra o chamado Grupo Banco Mundial (GBM), constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na conferência de Bretton Woods em 1944; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Corporação Financeira Internacional (CFI), de 1956; Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), de 1966; Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), de 1988; Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), de 1955, renomeado de Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000; e Paineis de Inspeção, criado em 1993. *O Banco Mundial é formado apenas pelo BIRD e pela AID*, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção. O BIRD concede empréstimos a países de renda média e baixa solventes, captando recursos em mercados de capital e emprestando a seus clientes em condições próximas às do mercado financeiro internacional (*hard loans*). O lastro das suas operações denomina-se capital geral e é aportado pelos Estados-membros, em proporções desiguais, e só pode ser aumentado após negociações entre eles. Já a AID efetua empréstimo de longo prazo sem juros (*soft loans*) e subsídios a países pobres com pouca ou nenhuma capacidade de tomar emprestado nas condições de mercado. A AID tem três fontes de financiamento: contribuições do BIRD, pagamento com juros dos empréstimos que realiza e, a mais importante, contribuições voluntárias negociadas entre países doadores a cada três anos. Enquanto o BIRD dá lucro e se baseia financeiramente no mercado de capitais, a AID depende das contribuições voluntárias de alguns Estados doadores para sobreviver — a começar dos EUA. A fatia de cada doador enseja negociações intensas com os demais. O poder de voto no BM é desigual e proporcional ao capital aportado por cada Estado-membro, quantia que é negociada politicamente entre os Estados. Por um acordo informal vigente desde 1944, o presidente do BM é sempre um cidadão dos Estados Unidos, normalmente indicado pelo Tesouro.

instituição havia concedido ao longo da sua história mais de US\$ 800 bilhões em empréstimos, autorizados mediante contrapartida financeira dos Estados clientes em magnitude muitíssimo maior. O aumento gradativo da sua carteira havia sido acompanhado da diversificação das suas áreas de atuação, que passaram a abarcar, além de infraestrutura e energia, também política econômica, educação, saúde, habitação, administração pública, desenvolvimento rural e urbano, meio ambiente e reconstrução pós-conflito.

De diferentes formas, o BM sempre explorou a sinergia entre as suas modalidades de atuação — financiamento, assistência técnica a governos nacionais e subnacionais, pesquisa econômica e coordenação de iniciativas multilaterais — para alavancar a sua influência e institucionalizar a sua agenda política nos Estados clientes e em escala internacional. Por isso, é aqui abordado como um ator político, intelectual e financeiro.

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

Início e dinâmica do ajuste macroeconômico (1980-1989)

Durante os anos de 1970, uma série de eventos reconfigurou a economia internacional. Desde o final da década anterior, tensões no sistema monetário internacional tornavam a manutenção da convertibilidade do dólar em ouro cada vez mais difícil para os EUA. Como resposta, os EUA romperam unilateralmente com o regime monetário de Bretton Woods cuja criação o governo americano havia patrocinado no pós-guerra, mediante uma sequência de medidas praticadas entre 1971 e 1973. Com essa movimentação Washington buscava demolir as regras que limitavam o domínio dos EUA sobre a política monetária internacional (Tavares, 1997; Gowan, 2003; Brenner, 2003). Por sua vez, em 1979, junto com o segundo choque do petróleo, o Tesouro americano aumentou brusca e agudamente a taxa de juros dos EUA, a fim de conter a inflação doméstica e retomar a supremacia do dólar. Combinada à liberalização do fluxo de capitais, a medida forçou a sobrevalorização da moeda americana e redirecionou a liquidez internacional para os EUA, submetendo a política econômica de todos os demais países capitalistas, concorrentes e

aliados, a um ajuste recessivo sincronizado com a política americana. Em pouco tempo, a flutuação das taxas de juros e câmbio voltou a estar atrelada ao dólar e, por meio dela, o movimento da liquidez internacional foi subordinado à política fiscal americana. Os títulos da dívida pública dos EUA se tornaram o ativo líquido por excelência da economia internacional.

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

A guinada liberal-conservadora promovida pelos governos Thatcher e Reagan se deu nesse contexto e foi decisiva para alterar drasticamente a política internacional. Para essa nova direita no poder, dado o fim da onda expansiva da economia mundial no pós-guerra desde 1973, a recuperação do crescimento econômico e do lucro privado passava pela demolição do *Welfare State* e pela liberalização das economias nacionais (Duménil e Lévy, 2007; Fontana, 2011).

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

No caso da América Latina, a pressão liberalizante dos EUA seria potencializada após a eclosão da crise da dívida externa em 1982, ponto culminante de um processo de endividamento com bancos americanos praticado sob a conivência do FMI e do BM. A gestão da dívida rapidamente se converteu em mecanismo para disciplinar *em série* as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente (Gwin, 1997: 236; Strange, 1999: 121).

Entre 1980-85, os programas de ajustamento do BM repetiam, em linhas gerais, a mesma agenda monetarista aplicada pelo FMI desde os anos sessenta (Lichtensztein e Baer, 1987; Brown, 1995). No âmbito das políticas macroeconômicas, tratava-se de: liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo; promover a especialização produtiva e expandir as exportações, sobretudo primárias. Já no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste tinha como meta central a redução do déficit público mediante: a) o corte de gastos com pessoal e custeio

da máquina administrativa; *b*) a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo popular; *c*) a redução do custo *per capita* dos programas, a fim de ampliar o grau de cobertura; *d*) como principal novidade, a reorientação da política social para saúde e educação primárias e a focalização do gasto em grupos em extrema pobreza.

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

A pesquisa do BM foi redirecionada para os defeitos do Estado e a eficiência dos mercados e para a contraposição entre equidade e eficiência. Exponentes da Economia do Desenvolvimento foram substituídos por nomes associados à monoeconomia neoclássica, como Anne Krueger, economista-chefe da instituição entre 1981-86 (Kapur et al., 1997: 338-339). O centro doutrinário e operacional do BM passou a ser a promoção da liberalização econômica radical. A preocupação com a redução da pobreza extrema — marca da gestão McNamara (1968-81) — foi abandonada.

A crise financeira se aprofundou e, em resposta, o governo americano anunciou em 1985 o Plano Baker. Junto com ele, o Tesouro definiu as prioridades que o BM deveria seguir na promoção do ajuste. A principal novidade foi a privatização em massa de empresas públicas.

À medida que se avolumavam efeitos socialmente regressivos decorrentes das medidas adotadas, cresceu a preocupação com a sustentabilidade política do processo em curso. Até então, o discurso oficial tinha sido de que o ajuste simplesmente era “bom para os pobres”, pois os beneficiaria diretamente por meio do “efeito derrame”.³ Esse discurso mudou em meados dos anos oitenta, quando o BM começou a admitir a ocorrência de “custos sociais”. A partir de 1986, a operacionalização do ajuste requereria a criação de programas de compensação social para aliviar, de maneira focalizada e no curto prazo, o impacto sobre as parcelas da população mais golpeadas ou mais suscetíveis a apoiarem a oposição.

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

³ Uma das coordenadas intelectuais predominantes entre os economistas do BM afirmava que a distribuição de renda se concentra nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentra nos estágios finais, de tal maneira que, após uma fase ascendente e sustentada de crescimento econômico, operar-se-ia o efeito “derrame” (*trickle-down*), i.e., o gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social (Kapur et al., 1997: 116-117; Stern e Ferreira, 1997: 530-532).

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

No final de 1989, as principais forças que pilotavam a liberalização da economia internacional realizaram na capital americana uma reunião para avaliar os resultados alcançados e planejar os próximos passos. Os participantes integravam a cúpula do circuito Washington-Wall Street. Além de congressistas, estavam lá representantes do Tesouro, do BM, do FMI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e dos principais *think tanks* dos EUA. O pacote de dez reformas de política econômica ali compilado ficou conhecido como Consenso de Washington (CW) (Williamson, 1990). Construído sobre as ruínas do Muro de Berlim, tal decálogo expressava a convergência entre o *mainstream* neoclássico, o governo dos EUA e os interesses de Wall Street (Guilhot, 2005: 197). O CW logo se converteu num paradigma político transnacional (Babb, 2013), centrado na liberalização e na privatização das economias nacionais.

O ajuste da agenda de ajuste (1989-1997)

O escopo do ajuste sofreu modificações decisivas durante a década de 1990. A primeira delas tem a ver com a ênfase no combate à pobreza, tema do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM)⁴ de 1990. Enfatizando a conexão entre desigualdade internacional, pobreza e instabilidade política, o RDM separava política social e política econômica. Ancorado na categoria de pobreza absoluta, deixava de lado a questão da concentração de renda e riqueza e propunha uma estratégia dual, que combinava programas de compensação focalizados no curto prazo com a confiança renovada nas virtudes redentoras do crescimento econômico e do efeito derrame, os quais só poderiam ser alcançados mediante políticas neoliberais. Não por acaso, o conflito em torno da produção e apropriação da riqueza era desconsiderado, o que permitia ao BM propor que o alívio da pobreza dependia tão-somente da distribuição de parte dos resultados do crescimento. O BM voltava a enfatizar o tema do “combate à pobreza” — central durante a gestão de McNamara (1968-81) —, mas num caminho funcional à liberalização econômica (Babb, 2009: 165).

⁴ O RDM é a publicação anual mais importante do BM desde 1978. É um documento político que transmite a mensagem principal da instituição sobre assuntos-chave, porém sob a aparência da melhor pesquisa técnica.

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

Em meados da década de 1990, tornou-se claro para a direção do BM que o ajuste estrutural precisava ingressar em um novo estágio na América Latina. Por quê? *a)* O padrão de financiamento baseado na poupança externa acentuava a volatilidade das economias latino-americanas, exigindo a criação de instituições financeiras solventes; *b)* a dinâmica dos processos de abertura comercial requeria a homogeneização da gestão pública entre os países para fechar a brecha institucional que interfere na rentabilidade/segurança capitalista e favorece fugas em massa de capital; *c)* a tão prometida retomada do crescimento econômico ainda não havia ocorrido; *d)* os níveis de pauperização, desemprego, subemprego e concentração de renda e riqueza pioravam em praticamente toda a região (Vilas, 2007; Portes e Hoffman, 2003). Por tudo isso, o BM — em particular, o Escritório da Vice-Presidência do BM para América Latina e Caribe — começou a pregar um segundo estágio de reformas estruturais, mais lento e complexo, em cujo cerne estariam o Estado e as instituições (cf. Naím, 1994; BM, 1996; Burki e Perry, 1997 e 1998).

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

Num plano mais geral, o RDM 1997 reiterou todas as premissas neoclássicas fundamentais. Seguindo a mesma linha do RDM 1991, repetiu-se a tese da complementariedade entre “Estado e mercado”, definindo o Estado como um “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico conduzido, sempre, pelo setor privado. Somente em situações excepcionais, o Estado poderia corrigir “falhas de mercado”. O relatório prescreveu uma estratégia de reforma baseada em

duas diretrizes. A primeira consistia em ajustar a função do Estado à sua “capacidade”, o que implicava definir o seu rol legítimo de ações: garantir a estabilidade macroeconômica, assegurar um ambiente econômico “não distorcido” (sem controle de preços, subsídios, etc.), estabelecer marcos legais adequados à livre concorrência, investir em infraestrutura e serviços sociais básicos (educação primária e saúde), proteger a propriedade privada, conservar o meio ambiente e promover programas sociais focalizados nos segmentos mais pobres. A mensagem era clara: “além do básico, não é preciso que o Estado seja o único provedor” (BM, 1997: 6). A segunda diretriz consistia em aumentar a capacidade do Estado por meio do “revigoramento” das instituições públicas, mediante: *a)* a criação de normas e restrições legais que controlassem a “ação arbitrária” da burocracia estatal; *b)* a introdução de maior pressão competitiva no interior do Estado, tanto por meio da criação de uma burocracia baseada no mérito, “enxuta” e bem remunerada, como pela concorrência na provisão de bens e serviços entre o setor público, empresas e ONGs; *c)* o aumento da “participação social” através da criação de conselhos deliberativos público-privados nos mais diversos âmbitos, da realização de consultas regulares aos usuários de serviços e da criação de conselhos comunitários para gerenciar e financiar escolas públicas com mais “eficiência”.

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

A terceira mudança expressiva na agenda de ajuste consistiu na incorporação da questão ambiental. Publicado um mês antes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, marcada para junho de 1992, o RDM 1992 tinha o propósito de compatibilizar a consigna do “desenvolvimento sustentável” com o programa neoliberal. O relatório afirmava a reciprocidade entre crescimento econômico e preservação ambiental, na medida em que somente com o crescimento seria possível não apenas arcar com os custos da proteção ambiental, mas também diminuir a pressão social sobre a natureza. Argumentava também que a escassez de recursos naturais criaria uma demanda por pesquisas direcionadas a superar os obstáculos ao crescimento econômico. A idealização do poder da tecnologia que dava suporte a essa visão projetava um cenário irreal em que todos ganhariam, desde que os governos adotassem políticas pró-mercado. Na esteira dessa formulação o BM atuaria nos anos seguintes como pivô da promoção de um regime internacional de regras e práticas institucionais que viabilizasse a mercantilização completa dos recursos naturais. Além disso, o BM se tornaria um semeador de planos nacionais de

ajuste ambiental (Wade, 1997: 711). Assim, para se qualificarem aos empréstimos, os Estados clientes passaram a ser impelidos a reestruturar agências estatais, reescrever legislações nacionais de água, terra e florestas e adotar novos protocolos científicos coerentes com o livre comércio de “ativos” ambientais (Goldman, 2005: 121-131).

A quarta mudança definida pelo BM funcionou como elemento de ligação entre todas as demais e consistiu na entronização da idéia de governança (*governance*). O termo foi introduzido no vocabulário do BM em 1989 por um relatório sobre a implementação do ajuste estrutural na África Subsaariana. A mensagem principal era de que, além de políticas macroeconômicas “sólidas” e infraestrutura “eficiente”, a construção de um “ambiente” favorável ao crescimento do setor privado e ao uso produtivo dos recursos dependia da “boa” governança, entendida como instituições públicas “eficazes” e um novo “balanço entre governo e governados” (BM, 1989: xiii).

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

Estabeleceu-se a tese de que a eficácia da gestão pública depende da boa governança entre agências estatais e organizações da sociedade civil. Todavia, sociedade civil foi tomada, basicamente, como sinônimo de ONGs e fundações. À medida que se aprofundava a permeabilidade entre o campo das ONGs e a indústria internacional da ajuda ao desenvolvimento, e à medida que avançava o ajuste fiscal e a reestruturação das políticas sociais, abria-se um enorme campo de atuação àquelas ONGs preparadas para desempenhar funções antes exclusivas dos Estados (Dezalay e Garth, 2005: 288-300). Para sobreviverem à concorrência, ativistas se transformaram em especialistas em leis e gestores de projetos, buscando credenciais para negociar a captação de fundos públicos e privados. O novo perfil profissional do pessoal de ONGs se converteu, assim, em capital valorizado no mercado internacional de consultorias e de gestão de projetos sociais (Guilhot, 2005: 215).

A agenda da “boa governança” se tornou possível pelo uso crescente dos empréstimos de ajustamento, que deram às instituições de Bretton Woods instrumentos para reformar as políticas dos Estados clientes. Além disso, ela ganhou impulso particular pela combinação do fim da guerra fria com a euforia da globalização financeira, que eliminou os constrangimentos políticos dos Estados Unidos e demais doadores em ajustar a infraestrutura institucional dos Estados. Dali em

diante, era a totalidade das políticas domésticas praticadas na periferia que deveria se adequar à liberalização. Desse modo, governança passou a ser o slogan geral que aglutinava as políticas, as técnicas e os saberes necessários para impulsionar e dirigir a mudança social dentro dos Estados sem exercer controle político direto (Williams e Young, 2007: 216).

O Pós-Consenso de Washington e a ampliação do ajuste estrutural (1998-2014)

Com o aprofundamento da crise no sudeste asiático e, na sequência, crises na Rússia (1998) e no Brasil (1999), iniciou-se uma troca de acusações no interior do *establishment* oficial e privado americano sobre os responsáveis por tudo aquilo (Naím, 2000; Florio, 2002; Önis e Sensis, 2005; Rodrik, 2006). As críticas de Joseph Stiglitz (1998) ao “fundamentalismo de mercado” do FMI, mas isentando o BM (do qual era economista-chefe), compuseram esse quadro. Para distinguir o BM do FMI, em abril de 1998, durante a Cúpula das Américas, James Wolfensohn (presidente do BM) declarou que o CW — símbolo do neoliberalismo radical — havia terminado. O arco de reformas de segunda geração sistematizado no RDM 1997 foi então tomado pela direção do BM como a base de uma nova agenda, batizada de Pós-Consenso de Washington.

Em meio à sucessão de crises financeiras em alguns dos seus principais clientes (Rússia, Brasil, África do Sul, Turquia e Argentina) entre 1998 e 2002, o BM ampliou bastante os empréstimos de ajuste. Além disso, buscou emplacar o Pós-CW em escala internacional. Dessa movimentação nasceu o Marco Integral de Desenvolvimento (*Comprehensive Development Framework*). O objetivo era formalizar um marco de reformas abrangente que fosse compartilhado internacionalmente e cuja implementação pudesse ser monitorada pelas organizações de Bretton Woods (Wolfensohn, 1999). Para sua implantação a apropriação (*ownership*) teria importância crucial: a população deveria se identificar com os programas. Desse modo, a noção de *ownership* servia para ocultar a ampliação das condicionalidades, que deveriam ser internalizadas a partir da sua adaptação às circunstâncias locais mediante a instrumentalização da participação da sociedade civil (Taylor e Soederberg, 2007; Pender, 2001).

Convém recordar que, no início da década de 2000, sob o patrocínio dos principais doadores e da OCDE, ocorreu um processo mais geral — do qual o BM foi um protagonista importante — no sentido de estabelecer coordenadas e protocolos comuns às organizações da indústria da ajuda internacional. O corolário se materializou na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento em 2005, que estabeleceu como princípios, além da apropriação, o alinhamento, a harmonização e a gestão por resultados (Sanahuja, 2009).

O tema da apropriação ilustra cabalmente que a relação do BM com os governos nacionais não deve ser vista como mera imposição externa. É verdade que existem formas e mecanismos de pressão e coerção de diferentes tipos (financeiros, políticos, intelectuais e simbólicos) acionados

pelo BM conforme o caso e as circunstâncias. Porém, a atuação do BM historicamente se deu — e ainda se dá — em meio a uma malha cada vez mais larga e densa de relações, que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais, que apóiam, formulam, adaptam, negociam e veiculam as ideias e prescrições políticas da instituição. A efetividade das ações do BM, portanto, depende de uma série de pontos de sustentação, negociação e difusão, tanto dentro como fora dos espaços nacionais.

O Pós-CW representou o *aggiornamento* da agenda liberal, e não a sua superação (Babb, 2013; Rodrik, 2011; Craig e Porter, 2006; Vilas, 2000). Contudo, cabe notar que após 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA promoveu uma agenda de segurança internacional centrada na doutrina da guerra preventiva e na promoção de democracias de mercado. Com isso, segurança e humanitarismo foram empurrados para o centro da agenda do BM, colando combate à pobreza com instabilidade global e liberalização econômica. O resultado foi uma fusão entre o Pós-CW e a guerra contra o terrorismo. Expressão desse movimento tem sido o envolvimento cada vez maior do BM na reconstrução de Estados “falidos” e na securitização do desenvolvimento (BM, 2011). Assim, depois de haver atuado na Bósnia, na Faixa de Gaza, em Ruanda e Moçambique, o BM ampliou o seu arco e passou a trabalhar em países como Sudão, Libéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Burundi, Costa do Marfim, Angola, Timor-Leste, Papua Nova-Guiné, Afeganistão, Haiti, entre outros.

Em termos político-operacionais, três novidades se destacam pós-11 de setembro. A primeira é que o BM passou a priorizar condicionalidades *ex ante* em operações de única parcela, segundo as quais os recursos são liberados *depois* dos governos clientes implementarem as mudanças acordadas, tornando mais difícil a sua não observância (Babb, 2013). Esse tipo de condicionalidade já havia sido fortemente endossado pela Comissão Meltzer em 2000 e foi empurrada pelo governo americano depois de 2005 nas negociações para a reposição de fundos da AID.

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

governos no processo de concertação social, de tal maneira que cada Estado assumia a autoria do “seu” PRSP, segundo o princípio da *ownership*.

Por meio da gestão dos PRSPs, o BM assumiu a coordenação de toda a cooperação multilateral ao desenvolvimento nesses países. Ademais, os PRSPs contribuíram para impor ou reforçar um modelo de política social centrado na privatização de serviços básicos (para os que podem pagar) e em transferências monetárias condicionadas e transitórias (para os que ainda não podem fazê-lo), fornecendo ao BM e à indústria da ajuda internacional uma ferramenta adicional de construção política nos países pobres mais endividados que incide nas condições gerais de reprodução social (Rückert, 2010; Thirkell-White, 2009; Crawford e Abdulai, 2009).

A terceira novidade é a criação de um sistema de avaliação do ambiente institucional dos Estados clientes denominado *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Iniciado em 2006, tal sistema estabelece um *ranking* de Estados elegíveis a empréstimos da AID de acordo com a qualidade das suas políticas, a partir de 16 critérios organizados em 4 grupos, conforme o quadro 1. O modelo é abrangente e detalhado, confirmando que a *ownership* significa que o governo tem autonomia para modular a implantação do programa, mas não o programa.

Quadro 1. Critérios da *Country Policy and Institutional Assessment*

A. Gestão econômica

1. Gestão macroeconômica
2. Política fiscal
3. Política de endividamento

B. Políticas estruturais

4. Comércio
5. Finanças
6. Ambiente regulatório de negócios

C. Políticas de inclusão social

7. Equidade de gênero
8. Equidade do uso de recursos públicos
9. Formação de recursos humanos
10. Proteção social e trabalho
11. Políticas e instituições para sustentabilidade ambiental

D. Administração do setor público e instituições

12. Direitos de propriedade e governança
13. Qualidade da administração orçamentária e financeira
14. Eficiência da mobilização da receita
15. Qualidade da administração pública
16. Transparência, responsabilização e corrupção no setor público

Fonte: Banco Mundial (webpage).

Crédito e agenda política

O dinheiro sempre funcionou como um instrumento de indução e catalisação de ideias e prescrições sobre o que os governos dos Estados clientes devem fazer em matéria de

desenvolvimento. Por isso, é necessário examinar a carteira da entidade nas décadas de 1990 e 2000, a fim de identificar prioridades e nuances.

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

A tabela 2, por sua vez, ilustra a geografia das operações ao apresentar os compromissos financeiros por região entre 1992 e 2014 em termos percentuais. Novamente, constata-se a forte correlação entre crises e aumentos expressivos na participação de certas regiões (puxada, na verdade, por dois ou três países) na carteira total. Dos 23 anos da série, em oito a América Latina foi a maior receptora de empréstimos, respondendo, na média geral, por um quinto do montante das operações, mas em alguns anos chegando a quase um terço. Já a tabela 3 apresenta os compromissos líquidos da carteira ativa do BM por região no ano fiscal de 2014, evidenciando o contraste regional entre o BIRD e a AID.

As tabelas 4 e 5 apresentam a composição dos empréstimos classificados por tópico e setor, segundo os critérios do BM. Em primeiro lugar, verifica-se a importância dos itens ligados diretamente a reformas na gestão pública, o que inclui desconcentração e descentralização administrativas, gestão de finanças públicas, política tributária, reforma jurídica e judicial. O crescimento das operações para esse fim foi significativo ao longo do período e expressa claramente a politização crescente do BM. Por outro lado, deve-se recordar que, em paralelo aos empréstimos desse tipo, todos os demais empréstimos para projetos passaram a conter componentes de “desenvolvimento institucional”, voltados para a reestruturação da administração pública nos três níveis da federação. Essa modalidade de ação do BM impulsiona uma reforma do aparelho de Estado de forma parcelada, quase cirúrgica.

Em segundo lugar, as tabelas 4 e 5 mostram a continuidade da importância dos empréstimos para infraestrutura, energia e transportes. Do ponto de vista setorial, os compromissos variaram entre um quinto e pouco mais de um terço do total a cada ano, aumentando bastante nos anos de 2008 a 2010.

Em terceiro lugar, percebe-se que, de modo geral, durante os picos de empréstimos para ajustamento financeiro, os compromissos voltados diretamente para questões consideradas *soft* (como educação, saúde, desenvolvimento rural, proteção social e gestão de recursos naturais) sofreram redução. O inverso ocorreu nos anos seguintes, evidenciando a orientação do BM no

sentido de alavancar o alívio da pobreza para compensar os efeitos socialmente regressivos do ajuste econômico *pari passu* a aceleração do redesenho das políticas sociais e ambientais.

A tabela 6 mostra os empréstimos por tópico e setor contratados com países da América Latina e Caribe entre 1993 e 2014, evidenciando o enorme peso relativo das operações voltadas à reestruturação da administração pública.

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

O fortalecimento da AID em relação ao BIRD pode indicar que esteja em curso um processo de “AIDzação” do BM, provocado pela crescente concorrência entre fontes de financiamento atrativo para países de renda média e mesmo para países pobres solventes (como a China e, em breve, o recém anunciado Banco dos BRICS), clientes do BIRD. Porém, é cedo para afirmar isso, entre outras razões porque os principais clientes do BIRD são, paradoxalmente, os principais membros dos BRICS, como mostra a tabela 7.

Por tudo isso, como um todo, nada indica que a instituição esteja passando por uma crise de relevância financeira, como afirmam críticos à esquerda e à direita; ao contrário.

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

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

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

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

Regiões	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
América Latina e Caribe	26.1	26	22.8	27	20.6	23.8	21.1	26.8	26.6	30.7	22.4	31.4	26.5	23.1	25	18.4	18.9	30	24	22	19	16	12
África	18.3	12	13.5	10.1	12.7	9.1	10	7.1	14.1	19.5	19.4	20.2	20.5	17.4	20.2	23.5	23	17	20	16	21	26	26
Oriente Médio e Norte da África	6.8	7.9	5.4	4.3	7.3	4.8	3.4	5.4	6	3	2.8	5.7	5.4	5.8	7.2	3.7	6	4	6	5	4	7	7
Leste da Ásia e Pacífico	25.1	23.5	29	25.3	25.2	25.4	33.7	33.7	19.5	12.4	9.1	12.5	12.9	12.9	14.4	16.4	18	17	13	19	19	20	15
Sul da Ásia	13.8	14.4	11.4	13.3	13.6	10.5	13.5	8.8	13.8	18.8	18	15.8	17	22.4	16.1	22.8	17.2	12	19	24	18	14	26
Europa e Ásia Central	9.9	16.2	17.9	20	20.4	26.4	18.3	18.2	20	15.6	28.3	14.4	17.7	18.4	17.1	15.2	16.9	20	18	14	19	17	14

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial (1992 a 2014), cálculos do autor.

n.i. – não informado

Tabela 3. Compromissos líquidos da carteira ativa**Bilhões de dólares – 30 de junho de 2014**

Região	BIRD	AID
África	4,2	42,5
Leste Asiático e Pacífico	22,0	8,6
Europa e Ásia Central	23,6	3,0
América Latina e Caribe	26,4	2,2
Oriente Médio e Norte da África	9,4	1,3
Sul da Ásia	12,8	27,4
Total	98,3	84,9

Fonte: relatório anual do BM de 2014.

Tabela 4. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor – anos fiscais 1995-2014
Milhões de dólares

	1995-97 (média anual)	1998-99 (média anual)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TÓPICO																	
Gestão econômica	1.129	1.952	799	895	1.408	777	428	594	213	248	396	2.304	3.949	655	1.293	484	955
Gestão de naturais e ambientais	2.616	2.018	1.829	1.354	924	1.102	1.304	2.493	1.387	2.017	2.661	5.085	4.337	6.102	3.997	2.470	3.883
Setores financeiro e privado	5.876	9.486	3.368	3.940	5.055	2.882	4.176	3.862	6.137	4.260	6.156	9.694	17.726	7.981	4.743	4.380	8.028
Desenvolvimento humano	1.888	2.486	1.190	1.134	1.756	3.374	3.079	2.951	2.600	4.089	2.280	6.378	8.421	4,228	4.961	4.348	5.192
Governança do setor público	1.646	2.550	2.142	2.053	4.247	2.464	3.374	2.636	3.820	3.389	4.346	6.108	5.750	4.518	4.035	3.790	5.252
Regime de direito	274	362	373	410	273	530	503	303	757	424	304	15	207	169	126	590	291
Desenvolvimento rural	2.418	2.746	1.413	1.822	1.600	1.910	1.507	2.802	2.215	3.175	2.276	4.298	5.003	5.636	5.443	4.651	6.437
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	1.102	1.320	800	1.469	1.385	1.003	1.557	1.285	1.094	1.250	1.002	813	952	908	1.247	1.310	1.064
Proteção social e gestão de riscos	1.288	2.653	1.895	1.651	1.086	2.324	1.577	2.437	1.891	1.647	881	5.295	5.006	5.691	3.502	3.956	3.585
Comércio e integração	674	813	426	1.059	300	566	1.212	1.079	1.610	1.569	1.393	3.444	1.818	2.604	1.872	2.707	1.643
Crescimento urbano	2.090	2.403	1.036	1.458	1.482	1.576	1.358	1.860	1.911	2.622	3.001	3.466	5.574	4.514	4.118	2.861	4.511
Total por tópico	21.006	28.794	15.276	17.250	19.519	18.513	20.080	22.307	23.641	24.695	24.702	46.906	58.747	43.006	35.335	31.547	40.843
SETOR																	
Agricultura, pesca e florestas	1.395	2.097	837	695	1.247	1.213	1.386	1.933	1.751	1.717	1.360	3.400	2.618	2.128	3.134	2.112	3.059
Educação	1.633	2.154	728	1.094	1.384	2.348	1.684	1.951	1.990	2.021	1.926	3.444	4.944	1.733	2.959	2.731	3.457
Energia e mineração	3.459	2.311	1.572	1.530	1.974	1.088	966	1.822	3.030	1.784	4.180	6.267	9.925	5.807	5.000	3.280	6.689
Finanças	2.069	5.029	1.571	2.246	2.710	1.446	1.808	1.675	2.319	1.613	1.540	4.235	9.136	897	1.764	2.055	1.984
Saúde e outros serviços sociais	2.053	3.114	1.491	2.521	2.366	3.442	2.997	2.216	2.132	2.752	1.607	6.305	6.792	6.707	4.190	4.363	3.353
Indústria e comércio	1.661	2.922	1.036	718	1.394	796	797	1.629	1.542	1.181	1.543	2.806	1.251	2.167	1.352	1.432	1.807
Informação e comunicação	152	179	273	216	153	115	90	190	81	148	56	329	146	640	158	228	381
Lei, Justiça e administração pública	3.543	6.264	4.534	3.850	5.351	3.956	4.978	5.569	5.8576	5.468	5.296	9.491	10.828	9.673	8.728	7.991	8.837
Transportes	3.186	3.511	1.717	3.105	2.390	2.727	3.777	3.138	3.214	4.949	4.829	6.260	9.001	8.638	4.445	5.135	6.946
Água, saneamento e proteção contra inundações	1.853	1.210	1.512	1.271	546	1.378	1.591	2.180	1.721	3.059	2.359	4.364	4.102	4.617	3.605	2.220	4.332
Total por setor	21.006	28.794	15.276	17.250	19.519	18.513	20.080	22.307	23.641	24.695	24.702	46.906	58.747	43.006	35.335	31.547	40.843
BIRD	15.288	21.634	10.918	10.487	11.451	11.230	11.045	13.610	14.135	12.828	13.467	32.910	44.197	26.737	20.582	15.249	18.604
AID	5.718	7.160	4.357	6.763	8.067	7.282	9.034	8.696	9.506	11.866	11.234	13.995	14.549	16.269	14.753	16.298	22.239
Razão BIRD/AID	2.6	3.0	2.5	1.5	1.4	1.5	1.2	1.5	1.4	1.0	1.1	2.3	3.0	1.6	1.3	0.9	0.8

Fonte: relatórios anuais do Banco Mundial de 1995 a 2014.

Tabela 5. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor – anos fiscais 1995-2014

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

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

Tabela 6. Empréstimos do Banco Mundial por tópico e setor para América Latina e Caribe – anos fiscais 1993-2014

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

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

n.i.: não informado

Tabela 7. Dez principais países mutuários – ano fiscal 2014**Milhões de dólares**

BIRD		AID	
País	Compromisso	País	Compromisso
Brasil	2.019	Índia	3.134
Índia	1.975	Paquistão	2.218
China	1.615	Bangladesh	1.888
Ucrânia	1.382	Nigéria	1.698
Romênia	1.374	Etiópia	1.624
Filipinas	1.279	Vietnã	1.341
Marrocos	1.096	Uganda	764
Indonésia	1.072	Tanzânia	753
Colômbia	870	Quênia	612
Tunísia	426	Sri Lanka	442

Fonte: relatório anual do BM de 2014.

Conclusão

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

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

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

Referências citadas

BABB, Sarah (2009). *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealthy of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press.

____ (2013). The Washington Consensus as transnational policy paradigm: its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy*, 20 (2), p. 268-297.

BANCO MUNDIAL (vários anos) *Annual Report*. Washington, DC.

____ (1989). *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington, DC.

____ (1991). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, DC.

- ___ (1992). *World Development Report*. Washington, DC.
- ___ (1992a). *Governance and Development*. Washington, DC.
- ___ (1996). *¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?* Washington, DC.
- ___ (1997). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington, DC.
- ___ (2011). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington, DC.
- BRENNER, Robert (2003). *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Rio de Janeiro: Record.
- BROWN, Michael Barrat (1995). *Africa's Choices after Thirty Years of the World Bank*. Boulder: Westview Press.
- BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo (1997). *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, DC: The World Bank.
- ___ (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CRAIG, David; PORTER, Doug (2006). *Development beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. New York: Routledge.
- CRAWFORD, Gordon; ABDULAI, Abdul-Gafaru (2009). The World Bank and Ghana's poverty reduction strategies: strengthening the state or consolidating neoliberalism? *Labour, Capital and Society*, 42 (1 & 2), pp. 83-115.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant (2005). *La internacionalización de las luchas por el poder: la competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. México, DF: UNAM.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique (2007). *Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales*. México, DF: FCE.
- FLORIO, Massimo (2002). Economists, privatization in Russia and the waning of the 'Washington Consensus'. *Review of International Political Economy*, vol. 9 (2), p. 374-415.
- FONTANA, Josep (2011). *Por el bien del imperio: una historia del mundo desde 1945*. Barcelona: Pasado & Presente.
- GILL, Stephen (2008). *Power and Resistance in the New World Order*. London: Palgrave, 2nd edition.
- GOLDMAN, Michael (2005). *Imperial Nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven: Yale University Press.
- GOWAN, Peter (2003). *A roleta global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro: Record.
- GUILHOT, Nicolas (2005). *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*. New York: Columbia University Press.
- GWIN, Catherine (1997). U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: KAPUR, Devesh et al (eds.) *The World Bank: Its First Half Century*. Perspectives. Washington DC: Brookings Institution Press, vol. 2, p. 195-274.
- KAPUR, Devesh et al. (1997). *The World Bank: Its First Half Century*. History. Washington, DC: Brookings Institution Press, vol. 1;
- LICHTENSZTEIN, Samuel; BAER, Mônica (1987). *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense.
- NAÍM, Moisés (1994). Latin America: the second stage of reform. *Journal of Democracy*, 5(4), pp. 32-48.
- ___ (2000). Washington Consensus or Washington confusion? *Foreign Policy*, nº 118, p. 86-103.
- ÖNIS, Ziya; SENSES, Filket (2005). Rethinking the emerging post-Washington Consensus. *Development and Change*, vol. 36 (2), p. 263-290.

- PENDER, John (2001). From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': conditionality transformed? *Third World Quarterly*, vol. 22 (3), p. 397-411.
- PORTES, Alejandro; HOFFMAN, Kelly (2003). La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal. *Desarrollo Económico*, vol. 43, n. 171, p. 355-87.
- RODRÍK, Dani (2006). Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? *Journal of Economic Literature*, XLIV, December, p. 969-983.
- ____ (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: Norton.
- RUCKERT, Arne (2010). The forgotten dimension of social reproduction: the World Bank and the poverty reduction strategy paradigm. *Review of International Political Economy*, 17 (5), p. 816-839.
- SANAHUJA, José A. (2009). ¿Más y mejor ayuda?: Los Objetivos del Milenio, la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. *Eikasía. Revista de Filosofía*, año V, 28, p. 125-161.
- STERN, Nicholas; FERREIRA, Francisco (1997). The World Bank as 'intellectual actor'. In: KAPUR, Devesh et al. (eds.) *The World Bank: Its First Half Century. Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, vol. 2, p. 523-610.
- STIGLITZ, Joseph (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. *Instituciones & Desarrollo*, octubre, p. 13-57.
- STRANGE, Susan (1999). *Dinero loco: el descontrol del sistema financiero global*. Buenos Aires: Paidós.
- TAVARES, Maria da C. (1997). A retomada da hegemonia norte-americana. In: ____ e FIORI, José Luís (org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, p. 27-53.
- TAYLOR, Marcus; SOEDERBERG, Susanne (2007). The king is dead (long live the king?): from Wolfensohn to Wolfowitz at the World Bank. In: MOORE, David (ed.) *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, p. 453-77.
- THIRKELL-WHITE, Ben (2009). Poverty reduction in Indonesia: why pro-poor growth requires more than 'getting institutions right'. *Labour, Capital and Society*, 42 (1 & 2), pp. 141-166.
- VILAS, Carlos M. (2000). ¿Más allá del 'Consenso de Washington'? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre la reforma institucional. *América Latina Hoy*, nº 26, p. 21-39.
- ____ (2007). ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del 'Consenso de Washington'. *Perspectivas*, vol. 32, p. 47-81.
- WADE, Robert (1997). Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995. In: KAPUR, Devesh et al. (eds.) *The World Bank: Its First Half Century. Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, vol. 2, p. 611-734.
- WILLIAMS, David; YOUNG, Tom (2007). The world Bank and the liberal project. In: MOORE, David (ed.) *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, p. 203-225.
- WILLIAMSON, John (1990). What Washington means by policy reform. In: ____ (ed.) *Latin American Adjustment: How Much has Happened*. Washington, DC: Institute of International Economics, p. 5-20.
- WOLFENSOHN, James (1999). *Propuesta para un Marco Integral de Desarrollo (documento preliminar)*. Washington, DC: The World Bank.