



A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança

The new face of the development policies of the World Bank: from structural adjustment to good governance

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.478

Fernanda Cimini Salles¹

Resumo

O artigo oferece uma leitura construtivista para a mudança de estratégia do Banco Mundial para a assistência aos países em desenvolvimento, tendo como foco sua atuação na América Latina. Especificamente, o artigo analisa duas abordagens em relação ao papel do estado em políticas de desenvolvimento: o Ajuste Estrutural, amplamente utilizado, nos anos 1980 e 1990, e o Empréstimo de Política de Desenvolvimento, que constitui a inovação do Banco para o apoio à Boa Governança. O artigo questiona em que medida essa nova abordagem representou uma mudança programática do banco ou se se trata de uma nova roupagem do velho paradigma. A principal conclusão do artigo é de que a nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial é uma resposta da organização a uma crise de autoridade para emissão de condicionalidades diretivas, tendo em vista o fracasso reconhecido das políticas de ajuste e a demanda dos países em desenvolvimento por maior autonomia para a gestão de seus assuntos domésticos. Na América Latina, o efeito desse reposicionamento tem sido a maior concentração dos recursos aprovados pelo Banco Mundial para os poucos países que aceitam as condicionalidades da boa governança, como regra de conduta anterior à própria negociação dos financiamentos.

Palavras-chave: Banco Mundial; Ajuste Estrutural; Boa Governança; Construtivismo; Empréstimos.

Abstract

The article proposes a constructivist interpretation of the changes in the World Bank's strategy for assisting developing countries, focusing on its operations in Latin America. Specifically, the article discusses two approaches regarding the role of the state in development policies:

¹ Departamento de Economia, Universidade Federal de Minas Gerais.

Artigo recebido em 14/05/2016 e aprovado em 03/11/2016.





the Structural Adjustment Loans, widely used in the 1980s and 1990s, and the Development Policy Lending (DPL), which is an innovative mechanism to support the Good Governance agenda. The article questions if the Bank is working on a new paradigm to delivery its loans or if it is a new approach to the well-known conditionalities. The main conclusion is that the new face of the Bank's development policy is a response to the crisis of authority of the Bank to issue directive conditionalities, given the acknowledged failure of adjustment policies and the increasing demand of developing countries for greater ownership. In Latin America, the effect of this new approach has been the concentration of resources approved by the World Bank in the few countries that accept the instructions and commitments regarding Good Governance as rule of behavior prior to the negotiations of loans.

Keywords: World Bank; Structural Adjustment; Good Governance; Constructivism Loans.

Introdução

É amplamente reconhecido por economistas e cientistas políticos o fato de que as reformas macroeconômicas vivenciadas pelas principais economias latino-americanas, na esteira do chamado Ajuste Estrutural, durante as décadas de 1980 e 1990, contaram com o patrocínio financeiro e ideológico das organizações de Bretton Woods, Banco Mundial e FMI. O entendimento promovido por essas organizações era de que a adoção de medidas de austeridade minimizasse a crise gerada pela dívida pública e pelas elevadas taxas de inflação que assombravam a região, e interpunham sérios obstáculos ao desenvolvimento. O conjunto das medidas propostas no âmbito do Ajuste Estrutural ficou conhecido como “Consenso de Washington” e ganhou força por meio das condicionalidades atreladas pelo Banco Mundial e FMI à concessão de empréstimos de investimento e de ajuda financeira durante o período (WILLIAMSON, 2004)².

As críticas a essa agenda rapidamente repercutiram na comunidade internacional (BACHA; MENDONÇA, 1986; STEWART, 1991; EASTERLY, 2005). Em 1987, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) publicou sua posição contrária ao Ajuste Estrutural em um relatório intitulado “Ajuste com cara humana: protegendo os mais vulneráveis e promovendo o crescimento” (CORNIA; JOLLY; STEWART,

2 Em 1989 o economista John Williamson listou dez propostas de reformas econômicas que deveriam ser adotadas pelas economias latino-americanas, naquele momento. Posteriormente, o autor justificou que seu objetivo não era criar um conjunto de prescrições para o desenvolvimento, mas tão somente reportar aquilo que ele estava convencido de ser um consenso entre as principais instituições financeiras de Washington (Banco Mundial, FMI e Tesouro dos Estados Unidos).





1987)³. Embora a crítica tivesse como alvo os programas de estabilização macroeconômica promovidos pelo FMI, por desconsiderarem variáveis de bem-estar social e redistribuição de renda, bancos de desenvolvimento também eram chamados a se engajar de forma mais contundente na agenda da redução da pobreza. Na esteira das críticas ao Consenso de Washington, o Banco Mundial buscou incorporar questões, amplamente debatidas no âmbito das Nações Unidas⁴, em suas políticas de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, a estratégia do Banco Mundial foi de avançar no sentido de um “Consenso de Washington Plus”, que seria uma tentativa de adicionar ao conjunto de reformas macroeconômicas (disciplina fiscal, reorientação da política de gastos, reforma tributária etc.) uma agenda voltada para estimular o aumento da competitividade por meio de privatizações, e abertura comercial, além de medidas que levassem ao fortalecimento das redes de seguridade social e redução da pobreza (STIGLITZ; 1998; RODRIK, 2002). Essa agenda não descartava a necessidade das reformas do Estado, mas adicionava a elas medidas de fortalecimento do setor produtivo e amenização dos efeitos negativos das reformas no curto prazo. Porém, a sequência de crises financeiras vivenciadas pelos países em desenvolvimento, ao longo dos anos de 1990, levou o banco a buscar desenvolver uma nova estratégia, que se desvencilhasse da “fracassada” agenda dos ajustes.

Em tal contexto, um novo conjunto de reformas ganhou força na carteira de empréstimos do Banco Mundial, sintetizado pelo conceito de Boa Governança. Por Boa Governança, entende-se um conjunto de orientações para a construção de capacidades institucionais que estimulem o desenvolvimento, tanto no âmbito público, quanto no privado. Rapidamente, o mantra “governança importa” tornou-se a nova abordagem de atuação do Banco Mundial. Partindo da premissa de que é a qualidade da intervenção do Estado que importa, não necessariamente sua quantidade, e que essa qualidade depende da qualidade das instituições do Estado, o Banco passou a patrocinar programas voltados para o desenvolvimento de instituições políticas, burocráticas, administrativas e jurídicas, para que os estados pudessem levar adiante suas metas de desenvolvimento (WORLD BANK, 2000; TREBILCOCK; PRADO, 2011).

Em consonância às mudanças programáticas, o Banco Mundial reformulou seus instrumentos de financiamento para lidar com os desafios da agenda da melhoria

3 No original: “Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth”.

4 Os anos 1990 ficaram conhecidos como “a década das conferências”, em função das varias rodadas de debates promovidos pela ONU para discutir temas econômicos, ambientais e sociais, que deram origem aos objetivos de desenvolvimento do milênio.





institucional nos países menos desenvolvidos. Destacam-se as modalidades de “Empréstimos de Política de Desenvolvimento” (DPL), criada em 2004, e os “Programas Baseados em Resultado” (PforR), lançada em 2012, que substituíram os programas de ajuste estrutural, amplamente utilizados nas décadas anteriores.

Em que medida essa nova abordagem representou uma mudança programática do banco em relação ao papel do Estado no desenvolvimento ou se se trata tão somente de uma nova roupagem do velho paradigma, permanece um debate em aberto. A proposta do artigo é contribuir para esse debate por meio da análise comparada das práticas de financiamento adotadas pelo Banco Mundial, em duas fases distintas: (i) no âmbito do Ajuste Estrutural e (ii) no âmbito da Boa Governança. Tendo em vista o papel central que o Banco Mundial exerce na disseminação de conceitos e práticas no campo da cooperação internacional, espera-se que a análise contribua para a reflexão sobre as práticas das agências multilaterais e bilaterais dedesenvolvimento que, na esteira do Banco Mundial, também têm inserido dimensões institucionais em seus financiamentos (DANN, 2013; PRADO; SALLES, 2014; SALLES, 2015).

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A segunda seção apresenta o marco teórico que orienta a análise. Propõe-se uma leitura construtivista das mudanças ocorridas no Banco Mundial a partir da transformação das regras emitidas pelo banco. A terceira seção dedica-se à análise dos empréstimos de ajuste estrutural realizados na América Latina. A quarta seção analisa as inovações programáticas e operacionais do Banco Mundial para a promoção da agenda da Boa Governança, tendo como foco sua operacionalização nos países latino-americanos. A quinta seção contrasta as duas abordagens – Ajuste Estrutural e Boa Governança – e analisa o processo de reposicionamento do Banco Mundial vis-à-vis um novo contexto de socialização de regras na sociedade internacional. A principal conclusão do artigo é de que a nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial pode ser interpretada como uma resposta do banco a um contexto em que a assimetria de poder passou a ser severamente contestada, em que os países em desenvolvimento demandam maior autonomia para a gestão de seus assuntos domésticos. O efeito desse reposicionamento tem sido a maior concentração dos recursos aprovados pelo Banco Mundial nos poucos países que aceitam as condicionalidades do banco como regra de conduta anterior à própria negociação do financiamento.





A disseminação de regras por meio de financiamentos internacionais: um olhar construtivista

Em consonância às abordagens sociológicas das relações internacionais, atentas ao papel das regras e normas no cenário internacional, parte-se da premissa de que as organizações internacionais e os Estados são agentes sociais que criam regras e se orientam por regras na interação com os demais agentes. Essas regras são, ao mesmo tempo, regulatórias e constitutivas; elas direcionam o que o agente deve ou não fazer em uma determinada situação ao proferir aquilo que é permitido, ao mesmo tempo em que constituem a própria escala de preferências do agente, informando-lhe sobre o que é possível. Tanto Friedrich Kratochwil (1989) quanto Nicholas Onuf (1989) associam as regras a certos aspectos da linguagem, uma vez que os atos de fala, por serem dotados de um caráter normativo, exprimem regras e normas que informam o conteúdo das práticas sociais.

As relações internacionais, pensadas sob esse viés sociológico, se constituem de agentes internacionais que utilizam atos de fala para instruir, prometer, persuadir, ameaçar e aconselhar; ou seja, agentes que produzem, difundem e apreendem regras. Para os teóricos que aceitam o construtivismo orientado por regras, a implicação da assimetria de poder na socialização das regras na sociedade internacional é incontestável: “eu chamaria as regras já formalizadas ‘regras contentoras de poder’ ou, mais simplesmente ‘poderes’” (ONUF, 1989, p. 140). Isso porque não se pode ignorar a contraface das regras, que são os recursos materiais. Regras e recursos se coconstituem, pois são as regras que conferem aos recursos o seu potencial para distribuir capacidades diferenciadas entre os agentes sociais para que eles possam performar suas ações.

Nesse sentido, para os teóricos construtivistas, a capacidade material dos agentes importa na medida em que garante uma posição de superioridade perante os demais atores na sociedade internacional, mas a capacidade bélica e econômica não é suficiente para determinar o jogo de forças e as dinâmicas que se desenvolvem em tal âmbito. O elemento central do conceito de poder, para esses teóricos, está na capacidade discursiva dos agentes para criar e impor regras que orientem a conduta dos demais. A articulação entre poder e ideias não é novidade da abordagem construtivista de relações internacionais; ao contrário, as noções de poder, discurso e conhecimento de Michael Foucault, a teoria da hegemonia de Antonio Gramsci, o conceito de poder simbólico de Pierre Bourdieu ou mesmo a diferenciação weberiana entre poder e autoridade são precursores importantes do pensamento construtivista (HOPF, 1998).





À luz da teoria construtivista, o artigo propõe que as condicionalidades e as instruções atreladas aos empréstimos sejam interpretadas como enunciados performativos, isso é, como expressões linguísticas que denotam uma ação desempenhada no ato da fala. O próprio ato de propor e apreender regras já se configura como prática social, ainda que essa não seja concretamente operacionalizada em políticas públicas. Por isso, a montagem de operações de crédito pode ser um canal eficiente de difusão e apreensão de valores e normas na sociedade internacional, porque, nesse cenário, as regras emitidas são acompanhadas dos recursos necessários para sua concretização.

Esse processo de difusão de regras tem seu respaldo no poder simbólico nas agências internacionais de desenvolvimento, que exportam seu conhecimento por meio de processos de persuasão:

É particularmente importante ressaltar o papel da persuasão. Persuasão é uma disputa para definir entendimentos mútuos “que corroboram identidades, direitos, insatisfações, interesses de sanções sociais, em que o uso da força é apenas um”. (KLOTZ *apud* ADLER, 1999, p. 230)

Embora a cooperação internacional para o desenvolvimento dispense o uso da força como modo de coerção, não se pode desconsiderar a importância analítica dos recursos materiais (dinheiro e tecnologia) que são transferidos aos países mais pobres. Nesse ponto, nota-se claramente uma assimetria de poder entre aqueles que detêm os insumos do desenvolvimento e aqueles que deles necessitam para seus projetos domésticos. No entanto, como colocado por Adler (1999), esse aspecto é apenas um fator atuante nas negociações políticas, que deve ser analisado em consonância aos elementos cognitivos, principalmente no que concerne a processos em que se verificam mudanças sociais.

Segundo Philipp Krause (2004), o Banco Mundial experimentou dois tipos de mudança em seu processo de socialização de regras na sociedade internacional. A primeira, de caráter programático, refere-se ao desenvolvimento de novos discursos estratégicos para a orientação das práticas do banco. Esse tipo de mudança envolveria aprendizado de um novo conhecimento consensual por parte das elites dirigentes do banco, uma espécie de evolução *top-down*, que se concretizaria na difusão das novas regras do núcleo administrativo para a execução dos projetos. A segunda mudança tem um caráter operacional, em que a produção de novas regras e práticas ocorre no dia a dia da organização, isso é, na negociação e implementação dos projetos. Diferentemente do modelo





programático, o modelo operacional desempenharia um papel *botton-up*, em que adaptações reiteradas das práticas levariam à discussão de novas classificações e a mudanças nas instruções que orientam a política do banco.

Nota-se que ambos os modelos se complementam e, juntos, configuram um processo recursivo entre práticas e regras no percurso de evolução cognitiva do Banco Mundial. A fim de evitar uma regressão “infinita” a respeito do processo de formação das concepções de desenvolvimento do Banco Mundial – o que sairia do escopo deste ensaio –, a proposta é apresentar a evolução de um modelo de desenvolvimento que atribuiu diferentes papéis ao Estado, sem perder de vista a combinação de ambos os modelos de evolução cognitiva. Para isso, a análise se concentrará em dois momentos: o afastamento do Estado das políticas públicas, na era do Ajuste Estrutural, e a emergência do tema da Boa Governança, que resultou na nova ênfase dada ao Estado, que permanece até os dias de hoje.

Os empréstimos orientados pela abordagem do Ajuste Estrutural

A formulação da estratégia do Banco Mundial foi orientada, nos anos de 1980, para responder às necessidades trazidas pela crise e endividamento que afetavam fortemente a economia dos países menos desenvolvidos após o choque do petróleo, o fim do acordo de Bretton Woods e o descontrole do sistema financeiro internacional. Associado às crises internacionais, coincide o enfraquecimento do modelo de Estado keynesiano em muitos países, que sofriam com altos déficits orçamentários e a falta de liquidez. Os defensores de um Estado intervencionista e social perdiam cada vez mais adeptos. Por outro lado, o liberalismo econômico ganhava fôlego tanto no âmbito político (Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos) quanto nas comunidades acadêmicas.

Diante desse cenário de crise do Estado e uma forte influência política e epistêmica do neoliberalismo, o banco cogitou uma urgente revisão das questões estruturais que impediam o crescimento econômico. Nesse momento, a busca por soluções para o problema das finanças públicas ganhou prioridade em Washington e o Banco Mundial direcionou sua estratégia para os chamados “ajustes estruturais”.

A lógica do Ajuste Estrutural aparece como um diferencial na formatação dos empréstimos do Banco Mundial, quando comparado às décadas anteriores, pois seu foco deixa de ser projetos de investimento em capital, específicos para um





determinado setor, e passa a ser a concessão de recursos para o equilíbrio fiscal. Isso significa que houve uma considerável simplificação na montagem dos projetos de operações de crédito, já que os empréstimos de ajuste não demandam controle direto sobre o uso e os resultados dos recursos. Por exemplo, para um empréstimo em infraestrutura, é necessário que o mutuário tenha definido, em concordância às regras do banco, o projeto de intervenção, os custos e cronograma de execução, os beneficiários da ação, as regras de contratação de serviços e obras, bem como o modo de prestação de contas para a garantia dos desembolsos futuros. Todos esses elementos exigem conhecimento específico do assunto, negociação contínua com os técnicos do banco e a elaboração periódica de relatórios, demandando tempo e dinheiro para a apropriação efetiva do empréstimo.

Os recursos provenientes dos empréstimos orientados pela abordagem do Ajuste Estrutural, por sua vez, são de desembolso de curto prazo, isso é, tão logo assinados os contratos, o dinheiro rapidamente é liberado no orçamento para o equilíbrio das contas públicas (MOSLEY; EECKHOUT, 2000). A média de desembolso de projetos de investimento é de sete anos, enquanto para os ajustes estruturais esse prazo passa a ser inferior a cinco anos. Em contrapartida à relativa flexibilidade operacional dos empréstimos, que não era vista com bons olhos pelas agências de desenvolvimento, passou-se a vincular os recursos concedidos a um programa mais abrangente de reformas, cujo caráter era fortemente ideológico. Conforme John Martinussen e Paul Pedersen (2005), as organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial proveram ajuda sob a forma de ajuste com o objetivo de alcançar as promessas da liberalização:

Uma vontade combinada de afastar o Estado e criar ordem na balança macroeconômica (balança de pagamentos, débitos, inflação e dívida pública) nos países menos desenvolvidos levou à demanda por liberalização e retirada do controle do Estado no maior número possível de áreas da economia nacional.⁵ (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003, p. 47)

A agenda neoliberal gradualmente avançava nas economias desenvolvidas (BACCARO; HOWELL, 2011), mas encontrava grande resistência dos países em desenvolvimento. Então, associar essa agenda, sob a forma de condicionalidades,

5 A combined wish to 'roll back the state', and to create order in the macro-economic balances (balance of payment, debt, inflation and state deficits) in developing countries led to the demand for liberalization and the removal of state control within as many areas of the national economy as possible [tradução nossa].





aos empréstimos dos quais esses países necessitavam, forçava-os a mudar suas estruturas produtivas e econômicas. O quadro a seguir resume as principais recomendações do Ajuste Estrutural que foram adotadas como condicionalidades aos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial durante os anos de 1980.

Quadro 1- Resumo do Ajuste Estrutural

Áreas de influência das políticas	Recomendações	Objetivos
A. Ao setor privado - Política comercial e de preços	<ul style="list-style-type: none">- Liberalizar o comércio.- Baixar e igualar taxas de proteção efetiva.- Revisar políticas de preços relativos.- Diminuir drasticamente os subsídios ao consumo.	<ul style="list-style-type: none">- Permitir que operem as vantagens comparativas e aproveitáveis plenamente.- Refletir preços internacionais.
- Política de promoção de poupança e investimento	<ul style="list-style-type: none">- Alentar intermediação financeira com taxas de juros reais positivas.- Reordenar incentivos e prioridades do investimento privado.- Eliminar restrições ao investimento externo.	<ul style="list-style-type: none">- Remover a repressão financeira.- Privilegiar projetos que melhorem a balança de pagamentos.- Fomentar a livre circulação de capitais.
B. Ao setor público - Política de reordenamento do gasto e do investimento públicos	<ul style="list-style-type: none">- Eliminar subsídios a bens e serviços públicos.- Reduzir os custos unitários dos programas sociais.- Reorientar políticas de investimentos.	<ul style="list-style-type: none">- Desalentar gastos improdutivos que pesem no déficit fiscal.- Estabelecer prioridades de investimento em função da estrutura de preços internacionais e recursos disponíveis.
- Políticas de empresas públicas	<ul style="list-style-type: none">- Redefinir papel do setor público em atividades produtivas em termos de demanda e concorrência no mercado	<ul style="list-style-type: none">- Promover rentabilidade e eficácia.- Estimular iniciativa e participação privada.

Fonte: Lichtenszteyn; Baer, 1987, p. 199.

Percebe-se que o foco do Ajuste Estrutural é eminentemente econômico e sua operacionalização incide em ações de reordenamento produtivo, alocação e emprego dos gastos públicos e pagamento das dívidas. Ações de desenvolvimento de longo prazo foram substituídas por estímulos de curto prazo, voltados para o setor produtivo. As diretrizes propostas pelo ajuste instruíam os Estados a reduzir gastos considerados improdutivos, o que demandava uma revisão do orçamento público, mas não necessariamente do desenho institucional da administração pública. Por isso, não se pode dizer que o banco desenvolveu uma estratégia programática de reforma estatal nesse período.

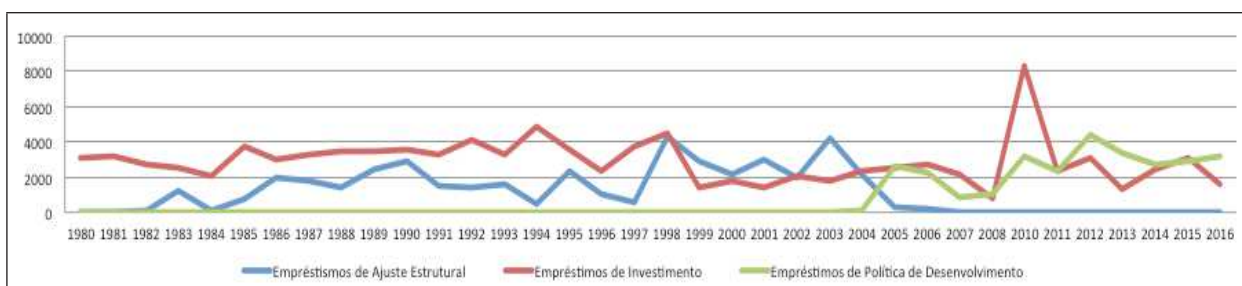




Na América Latina, os empréstimos de ajuste estrutural ganharam força a partir de 1983, com a aprovação da primeira operação para o México. Apesar da ênfase dada pela literatura à década de 1980 como a “era dos ajustes”, é importante salientar que esse tipo de empréstimo representava apenas 1/3 das operações do banco para países latino-americanos, sendo que empréstimos de investimento, que tinham como foco áreas de infraestrutura, agricultura e educação, continuavam a operar. No período de 1981 a 1990, foram aprovados 50 projetos de ajuste estrutural, equivalente a 30% do total aprovado pelo banco para a região.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do valor aprovado pelo Banco Mundial por modalidade de empréstimo⁶. Chama atenção o fato de que empréstimos de ajuste estrutural continuaram na carteira dos projetos aprovados para a América Latina até meados dos anos 2000, quando essa modalidade deixa de ser utilizada e é substituída pelos “empréstimos de política de desenvolvimento”. Além disso, observa-se que os anos de 1990 representaram o ápice da aprovação dessa modalidade, correspondendo a 43% de todo valor aprovado pelo Banco Mundial para empréstimos em tal categoria.

Gráfico 1 – Valor aprovado para a América Latina por modalidade de empréstimo (milhões US\$), 1980-2016



Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.

A Tabela I mostra o valor total aprovado para todos os países que receberam empréstimos de ajuste estrutural, em três momentos distintos: anos de 1980 (1981-1990); anos de 1990 (1991-2000) e início dos anos 2000 (2001-2006). México (26,7%),

6 As categorias “Empréstimos de Ajustes Estruturais” e “Empréstimos de Investimento” foram construídas a partir da classificação utilizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2001). A primeira categoria envolve as seguintes modalidades: Special Structural Adjustment Loan, Structural Adjustment Loan, Sector Adjustment Loan, Programmatic Structural Adjustment Loan, Debt and Debt Service Reduction Loan. Já a segunda categoria envolve: Adaptable Program Loan, Emergency Recovery Loan, Investment Project Financing* Learning and Innovation Loan, Poverty Reduction Support Credit*, Financial Intermediary Loan, Sector Investment and Maintenance Loan, Specific Investment Loan. As modalidades em * não constam na classificação do banco e foram acrescentadas pela autora, com base na descrição dessas modalidades. Já a categoria “Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento” envolve duas modalidades, que serão discutidas na seção seguinte: Development Policy Lending e Program-for-Results.





Argentina (26,7%) e Brasil (16,9%) foram os maiores contratantes de empréstimos de ajustes estruturais, totalizando 70% do total aprovado para a região. Nota-se que o volume de recursos aprovados por país varia consideravelmente em cada década. Nos anos de 1980, o México foi o maior beneficiário de empréstimos desse tipo. Já nos anos 1990, a Argentina foi a maior contratante. O Brasil, por sua vez, concentra o maior volume de recursos aprovados no período mais recente, 2001-2006.

Tabela 1 – Valor aprovado para países contratantes de empréstimos de ajuste estrutural (1981-2006)

Países	1981-1990 Milhões US\$	%	1991-2000 Milhões US\$	%	2001-2006 Milhões US\$	%	Total Milhões US\$	% países
México	5055	44	4816.19	42	1615.18	14	11486.37	26.7
Argentina	1550	14	7429	65	2480	22	11459	26.7
Brasil	1155	16	2020.22	28	4106.87	56	7282.09	16.9
Colômbia	1154	35	506	15	1655	50	3315	7.7
Peru	0	0	2133	78	600	22	2733	6.4
Venezuela	1555	100	0	0	0	0	1555	3.6
Uruguai	280	26	245.9	23	555.56	51	1081.46	2.5
Chile	750	79	0	0	200	21	950	2.2
Equador	200	24	431.52	52	200	24	831.52	1.9
Jamaica	343.5	51	180	27	150	22	673.5	1.6
Panamá	160.2	43	211	57	0	0	371.2	0.9
Costa Rica	205.2	67	100	33	0	0	305.2	0.7
Guatemala	0	0	120	44	150	56	270	0.6
República Dominicana	0	0	0	0	250	100	250	0.6
Honduras	140	100	0	0	0	0	140	0.3
El Salvador	0	0	125	100	0	0	125	0.3
Bolívia	50	77	0	0	15	23	65	0.2
Paraguai	0	0	0	0	45	100	45	0.1
Trindade e Tobago	40	100	0	0	0	0	40	0.1
Guiana	14	100	0	0	0	0	14	0.0
Total	12651.9	29	18317.83	43	12022.61	28	42992.34	100

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.

Empréstimos de ajuste estrutural estão associados a episódios de crise financeira. A primeira operação de ajuste estrutural mexicana é aprovada um ano após o país decretar moratória de sua dívida externa, em 1982. Ao longo dos anos de 1990, o México continuou a contratar operações nessa modalidade, não impedindo que o país enfrentasse uma grave crise de balanço de pagamentos em 1994. A Argentina vivenciou profundas crises nos anos de 1990, momento em que o país também ampliou consideravelmente seus empréstimos junto ao Banco Mundial. Já a crise brasileira teve seu ápice em 1999, com a desvalorização do





real. Em apenas três anos (1999, 2000 e 2001), o Brasil contratou o equivalente a 43% de todo o valor de empréstimos de ajuste estrutural já contratado pelo país junto ao Banco Mundial.

À medida em que os países contratavam empréstimos de ajuste e realizavam as reformas propostas, cresciam as insatisfações da sociedade civil e dos governos com as condicionalidades do Banco Mundial. A principal crítica dirigida ao banco era de que a preocupação com a pobreza, tão enfatizada na gestão de McNamara⁷, tinha sido deixada de lado. Os países estavam presos na armadilha dos empréstimos: as recomendações do Ajuste Estrutural geravam resultados insatisfatórios para os países, que permaneciam imersos em crises econômicas.

Além das críticas, oriundas dos países em desenvolvimento, que se dirigiam ao núcleo programático das reformas, iniciou-se também uma crise operacional, em que os próprios funcionários do banco não sabiam o que fazer para melhorar as condições dos estados: “nós não temos virtualmente nenhuma teoria adequada sobre burocracias que nos ajude a lidar com os problemas estruturais fundamentais existentes a respeito do setor público”⁸ (KAPUR; LEWIS; WEBB *apud* KRAUSE, 2004, p. 15). Para agravar, todos esses problemas culminaram em crises políticas, que comprometiam o bom funcionamento da máquina pública.

Os empréstimos para o desenvolvimento orientados pela abordagem da Boa Governança

Nos anos de 1990, a conjugação de certos fatores, tais como o fim da Guerra Fria e o sentimento de frustração com os ajustes estruturais, permite o surgimento de novas preocupações para a agenda internacional, principalmente no que concerne ao papel do estado (PRÄSIDENTEN; PROJEKTE, 2004). Nesse momento, as ex-repúblicas soviéticas começaram seus processos internos de democratização, demandando da comunidade desenvolvimentista estratégias para a criação de um ambiente institucional estável. Além disso, os relatórios publicados sobre os países latino-americanos, que contrataram os empréstimos de ajustes estruturais, revelavam a insuficiência das medidas de ajuste para sanar a crise econômica vivenciada por esses países.

7 A presidência de Robert McNamara (1968-1981) no Banco Mundial foi marcada pelo discurso de apoio à redução da pobreza. No entanto, foi sob a sua gestão que os empréstimos de ajuste estrutural foram aprovados.

8 we have virtually no adequate bureaucratic theory that can help us deal with the fundamental structural problems that exist with respect to the public sector [tradução nossa].





Diante dessas preocupações, o tema da Boa Governança emerge como a nova bandeira do desenvolvimento e condição indispensável para a redução da pobreza, advogada nos meios acadêmicos e também nos organismos multilaterais. O Banco Mundial é a primeira organização internacional a adotar o conceito de governança atrelado a suas políticas de empréstimo⁹, o que marcará sua reorientação estratégica acerca das reformas de estado (KAUFMANN; KRAA; ZOIDO-LOBATON, 1999).

Philipp Krause (2004) argumenta que, entre os anos de 1991 e 1997, o Banco Mundial experimentou um processo de mudança institucional em que as elites gerenciais do Banco desenvolveram o escopo da Boa Governança sob forte influência das comunidades epistêmicas, em especial das correntes do “neoinstitucionalismo econômico” (NIE) e da nova gestão pública (NPM). Nesse momento, o banco passa por um processo de constante aprendizado e inovação programática com relação ao papel do Estado que, diferentemente da década anterior, permitirá a construção de um novo conhecimento consensual a ser difundido, principalmente, para a América Latina. Essa reorientação é importante, pois nesse período o Banco Mundial encontrava-se desgastado com a crítica internacional e precisava de uma missão motivadora que pudesse reafirmar seu papel na sociedade internacional.

Na concepção do banco, o tema da Boa Governança envolve questões complexas, em que se destaca a instauração da democracia, a gestão transparente e a capacidade dos governos para prestação de contas à população. Lidar com essa gama de questões demandava das organizações multilaterais de ajuda muito mais do que o empréstimo de recursos financeiros. Aliás, não fazia sentido prescrever operações de crédito para Estados que não dispusessem de um aparato institucional adequado para administrar os recursos e transformá-los em políticas públicas eficientes. Fazia-se necessário apagar o paradoxo de que o Estado deveria permanecer afastado do desenvolvimento, criado com as políticas de ajuste estrutural dos anos de 1980. Ao contrário, o Estado deveria ser visto como parte complementar do setor privado, ainda que apenas no papel de agente regulador. Em outras palavras, o novo consenso que se difundia era de que “não se pode fazer com o Estado, mas também não se pode fazer sem ele”¹⁰ (BRAUTIGAM *apud* KRAUSE, 2004, p. 17).

Em resumo, a estratégia para a Boa Governança promulgada pelo banco consiste em aumentar as capacidades do Estado por meio do fortalecimento das instituições, o que significa desenvolver leis e regras que combatam a corrupção

9 Em 1989, é publicado um relatório do Banco Mundial sobre a África Subsaariana em que a Boa Governança aparece como a estratégia a ser utilizada para os próximos anos.

10 You cannot do with the state, but we can't do without it, either [tradução nossa].





e submetam o Estado a um sistema de competição para melhorar sua eficiência e oferecer incentivos para os gestores públicos alcançarem o sucesso da reforma. Na hierarquia de prioridades, o Estado deve, primeiramente, fortalecer-se para garantir os direitos fundamentais que, segundo o banco, são: estabelecer fundamentos de direito, estabelecer um ambiente de políticas não discriminatórias, investir em serviços sociais básicos e infraestrutura, proteger os mais vulneráveis, proteger o meio ambiente.

Em consonância à abordagem da Boa Governança, uma série de conceitos passaram a fazer parte da linguagem dos empréstimos: participação, parceria, empoderamento e autonomia. Esses conceitos têm como objetivo demonstrar aos governos tomadores de empréstimo que o Banco Mundial está disposto a ouvir as necessidades da população para desenhar um programa compatível com a realidade local. Na prática, todo esse aparato inclusivo do Banco se operacionaliza em consultas públicas, *workshops* e trabalhos de campo que visam subsidiar a equipe técnica do banco na elaboração do diagnóstico dos países e, ao mesmo tempo, informar a população sobre os objetivos do apoio do banco. Importante considerar que a prática da elaboração de diagnósticos para a compreensão das necessidades dos países tem início ainda nos anos de 1960 (SALLES, 2015), mas que somente no final dos anos de 1990 os documentos de “Estratégia de Assistência ao País” tornam-se acessíveis para o público (WORLD BANK, 2010; BANK INFORMATION CENTER, 2013)¹¹.

Para dar conta das novas demandas que se colocavam diante das inovações programáticas, o banco deveria ampliar também seu escopo operacional. Nesse sentido, a evolução cognitiva observada, ao longo dos anos de 1990, a respeito o papel do Estado no desenvolvimento, implicava uma adaptação dos instrumentos de empréstimo tradicionalmente utilizados pelo banco. A começar, a assistência financeira não poderia se reduzir ao estancamento das crises de balança de pagamentos, nem mesmo a assistência técnica poderia estar associada somente à execução das condicionalidades financeiras. As mudanças previstas deveriam incluir transformação na maneira dos gestores públicos conduzirem o orçamento público, o planejamento político e a prestação de contas, ou seja, deveriam incidir diretamente na estruturação das políticas públicas.

A mais importante inovação operacional do Banco Mundial para a operacionalização da abordagem da Boa Governança foi o “Empréstimo de Política de Desenvolvimento” – *Development Policy Loan* (DPL) que, mais recentemente,

¹¹ Desde de 2005, o banco tem adotado o termo “Estratégia de Parceira de Países”.





passaram a ser chamados de *Development Policy Financing* (DPF). Os empréstimos DPL/DPF têm como objetivo garantir o desembolso rápido de recursos para suprir necessidades financeiras de curto prazo e, ao mesmo tempo, apoiar políticas e instituições voltadas para acelerar o crescimento econômico sustentável e a alocação eficiente de recursos (WORLD BANK, 2004; WORLD BANK, 2006).

Nessa modalidade, os desembolsos são realizados mediante o alcance de metas relacionadas ao avanço na implementação do programa. Os recursos provenientes do financiamento podem ser alocados livremente pelo mutuário em gastos de investimento e custeio, em consonância às diretrizes orçamentárias – à exceção de uma lista de gastos proibidos pelo banco. Não importa tanto para o banco como os recursos foram gastos, desde que o resultado esperado seja cumprido. As organizações internacionais que adotam essa metodologia não têm por objetivo financiar diretamente a execução das ações, mas ressarcir o Estado por seus esforços em ações já concretizadas e, com isso, garantir a continuidade da implementação das reformas¹².

Outra característica dessa modalidade de empréstimo está na seleção dos países elegíveis para receber o aporte financeiro. Cada vez mais os doadores bilaterais e organismos multilaterais têm se preocupado com os efeitos dos investimentos realizados. Por isso, a tendência é que os empréstimos sejam direcionados para países que tenham condições de absorvê-lo e transformá-lo em resultados concretos. O objetivo dessa seleção é concentrar os esforços e recursos das agências internacionais, criar incentivos para transformações dos que foram eleitos e, ao mesmo tempo, criar modelos a serem seguidos pelos demais (*best practices*). Conforme relatório do Banco Mundial: “em locais em que o ambiente político e de governança não têm apresentado nenhuma melhoria ou têm se deteriorado nos últimos anos, operações baseadas em políticas não são instrumentos tipicamente apropriados”¹³ (WORLD BANK, 2005, p. 1).

Os projetos de políticas são considerados mais flexíveis por não imporem tantas restrições para a aplicação doméstica dos recursos. Esse tipo de modalidade pode ser direcionado para países ou também subunidades nacionais. Porém, a contramedida para o uso livre do empréstimo pelo governo são as salvaguardas que acompanham o projeto. Essas salvaguardas podem ser econômicas, sociais, ambientais ou mesmo

12 Posteriormente, essa modalidade foi adotada por outros bancos multilaterais de desenvolvimento. O Banco Interamericano passou a oferecer uma modalidade chamada “Empréstimo Orientado por Performance” – *Performance Driven Loan* (PDL), com características similares.

13 Where the policy and governance environment has shown no improvement or deteriorated in recent years, a development policy operation is typically not an appropriate aid instrument [tradução nossa].



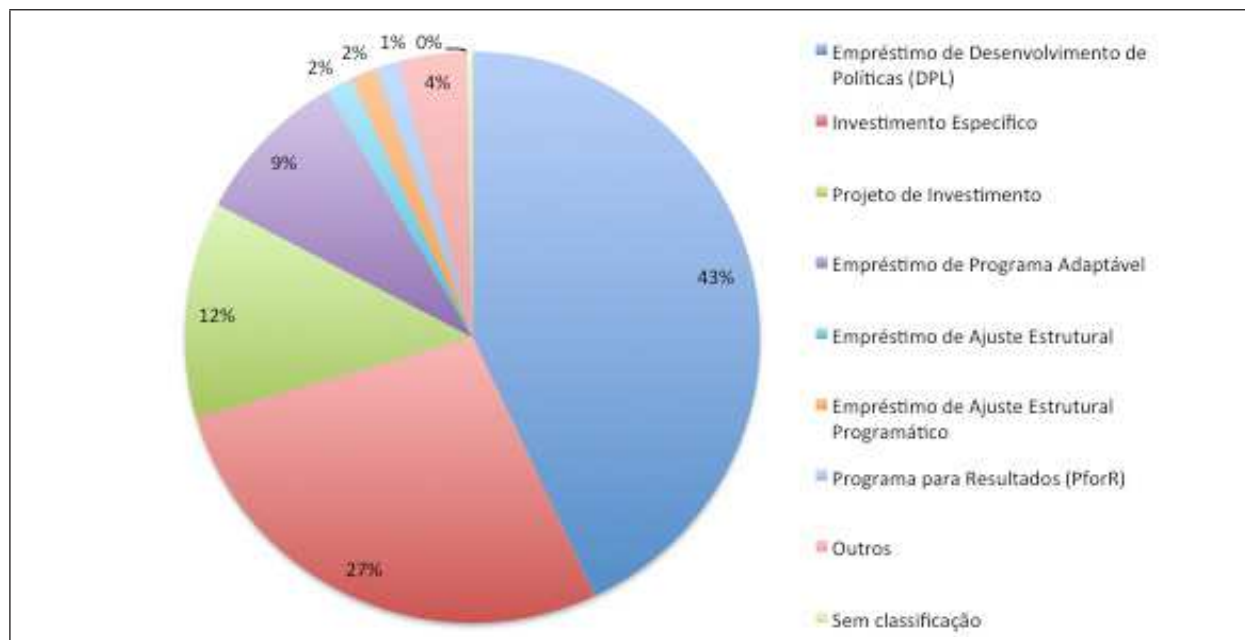


políticas. Um exemplo comum de salvaguarda é a conformidade dos modelos de aquisições domésticas aos padrões exigidos internacionalmente. Além disso, para que um país possa contratar uma operação de crédito desse tipo, o Banco Mundial realiza, previamente, uma análise de riscos para avaliar o grau de dificuldades para a implantação do projeto. Quanto maior forem os riscos, maior o número de salvaguardas e, conseqüentemente, maior o número de exigências e prestação de contas para os desembolsos.

Na prática, são poucos os países ou entes federativos latino-americanos que conseguem obter operações do tipo DPL/DPF. Desde 2004, quando essa modalidade passou a ser implementada pelo Banco Mundial, foram aprovados 113 projetos dessa categoria na região, contra um total de 813 projetos aprovados nesse período (2004-2016). Esse número é muito inferior ao total de operações de crédito aprovado para as modalidades de “investimentos específicos” e de “projetos de investimento” que, juntas, totalizam 451 projetos¹⁴.

Mas, apesar de representarem apenas 14% do número total de projetos aprovados, as operações do tipo DPL/DPF representaram 43% do total comprometido pelo Banco Mundial para países latino-americanos, totalizando mais de US\$28 bilhões de dólares (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Recursos aprovados pelo BIRD por modalidade de empréstimo (2004-2016)



Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.

14 As demais modalidades incluem: assistência técnica (110 projetos), empréstimos de programas adaptáveis (59), projetos emergenciais (20), projetos de ajuste estrutural (7), projetos de ajuste programático (6), programas por resultados (4) e outros (11).





A concentração de quase 50% da totalidade dos recursos aprovados pelo Banco Mundial em uma única modalidade de empréstimos revela a predileção do banco para esse mecanismo de financiamento na América Latina. Esse dado revela também que projetos do tipo DPL/DPF são muito mais caros do que projetos de investimentos. O custo médio de um projeto aprovado na modalidade DPL é de US\$ 256 milhões, ao passo que o custo médio de projetos de investimento é de US\$57 milhões (4,4 vezes mais caro).

Além disso, observa-se uma acentuada desigualdade na alocação desses empréstimos: dentre os países que receberam esse tipo de ajuda, Brasil (29,6%), Colômbia (21,1%), México (18,9%) e Peru (13,5%) receberam, juntos 83% do valor total aprovado na modalidade DPL/DPF, totalizando US\$23 bilhões no período entre 2004 e 2016 (Tabela 2). Chama atenção a ausência de países como Argentina, Venezuela e Equador, que foram contemplados na era dos ajustes, mas não receberam nenhum empréstimo DPL/DPF.

Tabela 2 – Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento (DPL/DPF) aprovado por país (2004-2016)

País	Número de Projetos	Valor total aprovado (US\$ milhões)	Valor total aprovado (%)
Brasil	20	8488.32	29.6
Colômbia	16	6050	21.1
México	14	5410.68	18.9
Peru	12	3870	13.5
Panamá	8	1201	4.2
Guatemala	5	840	2.9
Uruguai	5	795.38	2.8
Honduras	6	357.7	1.2
El Salvador	4	350	1.2
Jamaica	3	305	1.1
República Dominicana	3	280	1.0
Bolívia	2	215	0.7
Paraguai	2	200	0.7
Chile	3	160.16	0.6
Haiti	4	73	0.3
Granada	3	38	0.1
Nicarágua	1	25	0.1
St. Lucia	1	12	0.0
Guiana	1	9.6	0.0
Total	113	28680.84	100

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.





Além dos empréstimos DPL/DPF, uma nova modalidade de empréstimos tem ganhado destaque na agenda do Banco Mundial para a Boa Governança. Trata-se da modalidade “Programas por Resultados” – *Program for Results* (PforR), em vigor desde 2012 (WORLD BANK, 2011). Essa modalidade opera de modo similar ao DPL/DPF, atrelando o desembolso do financiamento ao cumprimento de metas acordadas com o Banco Mundial, mas, no caso dos PforR, as metas são baseadas em indicadores de resultado verificáveis. Por exemplo, em um projeto voltado para a área de saneamento, metas relacionadas ao número de famílias atendidas poderiam funcionar como indicadores de desembolso. Até setembro de 2016, o Banco já havia aprovado 49 projetos nessa modalidade, totalizando US\$ 12 bilhões em financiamento¹⁵.

Na América Latina, foram aprovados 4 financiamentos nessa modalidade, totalizando US\$890 milhões¹⁶. Não é possível afirmar ainda se os “Programas por Resultados” serão a nova tendência do Banco Mundial para América Latina. Mas, tendo em vista a similaridade entre as condições prévias exigidas nessa modalidade e aquelas do DPL, muito provavelmente os PforR também ficarão restritos a poucos países.

Do ajuste estrutural à boa governança

Podemos distinguir duas grandes fases na evolução da concepção de desenvolvimento do banco no que diz respeito ao papel do Estado nos últimos 30 anos (Quadro 2). A primeira delas é marcada pela visão negativa do Estado, cujo efeito imediato foi a debilitação da capacidade do Estado para a implementação de políticas públicas. A segunda fase, por sua vez, traz gradualmente o Estado para o centro da cena do desenvolvimento para uma reconciliação com o neoliberalismo. Ainda assim, percebe-se a continuidade tanto de características programáticas, fortemente enfatizadas pelas operações de ajuste, como também a permanência de elementos operacionais.

15 Informação disponível no site do Banco Mundial.

16 São eles: um projeto na Costa Rica, no valor de US\$420 milhões; um projeto no Brasil, no valor de US\$350 milhões; um projeto no Uruguai, no valor de US\$66 milhões; e outro no México, no valor de US\$55 milhões.





Quadro 2 – Evolução cognitiva do papel do Estado na concepção de desenvolvimento do Banco Mundial

	Fases	Período	Características Operacionais	Características programáticas
Visão negativa do Estado	Ajuste Estrutural (Consenso de Washington)	1982 – 1991	Empréstimos para o equilíbrio da balança de pagamentos. Financiamento de curto prazo e desembolso imediato. Condicionalidades macroeconômicas.	Ausência de uma política de desenvolvimento. Redução da atuação do Estado em políticas públicas. Baixa ênfase no combate à pobreza.
Visão Positiva do Estado	Reestruturação (Consenso de Washington Plus)	1991 – 1997	Condicionalidades macroeconômicas. Maior ênfase à assistência técnica. Retomada de projetos orientados para áreas específicas.	Período de aprendizado e inovações das políticas de desenvolvimento. Construção da ideia da Boa Governança atrelada ao combate à pobreza e estabilidade macroeconômica.
	Boa Governança	1998 – 2016	Programas de abrangência intersetorial. Seletividade na escolha dos mutuários. Descentralização do empréstimo para unidades subnacionais. Empréstimo baseado em políticas (DPL e PDL). Empréstimo baseado em Resultados (PforR).	Ênfase no discurso da Boa Governança por meio da capacitação e fortalecimento das intuições estatais, do equilíbrio fiscal e das parcerias com o setor privado.

Fonte: Elaboração própria, 2006., a partir de informações extraídas de Kaufmann, Kraa e Zoido-Lobaton (1999) e Krause (2004).

A ênfase dada à estabilidade econômica como pré-condição para o desenvolvimento e o combate à pobreza permanecem. A própria ideia subjacente ao conceito da Boa Governança sintetiza a agenda democrático-capitalista: deixar a cargo dos agentes privados a responsabilidade pelo crescimento econômico, atribuindo-lhes liberdade e, ao mesmo tempo, garantir a inclusão daqueles excluídos das benesses do desenvolvimento aos serviços básicos. Porém, essa visão positiva do Estado traz consigo um paradoxo: se, por um lado, há o reconhecimento de que o Estado importa, por outro lado, o Estado não está preparado para realizar as mudanças necessárias para o progresso – deve estar amparado por um conjunto de instituições públicas e privadas.

Em seu aspecto operacional, os empréstimos de desenvolvimento assemelham-se aos de ajuste por apresentarem uma abordagem macroestruturante, pois ambos influenciam as finanças públicas e apresentam instruções fortemente





normativas. O que há de novo, porém, é a ênfase dada aos resultados (*outcomes*) dos programas. As novas modalidades são desenhadas com a preocupação de alcançar o comprometimento do Estado para com as políticas propostas, e isso é um grande diferencial. Não basta que Banco Mundial dite as regras, é preciso gerar compromissos a serem apreendidos pelos Estados para que as reformas financiadas impliquem mudanças econômicas e políticas.

Não por acaso, a agenda da Boa Governança é acompanhada pela ênfase nos conceitos de “parceria” e “autonomia” dos governos recipientes do empréstimo. A novidade é a autonomia atribuída aos governos (*ownership*), que teriam liberdade para escolher suas políticas. Nesse cenário, o banco se apresenta como um parceiro do Estado, que provê não somente recursos, mas conhecimento para auxiliar governos na escolha das melhores políticas. Uma expressão que ganhou força para qualificar o papel do banco nessa nova fase é a de *Knowledge Bank*¹⁷, responsável por definir e propagar boas práticas em políticas de desenvolvimento.

O eixo central da diferenciação entre as duas abordagens – Ajuste Estrutural e Boa Governança – incide, pois, na importância atribuída à *formulação* de políticas públicas para a utilização dos recursos. O processo de formulação de políticas envolve quatro elementos básicos: (i) a definição do problema, (ii) a criação e seleção de opções para solucioná-lo, (iii) a gestão da opção selecionada e (iv) o posterior monitoramento e avaliação (MOLINA, 2002). No caso dos empréstimos de desenvolvimento de políticas, aquelas apoiadas pelo Banco Mundial devem constar nos programas orçamentários dos governos e, portanto, devem estar sujeitas às mesmas autorizações necessárias para a realização de qualquer política pública.

Com isso, o Banco Mundial passa a acompanhar e orientar todas as etapas de uma política, desde o processo de definição do problema até sua avaliação. Enquanto as operações de crédito realizadas no âmbito do Ajuste Estrutural apoiavam um conjunto específico de reformas, a abordagem da Boa Governança propõe uma visão compreensiva do Estado, financiando não apenas reformas, mas uma nova concepção de Estado.

Paradoxalmente, a maior liberdade trazida pelos empréstimos de políticas de desenvolvimento (flexibilidade para alocação dos recursos) vem acompanhada de estrangulamentos ainda mais profundos: aqueles governos que não se adequam ao modelo que o Banco Mundial considera como um “ambiente institucional adequado”

17 O termo foi utilizado pelo presidente James Wolfensohn, nos anos de 1990, para atribuir ao banco a visão de ser um provedor do estado da arte de expertise em desenvolvimento (KRAMARZ; MOMANI, 2013).





não são elegíveis para receber o financiamento (PENDER, 2001). Trata-se, portanto, de uma condicionalidade anterior à própria negociação dos recursos. Diferentemente do Ajuste Estrutural, quando as condicionalidades eram claramente atreladas ao financiamento, as novas modalidades de empréstimo induzem as reformas sem que necessariamente haja a interação entre o banco e o Estado.

Essa mudança chama atenção para um aspecto curioso da interação entre o Banco Mundial e os países beneficiários da ajuda internacional: ainda que a relação assimétrica de poder tenha sido pouco alterada, a forma como se dá o exercício da autoridade do banco mudou. No contexto dos ajustes estruturais, era aceitável que o banco estabelecesse uma agenda sem a aquiescência dos países beneficiários e, para isso, adotasse regras de caráter diretivo. O contexto dos ajustes estruturais aproximar-se-ia, portanto, a uma relação explicitamente hierárquica entre o Banco Mundial e os Estados, que dependiam de recursos para sanar a crise de curto prazo. Segundo Onuf (1989), um cenário ordenado hierarquicamente se caracteriza pela emissão e apreensão de regras diretivas, cujo caráter é essencialmente regulatório.

As regras diretivas são o tipo de regras mais visíveis em uma interação, pois elas expressam claramente a intenção do locutor e a resposta esperada por parte do receptor. Os verbos diretivos típicos são aqueles que demandam dos outros que se faça algo que é ordenado, como “querer”, “permitir” ou “pedir”. Apesar das regras diretivas não serem imperativas, elas se utilizam de modais imperativos com o intuito de regular a prática do ouvinte. Cabe a esse último rejeitar ou aceitar as regras impostas, uma escolha feita tendo em vista a estrutura de *enforcement* existente. No caso da interação entre os estados latino-americanos e o Banco Mundial para a contratação de empréstimos de ajuste estrutural, era explícito quais agentes detinham poder na relação, a ponto de os governos obedecerem a certas condicionalidades, ainda que não as considerassem as mais adequadas para os seus problemas domésticos.

A coerção para o cumprimento das mesmas era clara: ou os países ajustavam suas economias ou não recebiam o recurso do qual precisavam. Assim, no discurso diretivo, a variável crucial é a assimetria de poder expressa entre os cooperantes, agravada pela vulnerabilidade econômica dos países em desenvolvimento, em um contexto de crises financeiras. A produção das regras tem um peso maior do que a sua recepção, uma vez que não há muitas alternativas para o receptor, senão segui-las.





A difusão da abordagem da Boa Governança, por sua vez, acontece em um contexto diferente, em que o arranjo político no qual se encontravam os países em desenvolvimento e os bancos multilaterais demandava uma reorientação dos modos de interação entre eles. Não somente o desgaste da imagem do Banco Mundial, em função dos insucessos do ajustes, demandava uma reorientação da sua forma de atuação, como também os próprios países latino-americanos se encontravam menos vulneráveis à ingerência externa.

A retomada do crescimento econômico, motivado pelo *boom* das commodities, nos anos 2000, reduziu a dependência das principais economias latino-americanas em relação ao financiamento internacional. Nesse cenário, embora a assimetria permaneça, a força das condicionalidades pautada na posse e na necessidade de recursos externos não mais justificava a emissão de enunciados imperativos. O tom da linguagem utilizada no discurso, nos documentos e mesmo nos projetos de cooperação precisou ser revista para adequar-se a uma interação menos hierarquizada.

As novas modalidades de empréstimo cumprem essa demanda porque asseguram o comprometimento não tanto pela imposição, mas por depositar um voto de confiança na atuação do Estado menos desenvolvido. Não só a montagem do conteúdo dos projetos acontece em constante diálogo com o governo, como também muitas práticas da própria administração pública são reconhecidas pelo Banco Mundial como iniciativas de Boa Governança, que devem ser fomentadas e replicadas em outros países.

Nesse contexto, regras diretivas são substituídas por regras instrutivas e compromissais, que demandam tanto o consentimento prévio à interação, quanto a formação de compromisso entre as partes. Segundo Onuf (1989), regras de caráter instrutivo ou compromissal não eliminam as assimetrias existentes entre os interlocutores, porém, alteram a forma como as assimetrias se manifestam. Em contextos em que a autoridade é legítima, isso é, quando há o consentimento social da assimetria, prevalecem regras instrutivas. Já em contextos em que há contestação da assimetria e divergência de propostas, prevalecem regras de compromisso.

A preocupação do banco em tornar-se um emissor legítimo do conhecimento sobre políticas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, aumentar a autonomia dos governos receptores da ajuda para firmar compromissos, pode ser interpretada como uma resposta do banco a um contexto em que o exercício da autoridade, por meio da emissão de condicionalidades diretivas, passou a ser severamente





contestado. Portanto, negar que houve mudanças é ignorar todo um processo de reposicionamento do Banco Mundial vis-à-vis um novo contexto de socialização de regras na sociedade internacional. Na América Latina, a principal consequência dessa mudança tem sido a maior concentração dos recursos aprovados pelo Banco Mundial para os poucos países que aceitam as condicionalidades da Boa Governança como regra de conduta anterior à própria negociação dos financiamentos. A ausência de operações aprovadas em países que não desenvolveram um “ambiente de políticas adequado”, como Argentina, Venezuela e Equador, nos anos 2000, é indicativo de tal mudança.

Conclusões

O artigo problematizou o reposicionamento do Banco Mundial em relação à agenda da Boa Governança, a partir de uma leitura construtivista das mudanças programáticas e operacionais experimentadas pelo banco nos últimos trinta anos. Ainda que as mudanças ocorridas nas políticas do banco afetem todos os países em desenvolvimento que se beneficiam de empréstimos do banco, o artigo concentrou-se nos empréstimos realizados na América Latina. Iniciando em 1980 – quando o então presidente Roberto McNamara, em seu último ano de mandato à frente do Banco Mundial, aprovou uma nova modalidade de empréstimos, denominada Ajuste Estrutural – até os dias de hoje, em 2016, a evolução das modalidades de empréstimo aprovadas pelo Banco Mundial para países latino-americanos foi classificada em duas fases distintas, em que prevaleceram duas abordagens: (a) abordagem do Ajuste Estrutural e (b) a abordagem da Boa Governança.

A linha divisória entre ambas as abordagens pôde ser observada tanto em aspectos programáticos quanto operacionais. Em termos programáticos, observa-se uma reorientação do banco em relação ao papel do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento. Uma visão negativa do Estado, marcada por políticas de austeridade e enxugamento da máquina pública, é substituída por uma visão positiva, no sentido de capacitar e melhorar as instituições públicas para regulamentação e fomento da atividade econômica. No plano operacional, essa mudança pôde ser observada com a extinção dos empréstimos de ajuste e a criação dos empréstimos de políticas de desenvolvimento (DPL/DPF) e, mais recentemente, com a criação dos Programas por Resultados (PforR).





É verdade que, apesar dessa reorientação, permanecem aspectos de continuidade: ambas as abordagens reforçam o modelo liberal-democrático aliado à expansão do mercado capitalista no contexto internacional. A agenda da Boa Governança não oferece um modelo alternativo de organização social e econômica, tampouco sugere uma alteração dos padrões vigentes da relação Norte e Sul, o que confrontaria o *status quo* dos países desenvolvidos. A solução para o subdesenvolvimento continua a cargo das medidas adotadas individualmente por cada país, no âmbito doméstico, e o banco continua como o “guardião” do conhecimento das boas práticas a serem adotadas para tal fim – em sintonia com a aspiração do banco em ser reconhecido como um *Knowledge Bank*.

Contudo, observa-se uma mudança na forma como o Banco Mundial interage com os seus mutuários, em especial, na forma como as condicionalidades são emitidas. A dinâmica de socialização das regras, no que tange o papel do Estado, ganha um caráter menos conflitivo, já que é dada ampla flexibilidade para que os Estados utilizem os recursos oriundos do empréstimo. Contudo, os empréstimos tornam-se mais concentrados: somente aqueles governos que já adotam as instruções difundidas pelo banco, como premissa do seu comportamento, são elegíveis para o financiamento.

Portanto, a Boa Governança confere aos Estados uma autonomia embebida: os governos ganham liberdade para desenvolver suas políticas dentro de um “ambiente de boas políticas” previamente delimitado pelo Banco Mundial. Não há espaço para modelos criativos ou desafiantes. A Boa Governança incide na essência da formulação de políticas públicas, pois não se limita apenas à disseminação de um “tipo ideal” de Estado, mas se propaga para o gerenciamento de outras questões, tais como meio ambiente, gênero, transportes, educação, saúde etc. Diferentemente da era dos ajustes, no entanto, esse constrangimento não é explicitado de forma diretiva; ao contrário, ele é enunciado por meio de instruções e compromissos, sob a forma de metas e indicadores, que são formulados, na maior parte das vezes, pelos próprios gestores públicos. Por isso, a tendência é que a negociação das condicionalidades dos financiamentos envolva menos fricção de interesses ou divergência de propostas, pois só estarão sentados à mesa aqueles governos que tenham condições de firmar compromissos nos mesmos termos adotados pelo banco.





Referências

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. In : *Lua Nova Revista de Cultura Política*. São Paulo: Cedec, n° 47, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47>. Acesso em jan. de 2016.
- BACCARO, Lucio; HOWELL, Chris. A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism. *Politics & Society*, vol. 39, n° 4, 2011, p. 521–563.
- BACHA, Edmar; MENDONZA, Miguel. *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1986.
- BANK INFORMATION CENTER (BIC). *World Bank Safeguards & Country Assistance Strategies A Primer on Why CASs Should be Part of the Safeguard Review*. June 2013. Disponível em: <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/09/CAS-Primer.pdf>. Acesso em set. de 2016.
- CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard; STEWART, Frances (eds.). *Adjustment With A Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Vol. 1. Clarendon Press, Oxford, 1987.
- DANN, Philipe. *The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013
- EASTERLY, William. What did structural adjustment adjust? *Journal of Development Economics*, vol. 76, 2005, p. 1–22.
- HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*. Vol. 23, N° 1. Summer of 1998.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATON, Pablo. Governance Matters Pesquisa de Política do Banco Mundial, Trabalho n° 2196 (Washington, DC: Banco Mundial, 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em jul. de 2013.
- KRAMARZ, T; MOMANI, B. The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor. *Review of Policy Research*, vol. 30, n° 4, 2013, p. 409–431.
- KRATCOCHWIL, Friedrich V. *Rules, Norms, and Decisions*. Cambridge University Press, 1989.
- KRAUSE, Philipp. *From Epistemic Change to Action: The Case of State Reform at the World Bank*. In: Annual meeting of the International Studies Association, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004.
- LICHTENSZTEYN, Samuel; BAER Monica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: Estratégias e Políticas do Poder Financeiro*. São Paulo: Editora brasiliense, 1987.





- MARTINUSSEN, John; PEDERSEN, Paul. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. Zed Books, 2003.
- MOLINA, Carlos Geraldo. *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Washington, DC: BID: INDES, 2002. Disponível em: http://200.93.163.76:8080/moodledata/361/moddata/forum/574/18519/Formacion_de_Politicas_Publicas_C_1_G_Molina.pdf. Acesso em jun. de 2006.
- MOSLEY, Paul; EECKHOUT, Marion. From Project Aid to Programme Assistance. In: TARP, Finn (ed). *Foreing aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the future*. London: Routledge, 2000.
- ONUF, Nicholas. *World of Our Making: Rules and rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- PENDER, John. From ‘Structural Adjustment’ to ‘Comprehensive Development Framework’: Conditionality transformed? *Third World Quarterly*, vol. 22, n°3, 2001, p. 397-411.
- PRADO, Mariana; SALLES, Fernanda. The Brics Bank’s Potential to challenge the field of development cooperation. *Verfassung und Recht in Ubersee*, v. 2, 2014. p. 147-197.
- PRÄSIDENTEN, Beim; PROJEKT, Emeriti. Defining Good Governance — The Conceptual Competition is On. In: Udo E. Simonis (Ed.). *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Juni, 2004.
- RODRIK, Dani. After Neoliberalism, What? In: *BNDES Seminar on “New Paths of Development”*, Rio de Janeiro, 2002, September 12-13. Disponível em: http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/novosrumos_Dani.pdf. Acesso em jul. de 2013.
- SALLES, Fernanda. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, v. 37, 2015. p. 347-373. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000200347. Acesso em out. de 2015.
- STEWART, Frances. The Many Faces of Adjustment. *World Development*, Vol. 19. No. 12., 1991. p. 1847-1864
- STIGLITZ, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post -Washington Consensus. In: *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki, Finland, January 7, 1998. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.2709&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em out. de 2015.
- TREBILCOCK, Michael; PRADO, Mariana. *What Makes Poor Countries Poor? Institutional Determinants of Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- WILLIAMSON, John. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. In: *Lecture “Practitioners of Development” delivered at the World Bank*. January 13, 2004. Disponível em: <https://piie.com/sites/default/files/publications/papers/williamson0204.pdf>. Acesso em out. de 2015.





- WORLD BANK. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Public Sector Group, 2000. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>. Acesso em jul. de 2009.
- WORLD BANK. *Lending Instruments: Resources for Development Impact*. Operations Policy and Country Services. July, 2001. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTBULGARIA/Resources/Lending_Instr_Eng.pdf. Acesso em jul. de 2009.
- WORLD BANK. *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy (R2004-0135)*, June 25, 2004.
- WORLD BANK. *Good Practice Note for Development Policy Lending: Subnational Development Policy Lending*. Washington, 2005. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1226696625729/GPNSubnationalDPLJanuary2010final.pdf>. Acesso em jun. de 2006.
- WORLD BANK. *Development Policy Lending Retrospective*. Operation Policy and Country Services. World Bank, June, 2006. Disponível em: <http://www.rrojasdatabank.info/saprin/367720rev0pdf.pdf>. Acesso em jul. de 2006.
- WORLD BANK. *Country Assistance Strategies*. The World Bank Operations Manual. Bank Procedures 2.11. November, 2010. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/1608090224b08230726e.pdf>. Acesso em out. de 2015.
- WORLD BANK. *A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing*. December, 2011. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/687711468325286151/A-new-instrument-to-advance-development-effectiveness-program-for-results-financing>. Acesso em jul. de 2013.
- WORLD BANK. *Projects database*. Disponível em: < <http://search.worldbank.org/api/v2/projects> > . Acesso em 20 de out. de 2016.

