

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

DISSERTAÇÃO

**Da reforma à (re)construção: as prescrições do Banco Mundial
para os Estados nacionais (1989 – 2011)**

RAFAEL DE PAULA FERNANDES MATEUS

2016



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

**DA REFORMA À (RE)CONSTRUÇÃO: AS PRESCRIÇÕES DO BANCO
MUNDIAL PARA OS ESTADOS NACIONAIS (1989 – 2011)**

RAFAEL DE PAULA FERNANDES MATEUS

Sob a orientação do Professor
João Márcio Mendes Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em História**, no Programa de Pós-Graduação em História – Curso de Mestrado, área de concentração em Relações de Poder e Cultura.

Seropédica, RJ
Junho de 2016

M425r

Mateus, Rafael de Paula Fernandes, 1989-
Da reforma à (re)construção: as prescrições do Banco
Mundial para os Estados nacionais (1989 - 2011) /
Rafael de Paula Fernandes Mateus. - 2016.
175 f.

Orientador: João Márcio Mendes Pereira.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História
, 2016.

1. Banco Mundial. 2. reforma do Estado. 3.
reconstrução do Estado. I. Pereira, João Márcio
Mendes, 1977-, orient. II Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em História
III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – MESTRADO E
DOUTORADO**

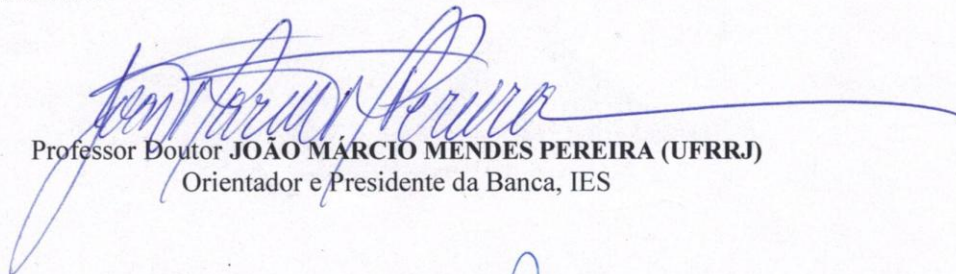
“Da reforma à (re)construção: as prescrições do Banco Mundial para os Estados nacionais (1989-2011)”

RAFAEL DE PAULA FERNANDES MATEUS


Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em História**, no Programa de Pós-Graduação em História – Curso de Mestrado, área de concentração em Relações de Poder e Cultura.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29/06/2016


Banca Examinadora:



Professor Doutor **JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA (UFRRJ)**
Orientador e Presidente da Banca, IES



Professor Doutor **JEAN RODRIGUES SALES (UFRRJ)**



Professora Doutora **ANA ELISA SAGGIARO GARCIA (UFRRJ)**



Professora Doutora **VIRGÍNIA MARIA GOMES DE MATTOS FONTES (UFF)**

DEDICATÓRIA

À Marlene.

AGRADECIMENTOS

A construção deste trabalho trouxe consigo uma infinidade de sentimentos, a edificação de novos laços, a solidificação de outros, algumas respostas e muitas outras perguntas. No entanto, houve um aspecto que sempre foi constante: eu jamais me senti sozinho. Ao ler os agradecimentos de diversos colegas, constatei que muitos reclamaram da "solidão" de fazer uma dissertação. Eu, ao contrário, ainda que trancafiado ao trabalhar, sempre me senti acompanhado por aqueles que mais estimo. Diante disso, desejo, agora, agradecer a cada um desses, que, em menor ou maior grau e das mais distintas formas, contribuíram para a redação desta dissertação. Além disso, gostaria de me desculpar pelos lapsos e deixar claro que a gratidão desse autor é muito maior que sua memória.

De saída, meus agradecimentos em âmbito institucional. Primeiro, à UFRRJ, por ter me acolhido desde a graduação. Em seguida, ao PPHR, por ter aceitado meu projeto. Os membros que compõem a equipe são aqui representados por Paulo Cesar Longarini, responsável por trazer um salto qualitativo na administração do programa. Por último, agradeço à CAPES, por ter concedido financiamento imprescindível à realização da pesquisa.

O trabalho não teria sido possível sem que eu tivesse encontrado, em minha formação, o profissionalismo e, sobretudo, a generosidade de diversos professores. Por isso, agradeço a todo o corpo docente da UFRRJ, com menção especial aos professores Luís Edmundo de Souza Moraes e Pedro Henrique Pedreira Campos. Edmundo, mestre na arte de ensinar, demonstra, a cada gesto em sala de aula, o que é ser professor; além de nos presentear com sua habilidade em fazer o difícil tornar-se fácil. Pedro, por sua vez, foi leitor atento do projeto de mestrado e sempre se interessou por minha pesquisa, com incentivo e conselhos preciosos. Além disso, sou grato ao Pedro por ter aceitado compor a banca de avaliação deste trabalho como suplente.

Agradeço pela disposição, franqueza, seriedade e generosidade da banca de qualificação, a qual foi composta pelos professores Jean Rodrigues Sales e Virgínia Fontes. Ambos me brindaram com incentivos, questões e indicações fundamentais para os rumos da pesquisa. Igualmente, agradeço por terem retornado para a composição da banca de defesa. À Virgínia também devo agradecer o interesse pelo meu trabalho nos eventos em que tive o prazer de encontrá-la. Ademais, agradeço aos professores

Ana Saggioro Garcia (como titular) e Marcelo Dias Carcanholo (como suplente), que gentilmente aceitaram o convite para fazer parte dessa banca.

Com meu orientador, João Márcio Mendes Pereira, tenho uma imensurável dívida de gratidão. João, ainda em minha graduação, foi o professor com o qual mais aprendi. Reconhecido por todos os alunos por seu compromisso e seriedade, foi responsável por me guiar pelos sinuosos caminhos traçados pelo Banco Mundial, por fomentar a pesquisa com ampla bibliografia e por ter sido meu maior incentivador intelectual. Mais importante, com João aprendi o valor do conhecimento para a vida humana; a relevância social, imprescindível a um trabalho de História. Os méritos deste trabalho seriam impossíveis sem sua decisiva colaboração; os equívocos, por seu turno, devem ser somente creditados a mim.

Tenho dívidas intelectuais para com diversos autores, as quais estarão sempre referenciadas.

Sou profundamente grato aos meus alunos nos municípios de Queimados e Duque de Caxias. Não nascemos professores, mas somos construídos em cada uma das experiências que vivemos. Meus alunos, especialmente, estiveram presentes em todas elas e ressoaram, cada um a sua maneira, nesta obra.

O mestrado trouxe novas amizades, dentre essas, devo destacar os camaradas Leonardo e Guilherme, companheiros de militância política e atividade intelectual. Ao mesmo tempo, os últimos dois anos também foram responsáveis por aprofundar antigos laços. Nesse período, aproximei-me ainda mais de Yaísa e Max. À primeira, conhecida por sua garra e doçura, devo agradecer pelos conselhos, amizade e apoio irrestrito. Mesmo após todo esse período de convivência, você ainda consegue me surpreender com sua generosidade e companheirismo. Por seu turno, Max foi um dos que mais se fez presente neste trabalho. Entramos no curso de graduação e no mestrado juntos, compartilhamos as angústias e satisfações de sermos professores do ensino público básico brasileiro e de escrever uma dissertação; espero que possamos perpetuar essa parceria por muitas décadas. Além deles, também construí bons vínculos de amizade com Jorge, que disfarça fazer pesquisa ao ler sobre futebol.

A ideia inicial desta dissertação foi gestada ainda em 2013, durante meu "exílio" no além-mar. Embora os compromissos e a distância geográfica tenham nos afastado, não poderia deixar de agradecer a colaboração imprescindível de Camila, Inês, Leo e Pedrão. Vocês estão sempre em meus pensamentos.

Meu agradecimento aos meus amigos das "Organizações Kihu", nomeadamente: Brill, Diego, Felipe, Filipe, Kell, Martin, Miguel, Rodrigo e Victor. Ao escrever essa parte, lembrei-me de que conheci vocês quando ainda estava no Ensino Fundamental! Já são mais de 12 anos de amizade, sempre acompanhada de cerveja gelada.

Agradeço aos meus familiares, especialmente, aos meus tios Marcos e Mariana, tal como ao primo José. Mesmo sem terem a mínima ideia do que eu faria, sempre procuraram me apoiar e me auxiliar nas tarefas do cotidiano, com intuito de que eu tivesse mais tempo para realizar a pesquisa.

Em Cláudio, Márcia, Renan e Carla, eu tive o prazer de encontrar uma nova família, de ser adotado, como filho e como irmão. Por todos os incríveis momentos compartilhados, apoio e palavras de incentivo, minha eterna gratidão.

Por tornar as tardes menos cinzentas, os dias mais coloridos e fazer o pesado se tornar leve, meu agradecimento à pequena Maria. Ver você crescer e descobrir o mundo é um privilégio sem igual. Ela já aprendeu que nem sempre o “Tio Afael” pode brincar, porque ele “está estudando”. Espero que, algum dia, você leia e goste desse texto.

O período de realização desta pesquisa convergiu com tempestades, que me forçaram a navegar em mares revoltos. Realizar esse trajeto teria sido impossível sem o amor, o carinho e a dedicação de minha companheira, Livia. A ela, serei eternamente grato por sua renúncia cotidiana, por sempre ter levado minha bagagem, por jamais ter me deixado sucumbir e sempre me lembrar de que tudo o que fazemos vale a pena, por mais pesado que seja.

Minha mãe, Marlene, é o pilar de toda a minha trajetória, pessoal e profissional. Ela, que começou a trabalhar aos doze anos como empregada doméstica e foi cerceada do acesso ao ensino formal, sempre me ensinou o valor da educação e renunciou a tudo o que pôde para que eu tivesse acesso às oportunidades de que foi privada. Mesmo após 26 anos, ela continua a me conceder lições. Por tudo o que fez e continua a fazer, é à minha mãe que eu dedico este trabalho.

Por último, importante lembrança Matheus Longhi, que sempre me questionou sobre este trabalho, mas não sem antes perguntar por mim. Onde quer que esteja, tenho a convicção de que está feliz ao ver a pequena Maria crescer, enquanto vibra com a histórica e incrível sequência invicta de nosso Vasco da Gama – 34 partidas e contando...

RESUMO

MATEUS, Rafael de Paula Fernandes. **Da reforma à (re)construção: as prescrições do Banco Mundial para os Estados nacionais (1989 - 2011)**

Esta dissertação dedica-se ao estudo das prescrições do Banco Mundial para a reforma e reconstrução dos Estados nacionais no pós-Guerra Fria, a partir da análise dos “Relatórios Sobre o Desenvolvimento Mundial” publicados no período. O Banco cumpriu papel fundamental na remodelagem política e econômica dos Estados periféricos, dentro dos marcos da agenda neoliberal, em especial após a crise da dívida latino-americana na década de 1980. A organização teve atuação destacada tanto na proliferação do pacote de medidas sintetizado no “Consenso de Washington”, quanto no debate sobre a superação do mesmo após as crises em meados dos anos de 1990. No decênio seguinte, na esteira dos ataques ao World Trade Center, o Banco Mundial assumiu matérias relacionadas à segurança, passando a ter os “Estados frágeis” como um dos elementos centrais da agenda, e lançou-se como um dos atores centrais no campo da reconstrução. Durante o recorte temporal proposto, a pauta da reforma do Estado forjada no início da década de 1990 se manteve na agenda do Banco, apesar das alterações conjunturais. Por intermédio do neoinstitucionalismo, a agência produziu o que ficou conhecido como “Consenso de Washington ampliado”, incorporando novos âmbitos ao pacote reformador, aumentando as áreas de atuação e sofisticando os mecanismos de intervenção. A atuação da agência também foi marcada pelo alargamento e politização do seu mandato. Durante a década de 1990, através da categoria de "governança", a organização expandiu suas áreas de atuação e esteve cada vez mais próxima da engenharia institucional dos Estados, construindo o arcabouço do que denominou “Estado efetivo”. No decênio seguinte, com a pauta das ameaças internacionais, o Banco Mundial alcançou a própria ideia de construção e um Estado nacional. A agenda produzida combinou o combate às ameaças à segurança, a reforma do Estado e o “Consenso de Washington ampliado”. Por um lado, há a reforma das instituições dos Estados emergentes e pobres. Por outro, há a reconstrução dos Estados considerados fracassados.

Palavras-chave: Banco Mundial; reforma do Estado; reconstrução do Estado

ABSTRACT

MATEUS, Rafael de Paula Fernandes. **From reform to reconstruction: World Bank prescriptions for national States (1989 - 2011)**

This work aims to study World Bank prescriptions for reform and reconstruction of national states in the post-Cold War Era, based on the analysis of the World Development Reports published in that period. The Bank played a key role in the economic and political reshaping of the peripheral states, within the frameworks of the neoliberal agenda, especially after the Latin American debt crisis of the 1980s. The organization played a prominent role in the proliferation of the package of measures summarized in the "Washington Consensus" and the debate about overcoming the it after the crisis in the mid 1990s. In the following decade, in the wake of the attacks on the World Trade Center, the World Bank introduced measures related to security, with the "fragile states" as one of the central elements of its agenda and became one of the central actors in the field of reconstruction. During the proposed time frame, the agenda of state reform forged in the early 1990s remained on the agenda of the Bank, despite the conjunctural changes. Through the neoinstitutionalism, the agency produced what became known as the "Washington Consensus expanded," incorporating new areas to its reform package, increasing the areas and sophisticating intervention mechanisms. The agency's acting was also marked by the enlargement and politicization of its mandate. During the 1990s, through the category of "governance", the organization expanded its areas of operation and has been ever closer to the institutional engineering of states, building the framework of what it called an "effective state". In the following decade, with the agenda of international threats, the World Bank has achieved the idea of construction and a national state. The resulting agenda combined fighting threats to security, reform of the state and the "Washington Consensus expanded." On the one hand, there is the reform of the institutions of emerging as well as of poor states. On the other, there is the reconstruction of so-called failed states.

Keywords: World Bank; reform of the state; reconstruction of state.

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1: Correntes clássicas das teorias de Relações Internacionais	68
Quadro 2: Abordagens alternativas das teorias de Relações Internacionais	69
Quadro 3: Aspectos-chave do construtivismo	74
Quadro 4: Dilatação do Consenso de Washington	117
Quadro 5: Principais países mutuários do Banco Mundial	165
Gráfico 1: Compromissos financeiros do Banco Mundial	165
Gráfico 2: Empréstimos para fim de ajustamento estrutural e setorial	166
Gráfico 3: Compromissos financeiros do Banco Mundial por região	167
Tabela 1: Empréstimos do Banco Mundial por tópico	168
Tabela 2: Empréstimos do Banco Mundial por setor	169
Tabela 3: Empréstimos do Bird por tópico e região, total acumulado	170
Tabela 4: Empréstimos do Bird por setor e região, total acumulado	172
Tabela 5: Empréstimos do AID por tópico e região, total acumulado	173
Tabela 6: Empréstimos do AID por setor e região, total acumulado	174
Tabela 7: Empréstimos do Bird e da AID, no total acumulado	175

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

ADB – Agenda de Desenvolvimento de Barcelona
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
BDA – Banco de Desenvolvimento Asiático
Bird – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CDH – Comissão de Direitos Humanos
CW – Consenso de Washington
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
FFTL – Fundo Fiduciário para o Timor-Leste
GAAT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GBM – Grupo Banco Mundial
IFI – Instituição Financeira Internacional
OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAT – Programa de Apoio à Transição
PPP – Parceria Público Privada
RA – Relatórios anuais
RDM – Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WTC – World Trade Center

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 - O BANCO MUNDIAL NO MUNDO	21
1.1 – Imperialismo, hegemonia internacional e Estado	21
1.1.1 – O imperialismo em questão	21
1.1.2 – Hegemonia no plano internacional	33
1.1.3 – O Estado capitalista em questão	38
1.2 – A construção do sistema internacional contemporâneo	46
1.2.1 – As transformações do capitalismo no contexto da Guerra Fria	46
1.2.2 – O “novo século americano”	56
1.3 – O Banco Mundial no campo das Relações Internacionais	68
1.3.1 – O realismo	70
1.3.2 – O liberalismo	71
1.3.3 – O construtivismo	73
1.3.4 – A teoria crítica	76
1.3.5 – O pós-modernismo	76
1.3.6 – O lugar do Banco Mundial	79
2 – A REFORMA DO ESTADO NOS ANOS 1990: MERCADO E INSTITUIÇÕES	81
2.1 – O Consenso de Washington e a remodelagem do Estado (1989 - 1995)	81
2.2 – A segunda geração de reformas e a hipertrofia da reforma do Estado (1997 - 2000)	95
2.2.1 – Superação, continuidade, ampliação ou reciclagem: as reformulações do Consenso de Washington e as propostas do Banco Mundial	102
2.2.2 – Outras propostas para as “reformas de segunda geração”	114
3 – (RE)CONSTRUÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	122
3.1 – Antecedentes: soberania e direitos humanos nos anos de 1990	123
3.2 – Os “Estados falidos” e as ameaças internacionais: crescimento econômico, instituições e segurança	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS CITADAS	156
ANEXOS	165

INTRODUÇÃO

Atualmente, o Grupo Banco Mundial (GBM) é composto por sete órgãos¹. Neste trabalho, nos dedicaremos ao estudo do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O uso da expressão “Banco Mundial” (BM) incorpora apenas estas duas agências².

O Bird foi fundado na Conferência de Bretton Woods (1944), com o Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo o mais antigo e importante braço do GBM. A função essencial do órgão consiste em dispor empréstimos, garantias financeiras e assessoria técnica para países em desenvolvimento com renda *per capita* média, ou de baixa renda, desde que solventes. A principal fonte de captação de recursos por parte do Bird refere-se à tomada de empréstimos e intermediação financeira em mercados internacionais de capital. Isso faz com que o BM esteja profundamente inserido na lógica de acumulação dos mercados financeiros. Por ter seu capital garantido pelos países-membros, a organização goza de uma qualificação do mais alto nível na hora de tomar empréstimos; por isso, consegue a custo moderado, podendo oferecê-los aos clientes em condições favoráveis. Tal fato propicia que o órgão goze do estatuto de credor preferencial (SANAHUJA, 2001, pp. 45 – 53; PEET *et. al.*, 2004, pp. 43 – 44; TOUSSAINT, 2006, pp. 33 – 48; PEREIRA, 2010, pp. 39 – 46).

A concessão de créditos pode ser dividida em duas modalidades. A primeira consiste em investimentos diretos, tendo como destino projetos de infraestrutura econômica e social, assistência técnica e apoio a instituições financeiras. A segunda categoria, por sua vez, não consiste em investimentos concretos e possui o objetivo de ajustar as economias nacionais aos moldes do capitalismo globalizado. O mecanismo mais importante é o empréstimo de ajustamento estrutural, que foi criado em 1979 e tem como objetivo auxiliar as economias altamente endividadas, mas que implica a

¹ Os outros cinco órgãos constituinte do GBM são: a Corporação Financeira Internacional, criada em 1956 com o objetivo de complementar o Bird, financiando e apoiando de maneira direta a expansão do setor privado nos países de renda média; o Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos, elaborado em 1996, com o intuito de arbitrar os conflitos jurídicos entre investidores estrangeiros e Estados contratantes; a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (1988), instituída para garantir a segurança dos investimentos e servir como ponto de suporte para a expansão das multinacionais; o Instituto Banco Mundial, fundado em 1955 e rebatizado em 2000, que teve como objetivo a criação de quadros políticos e técnicos em nível local para que trabalhassem na elaboração e execução de planos políticos domésticos e nos países da periferia capitalista; e, por fim, o Painel de Inspeção, criado em 1993, com o intuito de investigar as denúncias de pessoas e organizações afetadas negativamente por projetos com participação do GBM (PEREIRA, 2010, pp. 64 – 71; <http://www.worldbank.org/>).

² No decorrer do texto, quando estivermos fazendo referências às organizações internacionais, os termos "multilateral", "internacional" e "intraestatal" serão tomados como sinônimos.

aplicação de medidas de caráter macroeconômico e estrutural. Quatro anos mais tarde, foi criado o empréstimo de ajuste setorial, que fragmenta a política de reestruturação por setores. Estas ferramentas geralmente atuam em consonância com os programas de estabilidade e ajustes do FMI. O Estado receptor, invariavelmente, entra com uma contrapartida muito maior, repassa os recursos para empresas privadas realizarem projetos e ainda precisa pagar o dinheiro que fora emprestado (SANAHUJA, 2001, pp. 21 – 24; PEREIRA, 2010, pp. 39 – 46)³.

A AID, por sua vez, foi criada em 1960 com o objetivo de conceder créditos em longo prazo, com taxa de juros baixa ou nula, para governos e órgãos públicos que, por seu PIB limitado, não tinham acesso ao mercado de capitais e não poderiam ser elegíveis ao Bird. Para obter os créditos, faz-se necessário que o cliente se comprometa a implementar políticas econômicas consideradas “sólidas” e “responsáveis”. A principal fonte de financiamento consiste nas doações de países-membros mais ricos e de países “em desenvolvimento”, que possuem um potencial econômico maior. As doações têm a periodicidade de três anos e, frequentemente, são alvos de disputas entre os doadores (SANAHUJA, 2001, pp. 64 – 69; PEREIRA, 2010, pp. 51 – 63).

Apesar de independentes em nível formal, a AID e o Bird seguem orientações comuns e dividem a mesma estrutura administrativa. A organização das agências é responsável por reproduzir a desigualdade de poder que caracteriza o sistema internacional (PEREIRA, 2010, pp. 76 – 93). Isso ocorre por dois fatores. Primeiro, os maiores acionistas (EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido) têm a prerrogativa de indicar de forma direta membros para a diretoria executiva. Paralelamente, os norte-americanos podem escolher unilateralmente o presidente do BM. Segundo, o poder de voto não é igualitário, tampouco em concordância com a densidade populacional dos países. Ao contrário, o poder decisório é baseado na inserção de capital no BM, que é definida, formalmente, em função do tamanho da economia e da renda *per capita*; e, informalmente, pela força política internacional dos Estados. Por fim, é importante destacar que os EUA possuem o poder de veto em questões de mudança estatutária.

O BM constitui uma complexa e alargada instituição, que jamais se limitou exclusivamente ao papel financeiro. Na verdade, tais recursos, por si sós, jamais

³ Peet *et. al.* (2005, pp. 274 – 279) argumentaram que o BM, o FMI e a Organização Mundial do Comércio (OMC) impõem um conjunto de políticas liberais muitíssimo parecidas, independentemente do cliente e das finalidades para as quais se utilizem os créditos ou se elaborem acordos comerciais. Em fins dos anos de 1990, as três organizações formavam uma posição política coerente e unificada em torno do livre-comércio. Na prática, segundo essa visão, há uma única instituição de governo mundial, que se desmembra em três partes: estabilização (FMI), ajuste estrutural (BM) e liberalização comercial (OMC).

justificariam o papel de destaque da organização no cenário internacional. O dinheiro sempre ocupou uma posição secundária dentro do BM, servindo como ferramenta para promover seu principal produto: prescrições políticas e econômicas no campo do desenvolvimento capitalista. Essas seriam as responsáveis por implementar as reformas desejadas. Contudo, se por um lado as quantias financeiras disponibilizadas pela organização sempre foram insuficientes perante os problemas mundiais, por outro, o Banco atuou como um importante sinalizador de mercados, intermediador econômico e produtor de dados socioeconômicos (SANAHUJA, 2001, pp. 21 – 44; PEET, 2004; PEREIRA, 2010, pp. 473 – 476).

O dinheiro ocupa um lugar muito importante na estrutura de atuação do Banco Mundial. Entretanto, ele não pode ser considerado um fim. Na verdade, os recursos financeiros são um meio para obter o redesenho de políticas. Portanto, o dinheiro é uma ferramenta para vender o principal produto oferecido pelo Banco Mundial: políticas para o desenvolvimento capitalista. Contrariando seu discurso, o qual coloca a organização como apolítica, levando em conta somente aspectos técnicos e financeiros, o objetivo principal do BM é político.

Ao longo de sua trajetória, o Banco cresceu e especializou-se, abarcando os mais diversos campos. Atualmente, não há área ligada ao desenvolvimento (agricultura, economia, administração pública, infraestrutura urbana e rural, comércio, educação, saúde, energia, finanças, etc.) que esteja fora do raio de atuação da organização. Embora não tenham produzido nada intelectualmente novo, as publicações do BM sempre figuraram como referências obrigatórias no campo das Ciências Sociais e Economia. O Banco, contudo, não é onipotente. A institucionalização das prescrições políticas e ideias demandam um ambiente receptivo às mesmas. Por isso, o Banco dedicou-se a formar quadros para os governos e órgãos locais, investiu em pesquisa e *marketing*, e atuou junto a setores da sociedade civil. Esta atuação multifacetada, a qual perpassou os campos político, intelectual e financeiro (PEREIRA, 2010, pp. 29 - 31), tem como objetivo levar a crer que uma única visão de mundo é possível.

Pereira (2010, p. 29) nos oferece uma síntese da complexa e alargada atuação do BM, que transcende o papel de um simples banco. Para o mesmo historiador, a instituição atuou:

[...] como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz devido à sua condição singular de emprestador, formulador de políticas, ator

social e produtor e/ou veiculador de ideias em matéria de desenvolvimento capitalista, sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer. Ao longo da sua história, o Banco sempre explorou a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar sua influência e institucionalizar sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (influência e constrangimento junto a outros financiadores e bloqueios de empréstimos) como da persuasão (diálogo com governos e assistência técnica).

Por ter operado na convergência dos três campos supracitados e respondido às pressões dos mesmos, nos planos nacional e internacional, a compreensão sobre o BM demanda uma perspectiva multidimensional. Ao mesmo tempo, estudá-lo em si mesmo não é suficiente para compreender sua atuação, uma vez que a organização está inserida no jogo entre os Estados e na dinâmica da economia política internacional. O estudo desta última dimensão, portanto, é um aspecto essencial a qualquer investigação sobre o Banco, constituindo uma parte do próprio processo de pesquisa.

Dentre os diversos fatores que concederam ao BM uma condição ímpar no cenário internacional, o mais importante deles foi o apoio do governo norte-americano. Os EUA não foram somente os principais responsáveis pela criação do BM, mas o ponto de apoio para a subida da organização a um papel de destaque no cenário internacional. Em contrapartida, mais do que qualquer outro, beneficiaram-se amplamente da atuação internacional do BM nos campos político e econômico, fazendo com que a organização contrariasse suas premissas multilaterais e funcionasse como um instrumento da política externa norte-americana (PEREIRA, 2010, p. 29 – 30). Contudo, embora o BM englobe a estrutura de poder mundial estadunidense, a organização não é uma ferramenta manipulável. Ela possui uma lógica interna própria e precisa responder a outros atores, principalmente os demais governos que compõem a agência. Ademais, a relação do BM com os governos nacionais não pode ser vista como simples imposição. Apesar de dispor de mecanismos de coerção financeira, política e intelectual, o Banco atua de acordo com as circunstâncias de cada país e contextos, envolvendo um conjunto de atores diversos, principalmente as burguesias locais.

No início da década de 1980, a ascensão do neoliberalismo como modelo hegemônico na economia política internacional afetou diretamente o Banco Mundial. Durante o período citado e na década seguinte, já sob a nomenclatura de Consenso de Washington (CW), esta vertente norteou a atuação da organização, a qual atuou em articulação com o FMI e o Tesouro norte-americano, tendo um papel fundamental no

redesenho da administração estatal. Em tal quadro, os países periféricos, tanto no sul, quanto no leste da Europa, tiveram seus aparelhos de Estado profundamente transformados. Esse processo trouxe consigo a dissolução de ferramentas de intervenção econômica e provocou a concentração de poder decisório dentro do aparelho estatal, necessária para impulsionar as desregulações. A redução da atividade estatal ao campo da administração gerencial foi causada por uma profunda orientação política nos objetivos da própria ação do Estado.

Em meados da década de 1990, perante os escassos resultados econômicos, a grande volatilidade e a forte oposição no campo social, o Banco Mundial discorreu sobre a necessidade de um redesenho do aparelho de Estado, e não somente a redução desse a sua expressão mínima; foi colocada em pauta a questão referente à eficiência da gestão pública. Não obstante, durante o mesmo decênio, o Banco já fazia referência aos Estados com dificuldade de administrar sua ordem interna, o que poderia trazer desdobramentos não somente para as populações autóctones, mas também para a sociedade internacional.

No início dos anos 2000, diretamente relacionado à preocupação dos países centrais com as ameaças internacionais (tráfico de drogas, pirataria, migrações, terrorismos, etc.), um conjunto de matérias relacionadas à segurança foi assumido pelo Banco. Uma das prioridades nesse quesito foi a preocupação com os chamados “Estados frágeis”, que eram instáveis politicamente, com conflitos internos ou fronteiriços, com problemas em relação à autoridade pública e à tomada de decisões, trazendo ameaças aos demais e prejudicando o desenvolvimento global. Diante do desafio, tais Estados deveriam ser reconstruídos, aumentando suas capacidades para enfrentar os novos desafios.

Em tal quadro, a reforma do Estado e a atuação do BM neste campo surgem como elementos fundamentais para compreendermos a correlação de forças, em nível nacional e internacional. Por isso, é importante analisarmos em que medida, como e por que o tema da reforma do Estado figurou nas prescrições do Banco para os Estados clientes. A construção e a reforma dos aparelhos de Estado têm sido um dos principais mecanismos para reconfiguração das estruturas políticas, tanto em nível internacional quanto local. Em conjunto, a remodelação dos Estados encontra-se inserida no amplo contexto da mundialização das relações econômicas capitalistas. Ademais, é importante destacar que não se trata aqui de realizar uma pesquisa de como o programa construído

pelo Banco foi implementado pelos respectivos Estados; essa proposta demandaria pesquisas empíricas específicas.

De maneira mais específica, também procuramos identificar as seguintes variáveis: 1) as permanências e mudanças do tema sobre a reforma do Estado nas prescrições e na carteira de financiamentos do Banco Mundial nos marcos cronológicos do trabalho; 2) as tentativas de superação, ou não, das medidas sintetizadas no CW; 3) o processo de dilatação da agenda da organização, partindo da reforma do Estado e alcançando a própria noção da construção de um Estado nacional.

Durante o caminho percorrido pelo texto, procuraremos sustentar algumas hipóteses. Primeira, durante o recorte tempo proposto, o BM manteve os aspectos sintetizados no CW, os quais objetivaram manter um ambiente propício para a acumulação de capital, produzindo o que ficou conhecido como “CW ampliado”; esta hipótese está alicerçada em outras duas. O neoinstitucionalismo – responsável por isolar o Estado de sua dimensão política – foi fundamental para a perpetuação do paradigma, na medida em que foi por meio das reformas institucionais que o ajuste se aprofundou. E o “enfoque amistoso com o mercado” continuou sendo perseguido na agenda do Banco durante os anos seguintes.

Outra hipótese de extrema relevância para pesquisa diz respeito ao alargamento e à politização do mandato do Banco. Durante a década de 1990, por intermédio da categoria de "governança", a organização expandiu suas áreas de atuação e esteve cada vez mais próxima da engenharia institucional dos Estados, construindo o arcabouço do que denominou como “Estado efetivo”. No decênio seguinte, com a pauta das ameaças internacionais, o Banco Mundial alcançou a própria ideia de construção e um Estado nacional. A agenda produzida combinou o combate às ameaças à segurança, a reforma do Estado e o “CW ampliado”. Por um lado, há a reforma das instituições dos Estados emergentes e pobres; por outro, há a (re)construção dos Estados considerados fracassados.

No que diz respeito ao *corpus* documental, *a priori*, devemos mencionar que ele não foi construído com base em intermediários, mas na bibliografia produzida pelo próprio BM e do diálogo com a literatura especializada, seja ela crítica ou não. O primeiro grupo de fontes diz respeito aos *Relatórios Sobre o Desenvolvimento Mundial* (RDM), os quais se referem às prescrições (o que fazer e como fazer) e indicadores socioeconômicos; eles constroem a mensagem central da organização sobre as respectivas temáticas e constituem uma espécie de guia para os setores públicos. Os

mesmos são publicados desde 1978, constituindo o texto mais importante em matéria de desenvolvimento em nível global. Para a elaboração dos RDM, a atividade de investigação do BM congrega uma ampla rede, a que vai desde o economista chefe, passando pelos diversos setores constituintes da organização, alcançando consultores e projetos contratados de outras entidades. Embora sejam veiculados sob uma atividade investigativa objetiva, estes relatórios possuem um profundo viés ideológico e, em conjunto, são mecanismos importantíssimos para construção e perpetuação do paradigma neoliberal dentro dos debates sobre desenvolvimento. Por meio deste elaborado mecanismo, a organização consegue influenciar de maneira significativa diversos programas de investigação de universidades e centros de estudos sobre economia internacional, como também é a principal – às vezes única – fonte de dados para determinadas pesquisas. Os RDM são bastante distintos entre si, tal como para com os demais documentos do BM. Os relatórios são variáveis, pois precisam responder a um conjunto de pressões oriundas dos demais diversos críticos e possuem consulta externa para sua elaboração. Além disso, deve-se mencionar que este documento é publicado em diversos idiomas e envolve custos elevados; o referente ao ano de 1997, por exemplo, demandou US\$ 3 milhões e foi traduzido para oito idiomas.

Dentre os RDM publicados no período, utilizaremos os seguintes (identificados por ano e subtítulo): 1991, *O desafio do desenvolvimento*; 1997, *O Estado em um mundo em transformação*; 2011, *Conflito, segurança e desenvolvimento*. Dentro do recorte cronológico proposto para o trabalho, estes são os RDM que se dedicaram mais especificamente à temática sobre a reforma do Estado. Além disso, também utilizaremos um documento setorial, *Governança e Desenvolvimento*, publicado em 1992; como veremos, ele foi essencial para a ampliação da agenda do Banco.

O segundo grupo de fontes consiste nos Relatórios Anuais (RA) publicados entre 1990 e 2015, os quais são elaborados pela diretoria do BM e publicados ao fim de cada ano fiscal, trazendo informações sobre o exercício financeiro do Banco (empréstimos por setor, regiões, países, gastos com pessoal, financiamento de projetos, etc.). Eles demonstram as prioridades do BM em um determinado ano fiscal, explicitando o lado operacional de forma explícita.

Devemos ter em conta que os documentos apresentados possuem um grau de especificidade. Ao mesmo tempo que os tratamos como fontes, os próprios constituem uma bibliografia importante no cenário internacional, pois são publicações influentes

dentro da literatura sobre economia. O Banco é, de fato, um ator intelectual e político que impõe critérios balizadores no debate econômico.

O capítulo 1 procurou tratar das temáticas que se encontram em torno do BM. Para tanto, mapeamos o debate sobre hegemonia internacional, imperialismo e Estado capitalista. Em consonância, traçamos um quadro geral sobre as perspectivas interpretativas no campo das Relações Internacionais. Ademais, buscamos entender o chão histórico mais amplo onde atuou o Banco.

O capítulo 2 tem como intenção apresentar e realizar algumas considerações sobre o cardápio do CW e dos documentos publicados pelo BM durante esse primeiro estágio da liberalização no pós-Guerra Fria – nomeadamente, o RDM 1991 e o informe sobre governança –, estabelecendo um diálogo entre o mesmo e procurando mapear as propostas de ampliação do ajuste elaboradas pela organização multilateral. Em seguida, procuramos expor e problematizar o RDM 1997, tal como demais propostas de outros autores ligados ao *mainstream*. O ponto norteador da análise é a discussão sobre a superação, a continuidade ou a ampliação das reformas engendradas anteriormente.

O capítulo 3 foi dedicado à relação do Banco com a temática da segurança internacional e da construção de Estados, que ganhou destaque após os ataques ao *World Trade Center* (WTC) e tem como texto central o RDM 2011. Procuramos perceber como a organização tratou tal agenda e qual sua relação com o pacote de reformas proposto anteriormente.

1 – O BANCO MUNDIAL NO MUNDO

A maior parte dos debates engendrados na literatura sobre o BM advém do campo da economia. Isso ocorre por predominar a ideia de que a organização é um ator exclusivamente financeiro, empobrecendo a faceta política e intelectual da instituição. Ao mesmo tempo, existe um tipo de abordagem vinculada à sociologia da burocracia, que analisa o Banco somente como uma burocracia complexa. Esse tipo de perspectiva não transcende o plano interno, sem vislumbrar as pressões sobre a organização e o dinamismo do capitalismo global. O BM deve, de fato, ser visto como uma instituição complexa, mas formada por Estados, os quais estão inseridos em uma estrutura internacional de poder profundamente hierarquizada, na qual é possível que alguns projetem suas políticas domésticas, interesses nacionais e padrões culturais para além de seus domínios. Por isso, é imprescindível uma análise de tal arranjo para compreendermos o Banco e o papel realizado por esta organização.

Em tal quadro, o presente capítulo tem como objetivo realizar uma reflexão sobre a economia política internacional e o imperialismo atual. Paralelamente, pretendemos debater o papel do Estado na reprodução do modo de produção capitalista; este último estudo se relaciona tanto com o primeiro indicado, na medida em que é preciso identificar o papel dos Estados no sistema internacional atual, quanto com o debate em torno da fundamentação conceitual das prescrições do Banco Mundial. Ademais, apontaremos como as organizações internacionais têm figurado no debate teórico no campo das Relações Internacionais.

1.1 – Imperialismo, hegemonia internacional e Estado

1.1.1 – O imperialismo capitalista em questão

A discussão sobre imperialismo, deixada de lado no período pós-guerra, ressurgiu na virada do século XX. Atualmente, o debate gira em torno da preponderância dos EUA no cenário mundial, a forma como foi construído esse predomínio e os mecanismos utilizados para sustentá-lo. Mas, ao contrário do que ocorrera outrora, o debate emergiu através de intelectuais conservadores e no epicentro do sistema internacional. Nesse sentido, os ideólogos do império, sempre atentos em ocultar a essência exploradora e predatória do imperialismo, atribuem a ele aspectos positivos. Em uma versão caricatural e propagandística da “missão civilizatória”, os norte-americanos estariam envolvidos em empreitadas para libertar as populações de tiranos e levar ao desenvolvimento (BORÓN, 2006, pp. 473 – 475). Democracia, direitos

humanos e livre mercado: eis o tripé dos empreendimentos estadunidenses, todos com uma roupagem messiânica.

Por parte dos críticos do império, o debate contemporâneo sobre a formação do império norte-americano faz referência àquele engendrado um século atrás; apesar do contexto diverso, os autores críticos atuais e clássicos partiram de uma percepção semelhante: a de estarem inseridos em uma nova fase do desenvolvimento capitalista. As teorias contemporâneas testemunharam a ascensão do intervencionismo militar pós-Guerra Fria e a história contada pelos vencedores, que levou à naturalização das formas de agressão e de defesa do padrão de vida "ocidental". Diante disso, tais teorias reagiram recuperando as semelhanças com o processo ocorrido na viragem do século XIX para o XX (CORRÊA, 2012, p. 5).

A perspectiva que obteve maior propagação, como também a que consideramos mais importante, foi cunhada por Lênin. No entanto, é preciso ter em conta que ela esteve diretamente influenciada por questões prévias postas em debate, especialmente por Hilferding. Segundo esse último autor, as transformações ocorridas durante o século XIX teriam superado as da fase concorrencial do capitalismo, estabelecendo uma nova etapa histórica que seria caracterizada pela concentração do capital e pelo fim da livre concorrência. Tal quadro é sintetizado no conceito de *capital financeiro*, que aponta a relação estreita entre capital industrial e bancário, aspecto específico da nova fase do capitalismo. O capital da indústria não pertence ao industrial, mas ao banco, tornando este último um capitalista industrial. Portanto, o *capital financeiro* é capital bancário, na forma de dinheiro, que é transformado em capital industrial (HILFERDING, 1985, p. 219).

O ponto de partida de Lênin para o estudo do imperialismo consistiu no fim da livre concorrência e a emergência de uma nova fase do capitalismo. A concentração e centralização de capital teriam produzido monopólios, os quais se relacionavam com os bancos e a “oligarquia financeira”. A definição de imperialismo foi sintetizada da seguinte forma:

- 1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro”, da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações

internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si; 5) conclusão da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes. O imperialismo é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro; em que a exportação de capitais adquiriu marcada importância; em que a partilha do mundo pelos trustes começou; em que a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes terminou (LÊNIN, 2012, pp. 124 – 125).

Para Lênin, o imperialismo era uma nova fase, uma etapa superior do desenvolvimento capitalista, na qual este modo de produção já estaria em declínio. O monopólio foi tomado por Lênin como forma parasitária do capital, que levaria à decomposição do modo de produção capitalista. Os ganhos dos rentistas seriam dinamizados não somente para um setor da sociedade, mas para o próprio Estado. Os países ricos e desenvolvidos passariam a viver da exploração sobre as colônias e outros países considerados pequenos e fracos. O parasitismo seria o anúncio da decomposição do capitalismo, pois eliminaria os estímulos ao progresso técnico, levando à estagnação (LÊNIN, 2012, pp. 137 – 148).

Como argumentou Corrêa (2012, pp. 89 – 90), outros dois pontos do pensamento de Lênin teriam sido importantes para o desenvolvimento das teorias do imperialismo posteriores. Um dos principais avanços teóricos de Lênin refere-se ao conceito de *desenvolvimento desigual*. A exportação de capital teria lançado as bases para a exploração imperialista da maior parte dos países do mundo, enquanto o investimento estrangeiro era tomado como aspecto catalisador do desenvolvimento destas regiões. O outro aspecto que influenciaria autores posteriores teria sido a percepção da potencialização da tendência expansiva no momento em que não havia mais territórios livres. Este quadro teria aberto espaço para outras formas de controle do *capital financeiro* sobre territórios menos desenvolvidos: como os mecanismos de dependência estatal, dentro das quais países são independentes do ponto de vista formal e político, mas estão submergidos em dependência financeira e diplomática.

Nesse contexto, Fontes (2010, pp. 112 – 113; 2008, pp. 81 – 83) destacou a importância de Lênin ter se referido ao imperialismo como um fenômeno referente à totalidade da vida social, expressando uma nova dinâmica do capitalismo. A monopolização e o *capital financeiro* elevaram o nível de concentração, realizando uma mudança qualitativa no capitalismo, colocando-o em um novo patamar histórico. Para além da partilha de territórios, o imperialismo dizia respeito a um novo vínculo entre

ciência e produção, crescimento das exportações de capitais, uma relação distinta entre classes trabalhadoras dos países centrais e as burguesias locais, e modificava as interações entre *capital financeiro* e Estado. A expansão e concentração de capitais produziu uma transformação qualitativa do conjunto da vida social, impondo novas e mais perversas formas econômicas, sociais, políticas e ideológicas em nível global. Para que pudesse se manter como tal, assegurando a extração ampliada de mais valor, o capitalismo transformou-se e abriu um novo estágio, submetendo todo o mundo à expansão capitalista.

Escrevendo em um contexto de grande rivalidade entre as potências imperialistas, Lênin apontou o fatal embate entre as partes. As três décadas posteriores à publicação do livro, denominadas por Hobsbawm (2013, pp. 29 – 60), a *Era da Guerra Total*, mostram-se coerentes com a perspectiva do líder revolucionário bolchevique. Entretanto, o predomínio dos EUA após 1945 e o não envolvimento das principais potências em conflitos bélicos entre si recuperaram a interpretação de Kautsky (2008, pp. 73 – 77). Para esse autor, a conquista de regiões agrícolas é fundamental para a sobrevivência do capitalismo, na medida em que haveria tanto uma complementariedade entre a produção agrícola e industrial (com a primeira fornecendo insumos, meios de subsistência e consumido manufaturas produzidas pela última) quanto um descompasso (pelo fato de a acumulação de capital ser maior na indústria). No entanto, as disputas por essas áreas acabariam por gerar conflitos entre as potências capitalistas. A violência não traria somente o perigo de aniquilação, mas mesmo os elevados gastos com armamentos colocavam em xeque a acumulação de capital. Dessa forma, o imperialismo tornar-se-ia um elemento de ameaça ao capitalismo. Perante esse imbróglio, o mesmo autor apontou que a solução encontrada seria a associação entre as nações mais poderosas, dando fim à competição entre elas, em uma espécie de truste político internacional. Esse arranjo daria início a uma nova fase, denominada *ultra-imperialismo*.

Fontes (2010, pp. 110 – 111; 2008, pp. 81 – 83) chama atenção para o fato de que, se não ocorreram conflitos bélicos entre as principais potências após 1945, as razões foram diferentes daquelas apontadas por Kautsky. A possibilidade real de aniquilação geral trazida pela Segunda Guerra conteve novos conflitos globais, mas os países imperialistas jamais deixaram de se envolver em guerras. Ao mesmo tempo, as formas de controle imperial sobre os territórios foram modificadas, tomando a forma, frequentemente, de mecanismos econômicos. Em paralelo, a difusão das paródias de

democracia não foi capaz de substituir por completo a clássica anexação territorial. Ademais, Kautsky estaria equivocado por singularizar as relações sociais entre a produção industrial e agrícola, em vez de alicerçar ambas no processo comum de extração de mais-valor.

No que se refere às teorias contemporâneas do imperialismo, independente das divergências, foi observado por Corrêa:

O ponto central é que a categoria imperialismo mantém sua atualidade porque as características da descrição histórica levantada pela teoria clássica do imperialismo – a proeminência dos monopólios e do capital financeiro, a rivalidade interestatal (entre as potências capitalistas), o desenvolvimento desigual (e combinado) etc. – continuaram a ser as grandes questões do presente, ainda que existissem diferenças entre os dois momentos. Assim, embora possam existir diferenças, no essencial, nas tendências históricas postas em marcha pelo imperialismo, a situação presente é ainda uma continuação da era clássica do imperialismo (CORRÊA, 2012, p. 176).

Uma das autoras que apontaram a pertinência do conceito de imperialismo, a qual consideramos fundamental para compreensão desse fenômeno, foi Wood (2014). De acordo com ela, a principal dificuldade em refletir sobre o imperialismo contemporâneo consiste no fato de a ocupação territorial direta não ter a mesma importância que na época da criação do conceito. Entretanto, a ausência desse aspecto não trouxe consigo o fim do imperialismo; ao contrário, alavancou a emergência de uma forma propriamente capitalista de imperialismo:

Hoje é mais difícil que nos antigos impérios coloniais detectar a transferência de riqueza das nações mais fracas para as mais fortes. Mas mesmo quando é dolorosamente evidente que ela ocorre, a forma como isso é realizado não é menos opaca que a relação entre capital e trabalho, e essa opacidade deixa muito espaço para negativas. Também nesse caso não há, tipicamente, uma relação de coerção direta. Também nesse caso, as compulsões têm maior probabilidade de serem “econômicas”, impostas não pelos senhores (diretamente), mas por mercados. Também aqui, a única relação formalmente reconhecida é entre entidades legalmente livres e iguais, como compradores e vendedores, tomadores de empréstimo e emprestadores, ou até mesmo entre Estados claramente soberanos (WOOD, 2014, pp. 16 – 17).

O imperialismo capitalista, portanto, é um mecanismo através do qual o mais-valor é bombeado das nações mais frágeis às mais poderosas por intermédio exclusivo dos mecanismos de mercado. Ele somente pôde ocorrer após a disseminação dos imperativos do mercado por todas as regiões do globo e pelos diferentes âmbitos da vida social. Sendo assim, o imperialismo do período clássico não poderia ter sido como plenamente capitalista, na medida em que a apropriação do excedente ainda recorria a formas extraeconômicas, e não aos imperativos de mercado. Quando as teorias clássicas do imperialismo foram elaboradas, o capitalismo, embora avançado em partes específicas do mundo, ainda estava distante de se tornar um sistema verdadeiramente global (WOOD, 2014, p. 41). A opacidade do imperialismo do período pós-guerra, portanto, não indicaria seu fim, mas a emergência de uma forma de imperialismo especificamente capitalista, alicerçada na coerção econômica.

Nesse contexto, contudo, o imperialismo capitalista não deixou de recorrer a mecanismos extraeconômicos. O capital global necessita de estabilidade e previsibilidade nas suas organizações sociais; prerrogativas que até hoje somente puderam ser garantidas pelo Estado-nação. Para tanto, este último dispõe de sua estrutura legal e institucional, com apoio da força coercitiva, para manter as relações de propriedade capitalistas, o arranjo contratual, a ordem social e as relações financeiras. Ao mesmo tempo, o Estado também é responsável por cumprir um ato de equilíbrio. Por um lado, ele deve garantir que a população sem propriedade, que não desfruta de outro meio de subsistência que não seja vender a força de trabalho, possa se manter viva para a composição do “exército de reserva” durante as quedas cíclicas de demanda de trabalho. Por outro lado, o Estado deve garantir a dependência do trabalho perante o capital; outros meios de subsistência, que não a venda da força de trabalho, devem ser indisponíveis para a população, garantindo a liberação dessas massas para o capital (WOOD, 2014, p. 26).

A condição mais básica da expansão capitalista é a imposição dos imperativos econômicos, introduzindo as compulsões de mercado onde não existem e as sustentando onde já foram instaladas. O Estado atuou para que tais imposições fossem instaladas nas economias nacionais. Para que o poder econômico do capital possa ir além do poder militar e político, é necessário que as “leis” da economia capitalista tenham sido aplicadas, e tal fator demanda auxílio de mecanismos extraeconômicos. O Estado, portanto, tem sido atuante para a implementação dos mecanismos de mercado. As economias subordinadas, forçadas a abrir seus mercados por meio de transformações

sociais, tornam-se vulneráveis diante do mercado capitalista. Para além dos Estados imperiais agindo de forma unilateral, há ainda a atuação das instituições financeiras internacionais (IFIs) e o estabelecimento de um ambiente receptor dos Estados-alvo (WOOD, 2014, pp. 27 – 30).

Em tal quadro, qual seria a função de uma máquina de guerra do tamanho da que é monopolizada pelos norte-americanos? A expansão ilimitada da economia global exige uma ação militar infundável e sua capacidade em realizá-la. A ideologia da “guerra sem fim” (surgida, como veremos mais à frente, no início do período pós-Guerra Fria) responde, de maneira específica, às necessidades do novo imperialismo. O imperialismo capitalista tornou-se uma questão de dominação econômica, mas não pôde abandonar os mecanismos extraeconômicos, e esses poderes administrativos e coercitivos são muito mais locais e territorialmente limitados que o alcance econômico do capital. Os imperativos econômicos do mercado realizam a maior parte do trabalho imperial, mas a imposição desses mecanismos e a manutenção da ordem social diária exigida pela acumulação de capital tendem a ter suas necessidades garantidas de forma truculenta. O império do capital, portanto, embora tenha se tornado essencialmente econômico, aumentou sua dependência do Estado-nação. Assim, a força militar norte-americana, que não é capaz de oferecer as condições diárias de acumulação de capital, é responsável por deixar e manter os Estados subordinados vulneráveis, não sendo mais necessário o domínio direto para imposição da vontade do capital (WOOD, 2014, pp. 115 – 124).

O imperialismo capitalista, portanto, possui uma contradição em seu âmago. Embora o objetivo principal seja a hegemonia econômica, e não a dominação colonial, o capital sempre necessitou do apoio dos Estados territoriais, para impor e manter os imperativos de mercado, tal como o ambiente condizente com a acumulação capitalista. Portanto, o capitalismo global não conta com um Estado global, mas com diversos Estados territoriais (WOOD, 2014, p. 11 – 30).

Outra autora que realizou estudos relevantes para compreensão do imperialismo contemporâneo foi Fontes (2010). Para analisar o fenômeno, a autora elaborou o conceito de *capital-imperialismo*. O capitalismo teria se modificado na virada para o século XX, expandindo-se sob a forma de imperialismo e levando à incorporação de novas determinações. Paralelamente, o conceito em questão procura alicerçar-se em uma perspectiva mais abrangente, a qual compreenda a totalidade das esferas da vida

social para dar conta do funcionamento do imperialismo. As principais linhas identificadas por Fontes são as seguintes:

Falar, pois, de capital-imperialismo, é falar da expansão de uma forma de capitalismo, já impregnada de imperialismo, mas nascida sob o fantasma atômico e a Guerra Fria. Ela exacerbou a concentração concorrente de capitais, mas tendencialmente consorciando-os. Derivada do imperialismo, no capital-imperialismo a dominação interna do capital necessita e se complementa por sua expansão externa, não apenas de forma mercantil, ou através de exportações de bens ou de capitais, mas também impulsionando expropriações de populações inteiras das suas condições de produção (terra), de direitos e de suas próprias condições de existência ambiental e biológica. Por impor aceleradamente relações sociais fundamentais para a expansão do capital, favorece contraditoriamente o surgimento de burguesias e de novos Estados, ao mesmo tempo que reduz a diversidade de sua organização interna e os enclausura em múltiplas teias hierárquicas e desiguais. À extensão do espaço de movimentação do capital corresponde uma tentativa de bloquear essa historicidade expandida, pelo encapsulamento nacional das massas trabalhadoras, lança praticamente toda a humanidade na socialização do processo produtivo e/ou de circulação de mercadorias, somando às desigualdades precedentes novas modalidades. Mantém o formato representativo-eleitoral, mas reduz a democracia a um modelo censitário-autocrático, similar a assembleias de acionistas, compondo um padrão bifurcado de atuação política, altamente internacionalizado para o capital e fortemente fragmentado para o trabalho (FONTES, 2010, p. 149).

O *capital-imperialismo*, como forma de expansão do capitalismo, seria portador de dois traços. Primeiro, a tendência à concentração de capitais, aspecto fundamental na composição do imperialismo. Esta tendência teria aspectos distintos na fase atual. Enquanto no imperialismo clássico a tendência à concentração englobava o capital produtivo e o bancário, configurando o *capital financeiro*, na sua forma atual a concentração perde o aspecto de aglutinação entre “tipos” diferentes de capitalistas para configurar-se sob forma puramente monetário, do capital portador de juros (FONTES, 2010, p. 155). Segundo traço, a concentração de recursos sociais de produção, a qual é concebida pelo conceito de *expropriação*. Fontes (2010, pp. 54 – 59) aponta que a *expropriação* é um processo contínuo durante a expansão capitalista e que engloba todas as dimensões da vida social. O *capital-imperialismo*, portanto, é a etapa contemporânea da expansão capitalista, congregando recursos capitalizáveis e populações expropriadas de forma potencialmente ilimitada; e, ao colocar todos os

níveis da vida social como atividades produtoras de valor, colocam a própria existência da humanidade em perigo.

Em tal quadro, já é possível destacar pontos relevantes para compreendermos o imperialismo atual, ao considerarmos as supracitadas perspectivas de Wood e Fontes como complementares. Podemos destacar o imperialismo contemporâneo como: a) um sistema que realiza a extração de valor internacional somente através de mecanismos econômicos, não necessitando mais de dominação política direta; b) a concentração de capitais em níveis históricos inéditos, sob a forma de capital portador de juros, impondo condições de acumulação mais perversas; c) a submissão de todas as áreas da vida humana ao processo de extração de valor; d) o papel do Estado na imposição dos imperativos do mercado em regiões e áreas não capitalizadas, tal como na manutenção de um ambiente propício e necessário à acumulação de capital.

Nesse contexto, no entanto, há ainda algumas discussões e pontos a serem tratados sobre o imperialismo contemporâneo. Na continuação das questões referentes ao papel do Estado, Panitch e Gindin (2003, pp. 5 – 7) defenderam que o imperialismo deve ser compreendido por intermédio da ampliação da teoria do Estado capitalista. O Estado, em sua dimensão relativamente autônoma, mantém a ordem social e assegura as condições para a acumulação de capital. Nesse sentido, os autores defenderam que a ordem capitalista sob tutela estadunidense estruturou-se não por um império formal, mas por intermédio da reconstrução dos Estados como elementos constitutivos de um “império informal” (PANITCH; GINDIN, 2003, pp. 16 – 18). De acordo com essa abordagem, a reestruturação dos Estados, à “imagem e semelhança” de Washington, foi realizada de duas formas. Primeira, com a ocupação militar e ingerência direta no reordenamento, tal como fora feito com Alemanha e Japão no pós-guerra. Segunda, por meio das IFIs, impondo um conjunto de condicionalidades aos países do Terceiro Mundo na hora de contraírem empréstimos.

O papel relevante do Estado para o imperialismo capitalista também foi destacado por Harvey. Esse autor defendeu que o imperialismo capitalista é fruto de uma relação dialética entre as lógicas territorial e capitalista do poder. Por isso, o imperialismo não pode ser compreendido sem antes termos em conta a teoria do Estado capitalista (HARVEY, 2012b, p. 149). Retomaremos a discussão sobre esse ponto em uma seção seguinte; por ora, debateremos outra contribuição de Harvey, que consideramos significativa.

Como destacou o autor (HARVEY, 2012b, pp. 115 – 148), um dos aspectos característicos do novo imperialismo tem sido as privatizações de empresas públicas e de recursos destinados ao uso comum da população (água, energia, terra, etc.), em um fenômeno denominado, pelo autor, *acumulação por espoliação*. Esta última refere-se à liberação de um conjunto de ativos por parte do Estado a custos ínfimos, com intuito de criar novas áreas de investimento para o capital. Os principais veículos de difusão da *acumulação por espoliação* são, justamente, a teoria neoliberal sobre o Estado e a abertura forçada dos mercados através da atuação das IFIs. No entanto, apesar de reconhecermos a importância desse conceito, consideramos necessário apontar suas limitações. Como ressaltaram Wood (2014, pp. 133 – 134) e Fontes (2010, pp. 63 – 64), o alicerce teórico em que Harvey se baseou estaria equivocado. Para essas autoras, Marx não teria restringido a acumulação baseada na fraude, no roubo e na violência a um estágio originário; esses mecanismos teriam se perpetuado ao longo do tempo. Paralelamente, o traço distintivo do capital, que teria tornado possível a exploração de economias e populações em todo o globo, foi a capacidade de subjugar uma quantidade cada vez maior de esferas da vida humana aos imperativos do mercado. Nesse sentido, Wood defendeu que Harvey tratou a acumulação capitalista em termos econômicos e extraeconômicos, eliminando a transformação das relações sociais em concentração de riqueza. Portanto, a *acumulação por espoliação* indica mais a redistribuição de ativos para criar investimentos do que a criação e perpetuação de relações sociais que impulsionam o mercado. Na esteira dessas considerações, Fontes propõe a utilização dos termos “expropriação” ou “disponibilização” – com os quais concordamos. As “expropriações” constituem a condição social para a extração de mais-valor e, por isso, são um “[...] processo permanente, condição da constituição e expansão da base social capitalista e que, longe de se estabilizar, aprofunda-se e generaliza-se com a expansão capitalista” (FONTES, 2010, p. 45). O capital exige expropriações em escalas sempre crescentes de uma população dependente do mercado, disponível para a venda da força de trabalho ou precisando do mercado para a subsistência. Por isso, as novas expropriações evidenciam que, para a existência e reprodução do capital, é necessário disponibilizar, permanentemente, os seres humanos no mercado.

Um dos eixos relevantes no debate sobre o imperialismo contemporâneo diz respeito às rivalidades entre as potências centrais. De acordo com Ahmad (2003, pp. 53 – 55), a característica fundamental do que chama de "imperialismo de nosso tempo" consiste no fato de os EUA não encontrarem, no plano militar, econômico e ideológico,

adversários ao seu poderio. Este atributo é oriundo de uma novidade única, uma vez que este tipo de imperialismo emergiu depois da dissolução das duas grandes rivalidades que marcaram a política mundial no século XX, com os norte-americanos ocupando a posição de verdadeiros vencedores. No plano econômico, Harvey (2012b, p. 151) sustentou que o capital estabelecido em um determinado país, seja nacional ou estrangeiro, depende do respectivo governo nacional e, sobretudo, dos EUA, para se expandir e ser salvaguardado. Em contrapartida, Albo (2003, p. 91) argumentou que a internacionalização econômica foi caracterizada, por um lado, pela rivalidade entre estes centros capitalistas e, por outro, por uma crescente interpenetração econômica das empresas capitalistas e pela interdependência política dos Estados capitalistas. O imperialismo, portanto, implica conflito e cooperação, e rivalidade e interdependência econômica.

Não obstante, Callinicos defendeu que não é viável negar a possibilidade de conflito entre os países capitalistas principais. O impacto do crescimento lento pode trazer pressões centrífugas nos países centrais, os quais, não podemos esquecer, são concorrentes. "Manter a coesão política do mundo capitalista avançado e a hegemonia dos EUA sobre ele não é um jeito automático de um sistema de auto-equilíbrio" (CALLINICOS, 2011, p. 149). Ao contrário, demanda um esforço político constante por parte dos EUA; os diversos textos dos intelectuais estadunidenses de política externa são provas empíricas dessa preocupação das administrações estatais. "Qualquer compreensão do capitalismo contemporâneo que não tenha em conta as tensões e fraturas potenciais entre as potências principais é perigosamente unilateral" (CALLINICOS, 2011, p. 154).

Para sustentar seu argumento, Callinicos (2011, pp. 159 – 160) aponta três fatores principais. Primeiro, a distribuição do poder econômico global, sempre em mudança, que pode restringir opções para os EUA e conceder oportunidades para outros Estados poderosos. No entanto, é importante ter em conta que essa é uma possibilidade a longo prazo, uma vez que os norte-americanos continuam sendo, em comparação com qualquer outro Estado, a principal potência econômica e militar. Segundo, a economia mundial não tem sido marcada por crescimento e prosperidade. A mesma pode ser uma força considerável de desestabilização por si mesma. Terceiro, a tentação dos EUA de perpetuarem sua hegemonia tomando como base sua superioridade militar esmagadora, o que pode produzir graves efeitos contrários. Essa postura já mostrou contratempos

durante a imprudente expansão da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) para o Leste da Europa e nas empreitadas belicosas realizadas no Oriente Médio.

Outro elemento relevante no debate sobre o imperialismo refere-se à soberania estatal. Como já argumentamos, o Estado tem função essencial na estrutura imperial contemporânea, de tipo capitalista. Portanto, não nos veiculamos às teses que apontam a diminuição da relevância do Estado nacional. Entretanto, atualmente, coloca-se em questão a igualdade soberana entre os Estados, pois há "[...] uma pauta assimétrica na autonomia estatal: uma tendência marcada para a erosão da maior parte dos Estados, acompanhada por uma acumulação de excepcionais prerrogativas por outros" (VILAS, 2005, p. 49). A soberania nacional dos Estados da periferia foi golpeada consideravelmente, na medida em que foram diminuídas suas capacidades de autodeterminação e, especialmente, de regulação e intervenção nos mercados. Esse processo, ao contrário do que é propagandeado, não foi natural, mas resultado das políticas promovidas por Estados centrais para favorecer grandes empresas originadas em seus respectivos territórios e garantir o fluxo dos ganhos obtidos na periferia ao centro do sistema (BORÓN, 2006, pp. 489 – 490). Por outro lado, nos EUA, a presença do Estado foi reforçada com o aumento das funções de vigilância, monitoramento e controle estatal. Os norte-americanos atuam como possuidores do direito de soberania ilimitada, o qual pode estabelecer regras, normas e leis nacionais e internacionais, além de usufruírem de “poderes excepcionais” (GILL, 2004, p. 24).

Parte significativa da bibliografia sobre o imperialismo contemporâneo (WOOD, 2014, pp. 97 – 99; FONTES, 2010, p. 151; PANITCH; GINDIN, 2004, p. 48) argumentou que o novo arranjo imperial começou a tomar forma no pós-guerra, a partir da estruturação do Sistema Bretton Woods (1944) e do início da Guerra Fria (1947). A assimetria dos países na estrutura imperialista mundial teria sido intensificada nos últimos 25 anos do século XX. Enquanto os países centrais reforçaram sua capacidade para controlar o processo de produção mundial, a financeirização da economia internacional e a circulação de mercadorias e serviços, a maior parte dos países testemunhou o aprofundamento de sua dependência externa e da diferença perante as metrópoles. A globalização, portanto, serviu para consolidar e aprofundar a dominação imperialista, com os países periféricos cada vez mais incapazes de dominar os processos econômicos domésticos. Por isso, para compreendermos as teorias sobre o imperialismo, é preciso retornarmos a esse contexto. Antes, contudo, devemos observar

algumas considerações sobre outras duas temáticas, ambas vinculadas ao imperialismo: a hegemonia no sistema internacional e o Estado capitalista.

1.1.2 – Hegemonia no plano internacional

A utilização do conceito de imperialismo para caracterizar o poder norte-americano não é imune a controvérsias. Embora tenha tomado como base para sua pesquisa os textos da área de Relações Internacionais (RI), a consideração realizada por Garcia sobre usos e definições dos conceitos de hegemonia e imperialismo é válida para nós. A autora constatou que os diversos usos e definições dos termos "hegemonia" e "imperialismo" estabelecem uma linha tênue entre eles. Por um lado, o termo "hegemonia" ora indicou uma ordem mundial mais benévola, ora uma dominação com base em organismos que compreendem consenso e coerção. Por outro lado, imperialismo foi utilizado por perspectivas que tinham os EUA como centro do capitalismo. Em determinados estudos, a ênfase na dominação econômica e militar fez com que a ordem mundial fosse vista como imperialista; em outros, o foco nas instituições e concessões levou a ordem mundial a ser vista como hegemônica (GARCIA, 2010, p. 172).

Em meio a esse debate, Domingues (2014, p. 192) defendeu que o poder dos EUA não pode ser alojado dentro do conceito tradicional de "império", pois trata-se de uma nova forma de estruturação do poder global, ainda que recorra a elementos transformados do exercício do poder imperial. Por isso, é preciso definir o poder norte-americano em seus próprios termos. Ao mesmo tempo, o poder estadunidense está alicerçado em sua própria estruturação interna, na definição de uma forma de civilização que se projeta para o exterior, baseada em fundamentos culturais, elementos próprios que concedem sentido à vida, e vinculadas a padrões econômicos, militares, políticos e jurídicos de poder. O mundo adquire as características do horizonte civilizacional difundido pelos norte-americanos (DOMINGUES, 2014, p. 192).

Os EUA, em uma posição proeminente, estabeleceram relações de hegemonia com a Europa e o Japão, combinando alto grau de consenso e coerção reduzida. Por outro lado, a dominação seria mais clara nas relações estabelecidas com o Oriente Médio. Nesse sentido, para Domingues:

Podemos falar de um poder que remonta aos esquemas imperiais, ao menos em parte, que se exerce globalmente sob a forma de consenso

mesclado com coerção, em relação a regiões distintas e em momentos distintos, ou seja, com diferentes configurações espaço-temporais, mas não simplesmente império (DOMINGUES, 2014, p. 185).

O que teria permitido aos norte-americanos se projetarem com alto grau de consenso no sistema internacional é sua produção no campo do direito e da cultura. A construção de uma perspectiva de civilização, conjugada a outros fatores, torna possível uma dominação intensa, que incorpora outros países e classes, embora mais difusas e comparada com os sistemas imperiais de fato. O sistema global, apesar de ainda contar com a coerção, é marcado por um alto grau de consenso, com a civilização moderna global sendo profundamente americanizada, de forma que as classes populares são seduzidas pelo consumismo como horizonte civilizatório (DOMINGUES, 2014, pp. 185 – 189).

Consideramos que a perspectiva de Domingues, no que se refere à projeção de um padrão civilização em nível internacional, é pertinente. Entretanto, não concordamos com a inviabilidade do conceito de imperialismo para pensarmos o sistema internacional contemporâneo. De saída, nenhum tipo de dominação pode existir sem consenso. Em seguida, para o imperialismo norte-americano, há uma associação constante entre convencimento e coerção. Para avançarmos em nosso argumento, nos amparemos nas considerações engendradas por Cox (2007), o qual trasladou a teoria de Gramsci para o cenário internacional e procurou atualizá-la, agregando as transformações do sistema capitalista decorridas após a morte do intelectual italiano.

Gramsci pensou o Estado como a aglutinação da "sociedade civil" (os "aparelhos privados de hegemonia") e "sociedade política" (o "Estado estrito senso" ou o "Estado-coerção"). O primeiro termo refere-se aos organismos de participação política nos quais a adesão é voluntária – por isso, "privados" –, sem a utilização de mecanismos coercitivos. A "sociedade civil" é responsável por garantir a "hegemonia", que é exercida por intermédio de um conjunto de associações privadas, responsáveis por elaborar e difundir ideologias. A "hegemonia" consiste em um momento organizativo, de disputa de interesses e projetos de sociedade, confronto de visões de mundo. Portanto, é a esfera na qual ocorrem os embates sobre a direção política e moral da sociedade, sobre os projetos de poder. Por sua vez, a "sociedade política" diz respeito a um conjunto de mecanismos coercitivos, por intermédio dos quais a classe dominante mantém o monopólio legal da repressão e da violência. Nesse sentido, o Estado deve ser visto em uma perspectiva ampliada, que estabelece um equilíbrio entre a "sociedade civil" e a

"sociedade política" (COUTINHO, 1999, pp. 119 – 134; GRAMSCI 2014, pp. 11 – 111).

As esferas supracitadas foram diferenciadas e receberam tratamento relativamente autônomo por Gramsci devido a duas questões. Primeira, há uma diferença na função que cada uma delas exerce na organização da vida social. Tomadas em conjunto, as duas são responsáveis por constituir o Estado (coerção e hegemonia). Segunda, ambas atuam na conservação e promoção de uma base econômica específica, em acordo com os interesses da classe social dominante. Entretanto, a forma de realizar tal conservação e promoção é diferente em cada um dos casos. Na "sociedade civil", as classes procuram cooptar aliados através da direção e do consenso; procuram exercer a hegemonia. Por sua vez, na "sociedade política", as classes exercem sua dominação por intermédio da coerção. A ampliação da socialização política, portanto, trouxe consigo a necessidade de conquista do consenso ativo como sustentáculo para dominação, fazendo com que emergissem ou se renovassem determinadas organizações sociais.

Em tal quadro, ainda que o intelectual italiano aponte diferenças entre as duas esferas, não deixa de contemplar o momento unitário. A "sociedade política", o aparelho de coerção, é responsável por assegurar a disciplina dos grupos que não consentem, ativa ou passivamente, tal como deve garantir o controle nos momentos de crise da direção – dos "aparelhos privados de hegemonia" –, nos quais havia fracassado o consenso espontâneo. Há, portanto, uma relação dialética entre a "sociedade civil" e a "sociedade política". A terminologia "supremacia" é responsável por unificá-los, mas sem homogeneizá-los. Para que um grupo obtenha a supremacia, é necessária a dominação dos grupos adversários, enquanto o mesmo dirige, moral e intelectualmente, os grupos aliados; isso ocorre também quando uma classe ou fração de classe faz com que seu projeto seja identificado como nacional. Para tanto, é preciso fazer concessões, a fim de que seus interesses não sejam concebidos como particulares – incorporam-se demandas, da forma que deseja a classe dominante, neutralizando o radicalismo das propostas.

De acordo com Cox (2007, pp. 107 – 110), os Estados que possuem poder na dinâmica internacional são aqueles que passaram por uma profunda revolução social e econômica. O processo revolucionário, depois de seus desdobramentos no plano interno, expande-se para além das fronteiras nacionais. Dessa forma, os demais países recebem o impacto desse processo sob a forma de revolução passiva. As transformações não surgiram de um desenvolvimento local, mas como reflexos de processos

internacionais transmitidos às periferias. Nesse sentido, as ideias que norteiam as mudanças não são autóctones, mas originárias de uma revolução econômica e social ocorrida no exterior. Portanto, a "hegemonia" mundial é, primeiramente, a expansão de uma "hegemonia" nacional, a qual foi estabelecida por uma classe dominante.

A ingerência de um país sobre outro exclusivamente por meio da dominação estatal não pode ser considerada "hegemonia". Para que um Estado se torne hegemônico é necessário criar e gerenciar uma ordem mundial na qual os demais Estados não sejam explorados diretamente, mas que considerem seus interesses compatíveis com os veiculados pela potência central. O Estado hegemônico assegura a sua posição de liderança, concedendo algumas demandas aos menos poderosos. Contudo, esta ordem não pode ser concebida somente em termos interestatais, necessitando da ação de forças da sociedade civil em escala mundial. A classe dominante do Estado hegemônico encontra aliados em outros países, com os quais se identifica e vincula interesses, formando um grupo transnacional. Os Estados, cada vez mais internacionalizados, são ajustados a essa ordem. Portanto, o conceito hegemônico de ordem mundial, para além das relações estatais, deve assentar-se em uma "sociedade civil concebida globalmente, isto é, num modo de produção de extensão global que gera vínculos entre as classes sociais dos países nela incluídos" (COX, 2007, p. 118).

A hegemonia internacional deve ser definida como uma tríade estrutural, a qual não pode ser sustentada sem uma das bases; primeiro, um complexo de relações sociais internacionais que une as classes de diversos países; segundo, uma ordem entre Estados; terceiro, uma ordem econômica, onde um modo de produção penetra todos os países e vincula-se a outros modos de produção subordinados. A hegemonia internacional, portanto, é uma estrutura social, econômica e política.

Um dos principais veículos de difusão das normas internacionais de hegemonia são as IFIs. Tais instituições, para além de serem produtos da própria ordem mundial hegemônica, são responsáveis por corporificar e legitimar ideologicamente as regras, cooptar as elites dos países periféricos e as ideias contra-hegemônicas. Em tal quadro, as diretrizes políticas, instituições e práticas dos respectivos Estados são diretamente influenciadas, tendo em vista o favorecimento das forças econômicas dominantes (COX, 2007, pp. 119 – 121).

Nesse contexto, longe dos padrões culturais e civilizatórios identificados por Domingues (2014) – os quais, no caso do império norte-americano, referem-se ao individualismo, ao *American way of life*, ao destino manifesto, etc. –, há a própria

naturalização da posição dominante dos EUA e dos mecanismos econômicos que a sustentam, os quais poderiam ser considerados, em um primeiro momento, como instrumentos coercitivos.

Como destacou Wade (2003, pp. 77 – 82), para que os norte-americanos não precisem movimentar frequentemente seu aparato militar, é fundamental que atuem através da hegemonia. Para tanto, os demais membros da sociedade devem conceber o predomínio estadunidense como produto natural de arranjos institucionais, que por sua vez são baseados em sentidos comuns, justos e equitativos. Diante disso, os EUA criaram um marco internacional de normas de mercado para a promoção dos seus interesses. A arquitetura financeira internacional promovida pelos norte-americanos possui os seguintes pontos centrais: o dólar como principal moeda de reserva internacional; mercados financeiros dominantes nas finanças internacionais e capital privado com integração mundial, sem obstáculos de entrada e saída; organizações internacionais que se apresentam como formadas por Estados-membros com relativa equidade, concedendo legitimidade ao multilateralismo, mas que em decisões principais os interesses estadunidenses possuem maior peso; e, por fim, as possibilidades que a arquitetura financeira concede para financiar, de forma barata, uma força militar esmagadora. Todo o arranjo é justificado por cientistas sociais que apresentam ao público a estrutura como produto de um processo de globalização, o qual é desestruturado, sem agentes e inexorável, produto das mudanças tecnológicas que reduz tempo e distâncias, e que atinge todos os Estados, inclusive o central, fazendo-os perder força perante o mercado. A estrutura específica e o peso mundial do capitalismo norte-americano concedem capacidade de dominar e organizar os demais Estados, sem a necessidade de construir um império “tradicional”, de ocupação territorial e dominação política.

Não obstante, Gill (2004, pp. 25 – 26) destacou os vínculos entre as elites dominantes que controlam a acumulação global, as quais são proeminentes na sociedade civil da maior parte dos países. Estes principais setores beneficiados com a estrutura do capitalismo sob gestão estadunidense integram-se em redes de produção e consumo globais, tendo seus estilos de vida cada vez mais protegidos por segregação social e espacial, vigilância coercitiva e ferramentas punitivas, garantidos pelo poder militar e de polícia.

Em tal quadro, é justamente a hegemonia, a aglutinação de coerção e consenso que permitem a estrutura do imperialismo contemporâneo, que pode operar através dos

imperativos econômicos, sem coerção física, em uma ordem que aliena os sujeitos. A naturalização, responsável por “camuflar” o imperialismo, torna possível que esse alcance um novo patamar. A força militar entra em cena nos momentos em que as diferentes sociedades não consentem, colocando-se fora dos mecanismos de dominação indireta – intelectual, cultural e econômica.

1.1.3 – O Estado capitalista em questão

O ponto norteador de nossa reflexão é a relação entre o Estado e as classes dominantes; a forma pela qual uma instituição – política, nesse caso – está a serviço de atores sociais específicos e dos interesses destes, sendo que ambos são exteriores a tal instituição. Além disso, é necessário destacar que não temos a intenção de esgotar a discussão sobre o Estado no marxismo – objetivo, aliás, intangível –, mas somente oferecer alguns pontos norteadores no campo teórico diante das questões propostas.

Ponto básico na teoria marxista da política diz respeito à rejeição da hipótese hegeliana de que o Estado seria um ator que defendesse o "interesse nacional", agindo em nome de todos. De forma sintetizada, o *Manifesto Comunista* apontou para o fato de que "o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa" (MARX; ENGELS, 2010, p. 42). Ao mesmo tempo, "o poder político, no sentido estrito do termo, é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra" (MARX; ENGELS, 2010, p. 58). Essas afirmações, complementadas pelo tom geral do texto, alimentaram uma perspectiva instrumentalista do Estado, concebido como uma instituição neutra, a qual teria suas ações e decisões determinadas pela classe que está no comando da instituição; em uma relação, portanto, de exterioridade para com as classes.

A perspectiva do Estado e do seu poder como ferramentas utilizáveis por quem o controla foi preponderante no marxismo por bastante tempo. Embora não estejamos rejeitando a existência de tal dimensão, o que desejamos apontar é uma mudança qualitativa na interpretação do que seria o Estado para Marx, a qual está contida a partir d’*O 18 Brumário de Luís Bonaparte*⁴ (PERISSINOTTO, 2011, pp. 63 – 65). Com base nas reflexões oriundas nessas obras, é possível ir além do caráter instrumentalista do Estado, ferramenta de sua classe dirigente. Essa concepção é insuficiente para o estudo

⁴A retomada do *18 Brumário de Luís Bonaparte* foi ponto central na elaboração das teorias interpretativas neomarxistas, tendo tornado possível desenvolver uma teoria do Estado que fosse contrária ao instrumentalismo, que simplificava a relação entre o aparelho estatal e as classes dominantes no controle irrestrito do primeiro pelas últimas (CODATO, 2011, pp. 1 – 2).

da configuração interna do Estado, em seus diversos níveis sucessórios e centros de poder e decisão. O aparelho estatal não é apenas o poder do Estado, mas também sua estrutura material, que não pode ser reduzida à dominação política. Nesse sentido, o aparelho de Estado, aquilo que é o Estado materialmente, não se esgota no poder estatal. Marx possui uma concepção de Estado que leva em consideração a dinâmica institucional, os processos organizativos e a hierarquia interna, mas sem perder de vista a perspectiva classista (CODATO; PERISSINOTTO, 2011, pp. 36 – 38).

No supracitado livro, Marx (2011b) indica que caso a revolução proletária estivesse limitada a fazer uso das instituições estatais, estaria repetindo as anteriores, não rompendo com a ordem vigente e não somente reproduzindo um tipo de aparelho burocrático, mas também uma forma de dominação previamente existente. Em vez de substituir os cargos governantes, seria necessário destruir o antigo aparelho de Estado. O Estado, portanto, não é manipulável por quem está à frente, na medida em que tem um tipo de dominação de classe em sua própria organização. O Estado capitalista, portanto, traz consigo a marca da classe burguesa (PERISSINOTTO, 2011, pp. 69 – 71).

A perspectiva acima foi reafirmada por Marx, posteriormente, em *Guerra Civil na França*. Em tal texto, o autor afirmou que “a classe operária não pode simplesmente se apossar da máquina do Estado tal como ela se apresenta e dela servir-se para seus próprios fins” (2011, p.54). Ao mesmo tempo, ao relatar a consolidação da Comuna de Paris, Marx descreve um conjunto de medidas que “quebravam” o aparelho governamental existente. Pelo fato do aparelho estatal ser institucionalmente correspondente a uma época histórica e, por isso, ter em sua organização a natureza de classe da sociedade em que está inserido, Perissinotto afirmou que “[...] para que o Estado atenda aos interesses da classe dominante não é necessário que os membros desta classe controlem nem ocupem os seus cargos político-burocráticos” (2011, p. 72). Na prática, o Estado e a sociedade mantêm entre si uma relação que está acima das influências pessoais e diretas que os membros da burguesia possam exercer sobre os agentes estatais. A natureza de classe do Estado capitalista independe do controle direto da burguesia, pois o mesmo garante a ordem material da sociedade burguesa.

Para apontar a defesa dos interesses de classe por parte do Estado, enquanto este entra em conflito com os membros dessa mesma classe, Marx apontou a distinção entre “interesse geral” e “interesse privado”. No que concerne à classe burguesa, o último consiste nos objetivos do capitalista enquanto agente econômico, os quais são norteados

pela busca do lucro imediato. O primeiro, por sua vez, refere-se a um “interesse político”, o qual se materializa no objetivo de garantir a "ordem material burguesa". Todavia, este interesse não foi projetado ou sustentado diretamente pela burguesia, mas pelo Estado que garante a reprodução do capitalismo de uma forma que a classe dominante não pode prever. Ao exercer tal função, a dinâmica da luta política pode produzir efeitos inesperados, os quais, em muitos casos, alterariam a capacidade do Estado e de seus agentes como reprodutores da ordem social (PERISSINOTTO, 2011, pp. 75 – 78).

Nesse contexto, *O 18 Brumário de Luís Bonaparte e Guerra Civil na França* referem-se ao Estado por intermédio de duas dimensões inseparáveis, mas diferentes. Por um lado, em âmbito mais geral, compreendem o Estado tendo como base uma perspectiva essencialmente funcional, colocando-o como responsável por reproduzir as relações de dominação de uma determinada sociedade. Realizar essa função e o caráter de classe do Estado independe do controle direto da classe burguesa sobre ele, na medida em que o mesmo atua sob condições materiais determinadas, dependendo da reprodução destas para perpetuar-se. Apesar de desfrutar de relativa autonomia, o Estado não é uma força social desconectada da sociedade. Por outro lado, em um plano mais conjuntural, o Estado é uma instituição complexa, perpassada, em seus diversos níveis, por conflitos internos que têm origem na dinâmica da luta de classes e podem alterar o êxito de sua função principal. O Estado, em Marx, pode ser concebido como uma instituição que possui recursos próprios, fazendo com que seja capaz de tomar decisões e estabelecer uma relação de conflito com as forças externas. Diante disso, faz-se necessário descobrir como a dinâmica interna do aparelho estatal e suas relações de conflito com as classes podem afetar sua dimensão funcional. A funcionalidade do Estado como mecanismo de dominação de classe não pode ser antecipada, pois carece de pesquisa histórica (CODATO; PERISSINOTTO, 2011, pp. 55 – 59; PERISSINOTTO, 2011, pp. 79 – 86).

O *Manifesto Comunista* contribuiu de forma substancial para apontar o caráter classista do Estado. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte e Guerra Civil na França* apresentam avanços nas considerações sobre o Estado em quatro pontos: (1) o aparelho estatal não é uma forma institucional neutra; (2) a ação do Estado como sustentáculo da ordem social burguesa não depende do controle direto da burguesia sobre os recursos políticos e organizacionais; (3) há uma distinção entre o interesse geral e privado da classe capitalista, sendo o primeiro garantido pelo Estado; (4) a função de reprodução da

ordem capitalista por parte do Estado convive com um processo político que possui uma dinâmica própria, a qual, em muitos casos, tem efeitos incontroláveis para o papel de garantidor da ordem burguesa.

O debate neomarxista teve como figuras principais Poulantzas, Miliband e Offe. O primeiro desses autores foi o expoente principal, tendo sido responsável por pavimentar o caminho para o reencontro com as disposições originais do marxismo e elaborar o conceito de *autonomia relativa* do Estado – retomado por diversos outros intelectuais. Apesar das diferenças, os autores em questão tiveram três preocupações centrais: a) a relação entre Estado e capital, e como pensá-la; b) a relação entre o aparelho estatal e as frações da classe dominante; c) a relação entre o Estado e as classes dominadas.

De acordo com Miliband (1979, pp. 65 – 110), embora o Estado capitalista seja classista, o poder de classe não pode ser encarado diretamente como poder estatal. A classe burguesa é composta por elementos distintos e com potencial conflitante, com o Estado sendo responsável por exercer a função de mediação e conciliação. Desempenhar tal atribuição implica, necessariamente, a existência de certo grau de autonomia. Ao mesmo tempo, o autor defende que agentes estatais precisam de liberdade para decidir a melhor forma de servir a ordem existente. Tal ponto contribui substancialmente para explicar uma das funções decisivas do Estado no capitalismo: a capacidade de agir como órgão reformador. As reformas podem afetar os interesses das classes dominantes em curto prazo, mas mostrarem-se fundamentais para a perpetuação do sistema.

Não obstante, Miliband também concede ênfase à necessidade de consentimento e legitimidade para alicerçar a ordem social. No capitalismo avançado, o Estado intervém contundentemente, mas o faz de acordo com a racionalidade e os limites impostos pelo modo de produção capitalista. No entanto, isso não consiste em um processo simples, quanto mais em uma organização democrático-burguesa. O sistema político permite pressões contra o Estado e dentro dele próprio, convertendo o mesmo em um campo de conflito e, por conseguinte, reduz a coerência necessária das ações estatais. Por isso, parte do sucesso da atuação estatal depende do consentimento e legitimidade de que desfruta o Estado, a qual está ligada à função ideológica e persuasiva. Nos regimes democrático-burgueses, parte substancial dessa função persuasiva não é desempenhada pelo Estado, mas por inúmeros órgãos e instituições que fazem parte da "sociedade civil" e expressam o poder das classes dominantes.

Poulantzas defendeu a necessidade de construir uma teoria que enfatize a relação do Estado com as classes sociais e lutas de classe; mais exatamente em termos de dominação política e luta política. É preciso considerar que o Estado tem um papel orgânico na dominação política, pois o Estado capitalista constitui a burguesia como classe politicamente dominante. Porém, tal fato não indica que a burguesia tenha se constituído como politicamente dominante antes ou fora do Estado que cria para sua conveniência, mas porque essa função está inscrita na materialidade institucional do Estado; trata-se de sua natureza de classe (POULANTZAS, 2000, pp. 125 – 128).

O Estado, no longo prazo, tem um papel de organização do interesse político do bloco no poder (que é composto por várias frações da classe burguesa), garantindo a unidade da aliança instável. O Estado exerce essa função de organização e unificação por deter uma *autonomia relativa* para com as frações e os interesses particulares que o compõem. Essa *autonomia*, constitutiva do Estado capitalista, é alicerçada na separação relativa entre o Estado e as relações de produção, tal como a especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo. Por isso,

[...] o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas como, aliás, é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado (POULANTZAS, 2000, p. 130).

Tal condensação não ocorre por uma relação pura e simples, mas de maneira específica. As estruturas do Estado não estão relacionadas aos interesses da classe dominante de forma mecânica, mas por intermédio de uma relação de forças existentes na luta de classes. Contudo, o Estado não pode ser reduzido à relação de forças, pois possui opacidade e resistência própria. Ainda que alterações na luta de classes produzam efeitos sobre o Estado, isso não se faz de forma direta e imediata, mas é consumida na materialidade dos diversos aparelhos e somente se cristaliza no Estado de maneira refratada.

A política estatal favorável ao bloco do poder está diretamente vinculada às contradições internas do Estado, que não podem ser consideradas como simples acidentes. Essa política é resultado das disputas de classe inseridas na própria estrutura estatal, o *Estado-relação*. O Estado reprodutor das relações de classe não pode ser um bloco sem fissuras. A luta de classe não apenas atravessa o Estado, como se o mesmo já

fosse estabelecido, mas faz parte do seu próprio processo de constituição. Além disso, tais contradições ocorrem, concretamente, entre os diversos aparelhos estatais. O Estado, ao constituir a condensação material de uma relação contraditória, não organiza o bloco no poder desde o exterior, mas através de seus próprios mecanismos. A autonomia do Estado, portanto, não consiste em um atributo perante as frações do bloco no poder, mas está relacionada ao que ocorre internamente, sendo produto das diversas medidas contraditórias que cada uma das classes, ou frações, consegue introduzir na política estatal.

Perante as classes dominadas (POULANTZAS, 2000, pp. 142 – 147), a aparelhagem estatal reproduz a hegemonia ao estabelecer um jogo provisório de compromissos entre tais classes e o bloco no poder. Essa organização é, como mencionamos, inscrita na ossatura organizacional do Estado. O próprio concentra tanto as relações de força do bloco no poder quanto a relação entre essas e as classes dominadas. Nesse sentido, as lutas populares também atravessam o Estado. Dessa forma, a ossatura material estatal é responsável por reproduzir a relação de dominação-subordinação, fazendo com que os inimigos de classe estejam presentes no próprio Estado. Contudo, as classes populares não se materializam no seio do Estado da mesma forma que as dominantes, mas de maneira específica. Enquanto os últimos se constituem através cristalização de seu próprio poder, as classes dominadas se constituem no Estado sob focos em oposição ao poder dominante. Estar no Estado não quer dizer que detenham poder no mesmo; sua presença é assegurada no seio do Estado, mas como dominadas.

Por último, o conceito de poder formulado por Poulantzas (2000, pp. 148 – 155) apontou a impossibilidade de o mesmo ser concebido como quantidade ou uma coisa que se possua. Para o autor, o poder refere-se à capacidade de uma classe social obter seus interesses específicos em detrimento das outras, como um fator fundamentalmente relacional. Nesse sentido, o mesmo está vinculado às classes sociais (divisão social do trabalho e relações sociais de exploração) e à luta de classes. O Estado não pode ser tomado como uma coisa que detém poder intrínseco, mas sempre como reflexo das relações de classe; o poder é sempre classista, mas sem estar reduzido ao Estado. No entanto, o Estado é parte constitutiva e de concentração desse poder, o lugar principal de exercício do poder político. O poder de classe, portanto, atua no Estado e por intermédio dele. Apesar de considerarmos relevantes tais argumentos, não entendemos que o Estado seja um órgão que não detém capacidade. Como vimos anteriormente, em Marx,

o Estado foi concebido como um ator que possui recursos próprios, os quais concedem capacidade de ação e possibilidade de estabelecer relações conflituosas com agentes externos.

Dentro do debate a que estamos nos referindo, Offe procurou tratar a relação entre o aparelho estatal e os interesses capitalistas a partir da seletividade das instituições; a forma como a dominação classista ocorre através dessas últimas. Para esse autor, "Somente se pode falar de um 'Estado capitalista' [...] se for possível demonstrar que o sistema de instituições políticas possui uma seletividade própria, especificamente classista, correspondente aos interesses do processo de valorização" (OFFE, 1984, p. 147).

Inicialmente, o Estado, enquanto estrutura de poder e conjunto de instituições, não pode ser tomado como neutro. A classe dirigente não precisa estar no poder, pois a marca classista é trazida pela seletividade, que permite que ele atue como organizador que conhece as necessidades do capital em geral. O conceito de seletividade refere-se a regras de exclusão institucionalizadas. A estrutura interna do sistema de instituições políticas do Estado capitalista contém critérios de seleção em dois sentidos. Por um lado, o aparelho estatal deve deter uma seletividade que consiga discriminar o "interesse de classe geral" em meio àqueles particulares, efêmeros e contraditórios. Para que a dominação política seja uma dominação de classe, é necessário que a mesma seja capaz de tutelar os interesses dos setores do capital. Portanto, o critério básico para definir o caráter classista do Estado refere-se à exigência de uma seletividade que propicie a unificação do "capitalista coletivo ideal", em meio à resistência de grupos de interesse isolados. Por outro lado, e vinculado ao ponto anterior, o Estado precisa deter uma seletividade complementar, que proteja o capital contra os interesses e conflitos anticapitalistas; essa ocorre pela atividade de repressão. O caráter de classe do Estado somente pode ser assegurado mediante a aglutinação dessas duas seletividades. A dominação estatal tem o caráter de classe quando protege o capital de si mesmo – de sua falta de consciência – e dos demais – da consciência anticapitalista.

A seletividade se expressa em uma cadeia de instituições de filtragem, portadoras de uma racionalidade estratégica objetiva, assegurada pela estrutura interna do sistema institucional político, e não pela instrumentalização externa desse. Os mecanismos de seleção podem ser identificados no sistema político em quatro níveis. Primeiro, o nível da estrutura, que se refere ao fato de cada sistema institucional político possuir uma área de atuação definida e fixada juridicamente, determinando o que pode

tornar-se assunto da ação estatal. A estrutura pode ser tomada "[...] como um programa de seleção que estabelece premissas e barreiras de ação, inaugurando um espaço de atuação mais o menos estreito para a 'política' possível" (OFFE, 1984, p. 152). O segundo nível diz respeito ao âmbito ideológico, que promove uma percepção e articulação seletiva dos problemas sociais. As normas ideológicas e culturais são responsáveis por imprimir restrições à estrutura de instituições política, fazendo com que somente determinadas partes sejam englobadas. O terceiro refere-se ao nível processual, que diz respeito aos procedimentos institucionalizados da elaboração e execução política. As estruturas de regulamentação prejudgam os resultados, concedendo tratamentos diferenciados para determinados conteúdos; cada regra processual favorece e, inversamente, exclui. Por último, o nível da pressão, que engloba o uso da força, ou ameaça de tal.

De forma geral, salvaguardadas as devidas diferenças, o debate neomarxista trouxe um conjunto de contribuições para a conceituação do Estado: 1) em toda a sociedade capitalista o Estado possui uma função primordial, a de garantir condições de acumulação adequadas compatíveis com o mínimo de governabilidade, ou seja, a função de reprodução do sistema; 2) a teoria aos vínculos do Estado para com as relações capitalistas de produção, mas também deve englobar a luta de classes; 3) para desempenhar seu caráter classista, é fundamental que o Estado desfrute de certa autonomia perante as classes dominantes; 4) o Estado é responsável por organizar o interesse político a longo prazo do bloco no poder, garantindo a unidade entre os diversos interesses das frações da classe dominante; 5) o Estado é atravessado pelas relações sociais e lutas políticas, tendo inscrito em sua ossatura material tanto as relações existentes dentro do bloco no poder quanto entre esse e as classes dominadas, fazendo com que deva ser compreendido com uma relação social; 6) as instituições estatais são seletivas, na medida em que são portadores de filtros classistas, que garantem a reprodução do sistema de acumulação e dominação; 7) o poder é um fator fundamentalmente relacional, estando vinculado à luta de classes, com o Estado sendo lugar principal de exercício do poder político, cumprindo papel primordial para reprodução social; 8) a comprovação do caráter de classe do Estado demanda pesquisa empírica, que dê conta do contexto de lutas entre as classes.

O debate neomarxista, tendo seu núcleo principal na década de 1970, não pôde adicionar as novas determinações ocorridas nas décadas posteriores. Por isso, consideramos importante a reflexão de Vilas (2005, pp. 37 – 40), que chamou atenção

para o fato de a autonomia dos Estados ser limitada não somente pelas relações com os atores sociais e econômicos no plano interno, mas também pelo sistema internacional de relações políticas, comerciais e financeiras. As estruturas de poder internacional têm gravitação direta nas capacidades de ação e nas modalidades de organização dos Estados, estabelecendo junto aos atores locais e ao próprio aparelho estatal uma complexa rede de relações.

Por fim, Borón também propõe mais uma observação pertinente ao conceito de *autonomia relativa*. Para esse autor, o Estado não pode ser concebido somente como um organismo que reafirma a dominação, mas também é um ator que possui estruturas burocráticas complexas, que lhe conferem capacidades significativas de intervenção na vida social. Entretanto, uma vez estabelecidas a natureza e a capacidade do Estado capitalista, ainda permanece em aberto a sua margem de iniciativa autônoma. Os limites seriam a necessidade de reproduzir, estruturalmente, as relações capitalistas de produção existentes em determinada conjuntura histórica. Nesse sentido, os limites da autonomia do Estado somente podem ser identificados mediante análises concretas, empíricas. “Do ponto de vista da teoria, somente se pode precisar certos condicionamentos gerais, mas estes são apenas pontos de partida para a análise e não conclusões específicas válidas para uma formulação concreta” (BORÓN, 2004, p. 285).

1.2 – A construção do sistema internacional contemporâneo

Procuramos aqui compreender o processo de construção do imperialismo norte-americano e do capitalismo contemporâneo no período pós-guerra. Tendo em vista os marcos cronológicos da nossa pesquisa, o objetivo é compreender como os EUA passaram a se organizar como potência única no cenário internacional.

1.2.1 – As transformações do capitalismo no contexto da Guerra Fria

O início do pós-guerra deve ser compreendido como o período em que os norte-americanos lançaram as bases hierárquicas, funcionais e competitivas de sua dominação imperial em nível global. Durante a década de 1940, estabeleceu-se uma nova fronteira de divisão do mundo, responsável por organizar o cálculo estratégico das potências. Nesse sentido, a supremacia mundial norte-americana foi construída por dois caminhos: a) pela expansão do poder político e da competição militar e ideológica da Guerra Fria com a URSS, com a qual não mantinha relações econômicas e por isso poderia ser

destruída sem prejuízo; b) por intermédio da liderança e das relações econômicas com as potências e os demais países do mundo capitalista.

No plano monetário e financeiro, a nova estrutura internacional foi sintetizada nos Acordos de Bretton Woods (1944), onde foram impostas as posições dos EUA. O sistema Bretton Woods possuía duas características principais. Primeira, o padrão dólar-ouro. O dólar era a principal moeda internacional, tanto para trocas quanto para fixação das moedas dos demais países. No entanto, seu valor era fixado no ouro, que ancorava o sistema e era uma moeda de posição distinta a qualquer nação. Nesse esquema, o câmbio era ajustável, transformando-se em um mecanismo para eliminar déficits na balança de pagamentos, com o objetivo de garantir estabilidade dos valores das moedas em relação às outras. A segunda característica é que os países podiam controlar o fluxo de capital internacional dos atores privados, somente permitindo transferências externas para financiamento comercial e atividades produtivas. Nesse sentido, era possível que as autoridades públicas utilizassem seus setores financeiros para atender às metas de desenvolvimento e contivessem as ameaças trazidas pelos capitais voláteis. Além disso, criaram-se instituições transnacionais para garantir a ordem econômica internacional, nomeadamente o FMI, o BM e o Gatt – posteriormente, transformado em OMC (EICHENGREEN, 2012, pp. 131 – 132; MARICHAL, 2010, pp. 142 – 145; GOWAN, 2004, pp. 29 – 44).

Durante o processo de reestruturação do pós-guerra, a posição ultraliberal era predominante entre as elites e o alto escalão do governo norte-americano. Entretanto, a recuperação econômica da Europa ocidental e do Japão foi tomada como condição prévia para que um sistema de livre-comércio funcionasse de forma eficiente, de modo que os produtos norte-americanos pudessem fluir; a isso foi adicionada a ameaça eleitoral comunista na França e na Itália. Desprovidas de suas conquistas e destruídas pelo conflito, Alemanha e Japão precisavam ser transformados em prósperos redutos do "mundo livre" e postos avançados do poderio militar norte-americano. A reconstrução alemã e europeia foi financiada com a criação do Plano Marshall (1947), sendo completada pelo escudo militar estabelecido com a OTAN (1949). Os japoneses também receberam um plano de ajuda à reconstrução, ainda que mais modesto, e foram ocupados militarmente pelos norte-americanos. Além disso, diante de um quadro devastado e da ameaça de efervescência popular, Washington permitiu o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento com alto grau de proteção e dirigismo econômico por parte do Estado, em grande desacordo com a economia liberal

imposta às demais regiões. Com isso, Alemanha e Japão transformaram-se em pivôs regionais da estrutura global de acumulação de capital (ANDERSON, 2015, pp. 54 – 59).

Perante as regiões periféricas, os EUA colocaram-se como uma potência anticolonial e não tinham intenções de conceder o retorno à configuração das zonas de influência de antes da Segunda Guerra. Washington vislumbrava a independência formal das antigas colônias, que seria substituída pela posição de clientes dos norte-americanos. Embora a democracia fosse o sistema político ideal e estivesse estabelecida nos países avançados, o mesmo não ocorria na periferia. Para realizar suas operações na periferia, os norte-americanos desenvolveram um pacote de mecanismos específicos: guerras convencionais, compra de líderes, golpes militares, sanções econômicas, espionagem, etc. O consentimento em torno do poder norte-americano que existia no Primeiro Mundo não parecia ser equivalente na periferia. Ainda assim, os EUA contaram com aliados leais em meio às elites regionais (ANDERSON, 2015, pp. 67 – 84).

As duas primeiras décadas do pós-guerra ficaram conhecidas como "Época de Ouro do Capitalismo". No âmbito dos países desenvolvidos, vivenciava-se uma fase excepcional de sua história no quesito prosperidade. A economia mundial cresceu de forma inédita, com abrupto aumento da produção industrial, agrícola e do comércio. Os problemas sociais para a classe trabalhadora pareciam ter sido resolvidos com a formação dos Estados de bem-estar e rendas crescentes. Essa reestruturação ocorreu pela aglutinação de dois elementos. Primeiro, uma "economia mista", que potencializou a capacidade do Estado de planejar e administrar a modernização econômica e dinamizou a demanda – prevalecia a noção de que o capitalismo poderia ser livrado de suas mazelas. Segundo, o compromisso com o pleno emprego e com a redução da desigualdade econômica proporcionou, pela primeira vez na história, um mercado de consumo de massa para bens de luxo, os quais passaram a ser tomados como bens de necessidade. Por sua vez, a internacionalização econômica hipertrofiou a capacidade produtiva mundial, estabelecendo uma divisão do trabalho internacional elaborada. O comércio de produtos industrializados, em especial entre os países centrais, explodiu no período. Embora a "Época de Ouro" tenha pertencido aos países capitalistas desenvolvidos, o período foi marcado pelo "desenvolvimentismo" do Terceiro Mundo, com crescimento populacional, aumento da expectativa de vida, redução da fome, aumento da produção de alimentos e, especialmente, surto industrial (HOBBSAWM,

2013, pp.253 – 281). No entanto, é preciso ter em conta que esse arranjo somente foi possível por garantir liberdade de atuação e expressiva lucratividade para o capital. Os recorrentes aumentos de produtividade permitiam a elevação dos salários, sem que isso ameaçasse os ganhos. Outro elemento importante foi a "ameaça socialista", que pressionou por concessões a classe trabalhadora para que abdicasse do sonho revolucionário (CORRÊA, 2012, p. 119).

Nesse contexto, no entanto, ocorreu um conjunto de mudanças que provocaram alterações na estrutura internacional. De fato, no início da década de 1970, há um período de viragem, com o fim da “Era de Ouro” e a gestação do que conhecemos como "capitalismo contemporâneo". O padrão dólar-ouro funcionou enquanto a hegemonia econômica dos EUA estava no auge e os demais países capitalistas centrais mantinham-se dependentes da importação de bens, capital e tecnologia. Contudo, na década de 1960, novas condições começaram a minar tal arranjo. Primeiro, o aumento das exportações das indústrias da Alemanha e do Japão, as quais começaram a superar as concorrentes estadunidenses em diversos setores. Enquanto os primeiros países acumulavam reservas, os norte-americanos encontravam dificuldades para equilibrar sua balança de pagamentos. A esse processo se somaram os crescentes déficits orçamentários dos EUA, para financiar investimentos externos e gastos militares, e a compra massiva de ouro por parte da França, o que criou grandes pressões sobre o dólar e dúvidas sobre a capacidade dos norte-americanos em converterem a moeda em ouro.

A concorrência industrial entre os centros capitalistas também causou um excesso de capacidade e produção, que foi manifestado no declínio da taxa de lucro agregada do setor manufatureiro internacional. A economia mundial abandonava a onda de crescimento vertiginoso e entrava em um quadro de estagflação (combinação de estagnação econômica e inflação). De acordo com Brenner (2003, pp. 45 – 55), a trajetória da taxa de lucro é o fator principal para a explicação do fim da “Época de Ouro”, tal como a causa do grande período de estagnação econômica posterior.

Para Corrêa (2012, pp. 122 – 124), as alterações no mundo capitalista não ocorreram por fatores externos, mas por tensões inerentes ao próprio modo de produção. O que aconteceu na década de 1970 foi uma das crises cíclicas do capitalismo, as quais ocorrem por um processo de superacumulação (superprodução de capital que não é capaz de obter os níveis lucrativos anteriores). Nesse sentido, corrobora-se a hipótese de que a variável para apontar a eclosão da crise na década de 1970 é a tendência do

declínio da taxa de lucro, que já estava em curso no decênio anterior. Portanto, a queda da taxa de lucro foi a causa da crise, e não somente uma simples manifestação.

Em meio a tais ocorrências, o aumento dos fluxos de capital internacional minava os regimes de controle, que eram mecanismos-chave das políticas econômicas do pós-guerra. De fato, no final da década supracitada, os EUA e os países europeus começaram a ser ultrapassados no âmbito das finanças pelas empresas multinacionais e bancos globais. Ao depositarem e movimentarem grandes volumes monetários na Europa, esses atores criaram novos instrumentos bancários e novos mercados financeiros (como, por exemplo, o mercado de eurodólares e os mercados *offshore*), enquanto os fluxos de capital internacional se intensificavam. O resultado desses movimentos foi a rápida expansão do mercado de divisas, alcançando um volume de operações e especulações sem precedentes (EICHENGREEN, 2012, pp. 159 – 164; MARICHAL, 2010, pp. 159 – 178).

A estabilidade relativa das diferentes moedas se mantinha, apesar da crescente pressão e volatilidade dos mercados. Entretanto, em 1971, a especulação sobre o dólar crescia e a crise econômica intensificava-se. O predomínio estadunidense não poderia estar em questão, não havendo mais possibilidade de retorno à benevolência, quanto mais assistência estadunidense ao desenvolvimento econômico da Alemanha e Japão. Diante disso, o governo norte-americano procurou configurar um novo sistema monetário internacional que fosse controlado pelo dólar e restabelecer as condições de acumulação. O primeiro passo, realizado por Washington de forma unilateral e sem consultas diplomáticas, foi o rompimento da ligação do dólar com o ouro, instituindo um padrão dólar "puro". Não era mais necessário que o dólar mantivesse sua paridade para com o metal nobre, fazendo com que a moeda norte-americana pudesse flutuar livremente segundo as diretrizes do Tesouro.

O novo regime, ao conceder um conjunto de privilégios para o governo norte-americano, funcionou como um instrumento político poderoso e foi responsável por instituir a senhoriagem a Washington, na medida em que os EUA não enfrentam as mesmas restrições que os demais países enfrentam em relação ao balanço de pagamentos. No geral, os países precisam adquirir recursos em moeda internacionalmente aceita para pagar bens e serviços no estrangeiro, porém "essa enorme restrição não existe para os Estados Unidos sob o novo regime monetário internacional, pós-Bretton Woods, porque a moeda corrente internacional é o dólar, e os Estados Unidos não precisam obter dólares fora do país: eles próprios imprimem!"

(GOWAN, 2003, p. 53). Nesse sentido, os gastos militares do governo, a atuação das empresas e do capital financeiro norte-americanos podem exceder em muito o que ganham no exterior, sem restrições cambiais ou no balanço de pagamentos. Além disso, a senhoriagem concede ao governo dos EUA a capacidade de variar o preço do dólar internacional, trazendo grandes desdobramentos econômicos para o resto do mundo, enquanto os próprios permanecem protegidos.

O segundo movimento importante foi a hipertrofia da esfera financeira. A dinâmica dos fluxos de capital dentro desse campo é tomada como aspecto distintivo do capitalismo contemporâneo. O fluxo financeiro foi transformado em ferramenta primária da lógica capitalista de poder, reconfigurando a economia como um todo (HARVEY, 2012b, p. 150). Para tanto, o governo estadunidense, por intermédio de ações unilaterais, aboliu as restrições do fluxo de recursos; cessaram os "controles de capital". Contudo, apesar da gravitação norte-americana, é preciso ter em conta que Washington tirou proveito do crescimento das transações que escapavam às regulamentações e dos mercados criados já na década de 1960, já citados anteriormente.

O processo de internacionalização continuou a crescer e atrair mais recursos, com aumento considerável dos fluxos mundiais de capitais. O passo seguinte ocorreu com o acúmulo de "petrodólares", oriundos do aumento abrupto do preço do petróleo, em 1973; na verdade, o valor do óleo continuou crescendo ao longo da década, tendo mais um aumento substantivo em 1979. O enorme superávit acumulado pelos países exportadores de petróleo criou o negócio da reciclagem do dinheiro, aproveitado ao máximo pelos bancos e instituições financeiras dos EUA, Grã-Bretanha e França. Contudo, diante da recessão nos países centrais, o dinheiro foi canalizado para numerosos empréstimos aos países em desenvolvimento. O movimento final ocorreu com o aumento súbito da taxa de juros nos EUA, no episódio que ficou conhecido como "choque Volcker". Sob o argumento de reduzir a inflação, esse movimento fez com que a taxa de câmbio crescesse muito além do nível de equilíbrio, com valorização severa do dólar e precipitou a crise da dívida nos países da América Latina (ANDERSON, 2015, pp. 88 – 89; EICHENGREEN, 2012, pp. 183 – 196; MARICHAL, 2010, pp. 183 – 208).

Em tal quadro, a resposta à crise de acumulação consistiu no restabelecimento das condições históricas da acumulação capitalista, por intermédio de novas formas de ação do capital, em níveis nacional e internacional, dando início ao que ficou conhecido como neoliberalismo. O modelo de acumulação keynesiano entrou em declínio, sendo

substituído pelo modelo de acumulação neoliberal, que objetivava impor os imperativos de mercado a todos os âmbitos da vida humana. Nesse sentido, o Estado, como um âmbito da organização social, abandonou suas restrições à lógica mercantil – que existiam no modelo anterior – para se transformar em ferramenta de expansão e imposição das normas da concorrência mercantil e da acumulação de capital. O Estado, embora deixe de ser intervencionista e ator empresarial, continua com papéis fundamentais no campo econômico, devendo gerenciar as políticas monetária, fiscal, cambial, trabalhista, etc., sempre com o objetivo de criar o melhor ambiente para os negócios. Portanto, muito diferente do que é propagandeado, o Estado, antes de ser um entrave ao mercado, tornou-se um dos seus principais agentes, utilizando a ação pública para transformar a sociedade.

No plano internacional, as mudanças receberam a nomenclatura de "globalização": a internacionalização do capital, com seus movimentos livres e velozes, acompanhados da especulação financeira por todo o planeta. Wood define o termo como:

[...] a abertura das economias subordinadas e sua vulnerabilidade ao capital imperial, enquanto a economia imperial continua protegida tanto quanto possível dos efeitos esperados. Globalização não tem a ver com liberdade de comércio. Pelo contrário, ela está associada ao controle cuidadoso das condições de comércio, no interesse do capital imperial (WOOD, 2014, p. 103).

A globalização, portanto, não pode ser vista como uma economia integrada. Ela consiste, ao contrário, em uma integração seletiva. Embora os movimentos de capitais pelas fronteiras nacionais estejam muitos mais frequentes e rápidos, os salários, os preços, as condições de trabalho e a mobilidade dos trabalhadores são profundamente diversificados em todo o globo. Nesse sentido, o Estado, ao contrário do que propagandeiam alguns teóricos, está no centro da globalização. Ele tem a função essencial, a qual ainda não pôde ser desempenhada por nenhuma outra instituição ou agência transnacional, de garantir a criação e a manutenção das condições de acumulação (administração e coerção da ordem social, relações de propriedade, estabilidade contratual, etc.). Paralelamente, as companhias multinacionais, tomadas frequentemente como poderosas, dependem do indispensável apoio do Estado, tanto no seu país quanto nos demais países em que atuam.

Como apontaram Duménil e Lévy (2005, pp. 86 – 88), neoliberalismo foi, essencialmente, a reafirmação e forma de um poder de classe, do poder da finança. O que as medidas empreendidas por Washington fizeram foi levar as finanças privadas para o centro do novo sistema monetário internacional, fazendo com que operassem em escala qualitativamente diferente. O fator característico da classe dominante no capitalismo é a propriedade dos meios de produção. Contudo, essa propriedade assume diferentes formas institucionais, as quais se modificam durante o tempo. Durante o neoliberalismo, a propriedade se manifesta sob forma financeira, sendo exercida através da posse de títulos.

Nesse contexto, Chesnais definiu acumulação financeira como a

“[...] centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços” (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Por isso, sob o neoliberalismo, o capital portador de juros (também chamado de *capital financeiro* ou *finança*) está no centro das relações econômicas e sociais, procurando produzir dinheiro sem sair do campo financeiro, através de empréstimos, dividendos recebidos por posse de ações e especulação. O campo de atuação desses agentes são os mercados financeiros integrados no plano internacional e as cadeias de dívidas. Para que o capital portador de juros alcançasse o posto atual, foi necessário que os Estados mais poderosos liberassem os movimentos de capitais, desregulassem seus sistemas financeiros e promovessem políticas que favorecessem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças familiares por parte dessas instituições financeiras especializadas (CHESNAIS, 2005, pp. 35 – 36).

A liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais levaram à emergência de um espaço financeiro mundial. Apesar disso, os sistemas nacionais não foram completamente suprimidos. Na configuração mundial, há uma forte hierarquia, que coloca em diferentes níveis os sistemas financeiros dos diversos países, sob a liderança norte-americana, devido ao poder do dólar e ao tamanho dos mercados estadunidenses de obrigações e ações. Ele é a base sobre a qual o capital norte-americano opera nos demais mercados e o ponto de convergência de capitais ociosos, das mais diversas fontes, do mundo inteiro. Por sua vez, nos países emergentes, a liberalização e a desregulamentação dos sistemas financeiros foram implementadas sob

gerenciamento do FMI e do Banco Mundial, e sob pressão política dos EUA. Estes agentes, junto aos seus representantes locais formados nas universidades norte-americanas dentro da matriz neoliberal, obtiveram dos governos a descompartimentalização dos mercados financeiros, a transformação da dívida pública em título e a formação de mercados de obrigações domésticos ligados aos mercados financeiros dos países centrais (CHESNAIS, 2005, pp. 44 – 48). Além disso, é preciso ter em conta o papel das burguesias nacionais, que têm interesse direto na propagação do modelo em questão. Por isso, sua implementação não pode ser concebida como uma imposição externa, mas como uma matriz política e econômica que corresponde aos interesses internos de classe no bloco de poder de cada Estado nacional, dentro da dinâmica do imperialismo atual.

Não obstante, as condições de acumulação foram completadas com uma nova disciplina nas relações capital-trabalho, que colocou os trabalhadores sob um regime mais flexível, i.e., ataque à legislação trabalhista, volatilidade dos postos de trabalho, rebaixamento dos salários e dificuldades para negociações coletivas. Tomadas em conjunto, tais medidas permitiram o aumento da intensidade do trabalho e da extração do mais-valor. A situação da classe trabalhadora ainda foi mais precarizada pela desestruturação do Estado de bem-estar social (redução dos mecanismos de proteção, dos benefícios, desemprego crescente, etc.), a qual foi vinculada a reformas tributárias regressivas.

O neoliberalismo viria a cumprir parte de suas promessas, como controle da inflação e a recuperação dos lucros, a qual ocorreu não por intermédio do investimento produtivo, mas através da derrota do movimento sindical e da contenção dos salários. Contudo, todas estas medidas foram implementadas com o objetivo de restaurar as taxas de crescimento do capitalismo a patamares anteriores à década de 1970, aspecto em que falharam profundamente. Apesar de todo o quadro institucional criado a favor do capital, o investimento decaiu durante os anos de 1980, muito em função da desregulação financeira, a qual criou condições mais favoráveis ao investimento especulativo do que produtivo (ANDERSON, 1995, pp. 10 – 15).

Tomadas em conjunto, as medidas de liberalização dos mercados, a alta do dólar e a elevação da taxa de juros norte-americana formaram o “golpe” para a instalação da “ditadura dos credores”. Os países do Terceiro Mundo, que haviam sido incentivados ao endividamento do crédito barato à vinculado a reciclagem dos petrodólares, foram os que mais sofreram as consequências do “golpe”. A dívida desses países foi dinamizada,

construindo um mecanismo de transferência de recursos que se reproduz sem cessar. As taxas de juros superiores ao crescimento do PIB criam um ciclo virtuoso para a extração de valor dos mutuários. O serviço da dívida comprometeu uma parcela cada vez maior do orçamento dos Estados, das receitas oriundas da exportação e das reservas dos países, fazendo com que a única maneira de manter o serviço da dívida seja o aprofundamento do déficit através da contração de novos empréstimos com juros cada vez mais elevados. Por último, mas não menos importantes, os novos créditos implicavam o comprometimento com a aplicação de processos de ajuste estrutural, que provocaram não somente a desindustrialização, mas, fundamentalmente, a liberalização e desregulamentação dos mercados periféricos, dando fim aos controles sobre os movimentos de capitais e abrindo os sistemas financeiros nacionais desses países (CHESNAIS, 2005, pp. 39 – 44).

A interpretação de Fiori (2004, pp. 85 – 94) oferece uma perspectiva distinta sobre os acontecimentos das décadas de 1960 e 1970. Para o autor, o que é tomado como "crise dos 70" não pode ser visto simplesmente como resultado de derrotas diplomáticas dos EUA, nem da concorrência econômica das demais potências capitalistas, mas como produto do impulso expansivo da potência hegemônica em busca do poder global. O poder hegemônico mundial tem necessidade constante de expansão e intolerância a qualquer ameaça regional, fazendo com que a luta por mais poder seja constante. A partir dos reveses ocorridos no período supracitado, ganhou força, dentro do *establishment* norte-americano, a perspectiva que apontava para a necessidade de os EUA buscarem a conquista global sob a forma de império mundial.

Fiori (2004, pp. 85 – 94) argumentou que as pressões sobre o dólar e o aumento dos preços do petróleo estavam relacionados com o período de sucesso econômico das décadas anteriores. O primeiro passo à globalização dos mercados financeiros foi a criação do *Euromarket*, no fim da década de 1950, com apoio dos EUA e da Inglaterra e com participação dominante dos bancos norte-americanos. A década seguinte testemunhou o primeiro ataque europeu ao dólar, o qual levou Washington a pressionar os governos europeus a liberalizarem seus mercados de capitais, tomando esta medida como forma de manter a autonomia da sua política econômica e de suas decisões estratégicas frente às pressões externas. A desvalorização do dólar e a abolição do controle de capitais realizada pelo governo norte-americano, em 1974, corroboraram as decisões que já vinham sendo tomadas anteriormente para viabilizar a expansão do capital americano e autonomia no manejo da política interna. Portanto, a “crise do

dólar”, ao invés de acidente ou derrota, constituiu um objetivo buscado de forma consciente e estratégica pela política econômica internacional do governo norte-americano.

1.2.2 – O “novo século americano”

O fechar de cortinas da Guerra Fria (1989 – 1991) trouxe consigo o fim de uma época. Os EUA se estabeleceram como superpotência única, fato inédito na história mundial. O fim do contraponto soviético e a desregulação da economia mundial criaram um terreno à mercê do dólar e a capacidade da intervenção militar norte-americana se impôs no plano global. O poder imperial estadunidense apoiava-se no controle das estruturas internacionais no campo financeiro, produtivo, ideológico e militar, mas sem suprimir os Estados nacionais. No entanto, os norte-americanos ainda tinham metas a cumprir: o livre mercado ainda não era mundial, sendo necessário aprofundar os laços no ocidente e fazer a transição da antiga zona socialista; a democracia precisava ser expandida e ter sua segurança garantida; e muitos Estados ainda não conheciam seu lugar na hierarquia internacional. A Guerra Fria havia deixado resquícios; Washington não poderia descansar.

Os norte-americanos não demorariam para mostrar que aqueles que não consentissem e que não se alojassem dentro das suas estruturas internacionais não seriam tratados com benevolência. Nesse sentido, como argumentou Fiori (2004, pp. 94 – 100), a Guerra do Golfo funcionou como mecanismo de demonstração não somente do período militar norte-americano, mas também da nova doutrina estratégica dos EUA. A mesma tinha como eixo principal impedir a emergência de qualquer tipo de potência regional, sem existir qualquer vácuo ou divergência entre os governos republicanos e democratas. Nesse sentido, haveria uma continuidade política e estratégica entre governos George W. H. Bush (1989 – 1993) e Bill Clinton (1993 – 2001).

No plano discursivo, a administração democrata difundia a crença no poder pacífico dos mercados e na força da globalização, os quais teriam criado um mundo cosmopolita, pacífico e democrático sob a liderança virtuosa dos EUA. Por outro lado, na prática, o governo Clinton manteve a crença dos norte-americanos como “nação necessária”, expressa nas 48 intervenções militares empreendidas, número muito acima das 16 ocorridas durante a Guerra Fria. Em 2001, a ascensão do governo George W. Bush (2001 – 2009) trouxe consigo alterações na retórica utilizada pela administração Clinton, utilizando linguagem de cunho militar e defendendo explicitamente o direito de

intervenção preventiva por parte dos EUA. Entretanto, apesar do belicismo, o liberalismo econômico e a defesa da abertura e desregulamentação dos mercados continuaram presentes. Portanto, apesar das diferenças retóricas, após a Guerra do Golfo estabeleceu-se um consenso entre democratas e republicanos, o qual apontava na direção do império mundial norte-americano. Ademais, essa perspectiva interpretativa também foi compartilhada por Callinicos (2011, pp. 156 – 157), adicionando que o recurso à militarização da política externa estadunidense pode ser compreendido como a utilização da principal vantagem comparativa norte-americana, a sua colossal força militar, com gastos anuais superiores aos demais países combinados.

Anderson realizou estudo notável sobre o mapeamento dos principais debates realizados pelos estrategistas norte-americanos. O grupo formado por esses últimos caracteriza-se pelos seguintes aspectos: a) transcende ao campo da política externa; b) não possui preocupações acadêmicas, formando um domínio próprio que é distinto da história diplomática e da ciência política; c) os textos possuem caráter fortemente prescritivo; d) os atores trabalham de forma direta ou indireta no Departamento de Estado ou de Defesa, buscando galgar postos no aparelho de Estado; e) o eixo central é a estratégia do poder global dos EUA relacionado com a da “burocracia imperial” do Estado norte-americano, independente de qual seja o partido na chefia do Poder Executivo (ANDERSON, 2015, pp. 137 – 140).

O mapeamento do debate torna possível identificar questões e certezas transcendentais aos analistas norte-americanos, tal como apontar os critérios delimitadores à tomada de decisões por parte de Washington. Dentre as principais questões consideradas, podemos destacar as seguintes: a) Qual seria o melhor mecanismo para enfrentar os desafios impostos por Rússia e China, diálogo e cooptação ou atrito e contenção? b) Qual o nível de autonomia que deve ser concedido aos protetorados europeus, em especial a Alemanha? c) Qual a possibilidade e vantagem de permitir o acesso regulado do Irã às armas nucleares?

Nesse contexto, em contrapartida, os delineadores da estratégia norte-americana possuem convicções em comum. Primeiro, acreditam que os norte-americanos foram escolhidos e são indispensáveis, tendo a responsabilidade de liderar e policiar todo o sistema mundial, precisando manter, para tanto, sua superioridade militar global e domínio dos oceanos. Segundo, não há mais a distinção entre realistas e idealistas, com todos os partidos compartilhando a mesma estratégia. Terceiro, a abertura de mercados e desregulamentação das finanças constituem o principal instrumento de poder

internacional. Quarto, não há mais a defesa da democracia como um fator de validade universal; jogada em segundo plano, ela interessa como mecanismo de perpetuação dos interesses estadunidenses (ANDERSON, 2015, pp. 141 – 210).

A chegada de Clinton à Casa Branca coincidiu com a intensificação do projeto para desenvolver uma ordem liberal de livre-comércio sob gerenciamento norte-americano. O programa de fortalecimento do capitalismo norte-americano concebia a política internacional como ponto fundamental, enquanto se baseava na centralidade da política estatal nos assuntos econômicos. Ao invés de estarem contrapostos, Estado e mercado deveriam trabalhar em conjunto. Nesse sentido, os EUA passaram a defender uma estratégia de portas abertas, que vinculava segurança nacional e segurança econômica, procurando abrir fronteiras para produtos, capital e serviços norte-americanos. Em tal quadro, o CW⁵ figurou como um cardápio sintetizador das regras para o Terceiro Mundo (no Sul e no Leste), enquanto a capacidade de administrar as crises internacionais criava as condições para o gerenciamento e a implementação das normas defendidas pelos norte-americanos. Ademais, essa postura foi complementada pela radicalização dos programas empreendidos pelo FMI e pelo BM, comprometendo as agências na transformação das economias nacionais.

Os esforços econômicos do governo Clinton foram direcionados, principalmente para o leste e sudeste da Ásia, concebido como centro irradiador de desafios, na medida em que se estruturava como um centro de acumulação dinâmica. O ponto chave era transformar a economia e política interna desses países para que estivessem coordenadas com o capitalismo norte-americano. Para tanto, Washington utilizou a vulnerabilidade dos países da região perante as flutuações no câmbio, na medida em que eram profundamente dependentes das exportações. Como as moedas de tais países estavam atreladas ao dólar e como suas exportações eram destinadas ao Japão, um dólar baixo perante o iene faria com que as exportações aumentassem, enquanto um dólar alto traria efeitos sobre estas exportações.

No início da década de 1990, a fim de enfraquecer o Japão, o Tesouro manteve o dólar em queda diante do iene. Entretanto, em 1995, esta posição se inverteu, com o dólar subindo contundentemente, o que gerou pressões sobre as exportações da região. Ao mesmo tempo, parte dos governos do Leste da Ásia havia cedido às pressões do FMI e de Wall Street para abrir as contas de capital e setores financeiros internos,

⁵ O CW será tratado com maior atenção no capítulo 2 deste texto.

tornando possível que suas economias entrassem na armadilha dos fluxos de “moeda quente”, pois eles permitiam – à primeira vista – que os países não estivessem à mercê das flutuações da moeda e escapassem dos difíceis ajustes internos. Quando os fundos norte-americanos atacaram e o crédito voltou para o eixo anglo-saxão, as economias asiáticas foram arrastadas para a ingerência do Tesouro dos EUA e do FMI. Os efeitos colaterais da crise na Ásia alcançaram, em 1999, Brasil e Rússia, jogando ambos os países em um espiral decrescente. Ademais, tal como ocorrera nas crises latino-americanas na década de 1980, os propagandistas do eixo anglo-saxão creditaram a crise à falência do modelo de crescimento do Leste da Ásia, apontando a validade universal do capitalismo neoliberal. Ao contrário do que era vinculado, a crise foi, de fato, produto do trabalho conjunto das forças financeiras de Wall Street e da vontade política de Washington, tendo como objetivo o remodelamento econômico dos países asiáticos (MARICHAL, 2010, pp. 225 – 259; GOWAN, 2003, pp. 159 – 190).

Antes mesmo da crise dos países no Leste Asiático, o colapso financeiro do México, em 1994, primeiro classificado como uma “crise de mercado emergente”, havia colocado as bonanças da globalização em xeque. Salvaguardadas as devidas especificidades para cada um dos casos, os colapsos trouxeram questionamentos quanto à efetividade dos pacotes de resgate utilizados e à debilidade dos mercados financeiros dos países em desenvolvimento, que não contavam com mecanismos de regulação adequados para manusear os enormes fluxos de capitais. Em ambas as questões, a capacidade de auxílio e percepção do FMI foi questionada, com a agência sendo bombardeada pela sua incompetência em prever crises e políticas adequadas (MARICHAL, 2010, pp. 260 - 262).

No quesito militar, o governo Clinton expandia suas fronteiras com a ampliação da OTAN, postura seguida pelas administrações posteriores. Ao tocar a fronteira da Rússia, o movimento da OTAN representou duas coisas: (1) deteve possíveis tentativas de ascensão por parte de Moscou, colocando seus antigos Estados satélites sob proteção ocidental; (2) reafirmou a hegemonia norte-americana perante o Ocidente europeu, ao impedir que estes últimos atuassem de forma mais autônoma ao aproximarem-se, por si mesmos, do Leste (ANDERSON, 2015, pp. 107 – 108).

A nova ordem unipolar também testemunhou a desagregação da Iugoslávia e a eclosão de um conflito bélico entre as diferentes etnias. Embora tenhamos a intenção de recuperar essa pauta mais à frente, algumas considerações sobre a ingerência estadunidense na contenda são necessárias: a) foi a primeira vez que o Conselho de

Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas) terceirizou uma operação militar à OTAN; b) igualmente inédito foi considerar um bombardeio aéreo como interferência humanitária; c) a OTAN, recém-ampliada e supostamente uma agência defensiva, foi utilizada para atacar outro Estado; d) ocorreu a “revolução dos assuntos militares”, marcada pelo desenvolvimento tecnológico que propiciou maior precisão aos bombardeios; e) os direitos humanos foram utilizados como justificativa para a ingerência direta (ANDERSON, 2015, p. 109).

A última inovação do período Clinton ocorreu no Oriente Médio. A derrubada do regime de Hussein, objetivo permanente de Washington, não ocorreu – como era esperado – com o fim da Guerra do Golfo. Diante disso, os norte-americanos, promovendo as sanções mais abrangentes por meio do Conselho de Segurança da ONU, proibiram transferências comerciais ou financeiras para o Iraque. Quando o estrangulamento econômico e o financiamento secreto de operações não se mostraram suficientes para a derrubada de Saddam, Washington organizou um conjunto de bombardeios ao país. Dessa forma, o arsenal imperial ganhava uma nova ferramenta: a guerra convencional não declarada (ANDERSON, 2015, p. 109).

Durante a administração de George W. Bush, os neoconservadores ocuparam cargos de destaque. A agenda de guerra total não havia sido elaborada sob essa administração, mas o ataque ao WTC, em 2001, constituiu uma oportunidade única para colocá-la, definitivamente, na ordem do dia. Em 1992, havia sido elaborada a “Orientação de Planejamento para Defesa”, produzida pelo então Subsecretário de Defesa, Paul Wolfowitz, e endereçada a George W. H. Bush. O documento tinha como eixo central o objetivo de manter a posição militar dos EUA para desencorajar as demais nações avançadas a desafiar a liderança estadunidense e pleitear papéis de liderança, mesmo em âmbito regional. Durante o governo George W. Bush, Wolfowitz ocupou o cargo de conselheiro do presidente e, posteriormente, foi escolhido como presidente do BM. Quando publicou o supracitado documento, Wolfowitz tinha como principal correligionário Dick Cheney, que se tornaria vice-presidente também no governo George W. Bush (WOOD, 2014, pp. 116 – 120).

O princípio estruturado na “Orientação de Planejamento para Defesa” tornou-se oficial com a “Estratégia de Segurança Nacional” de George W. Bush, publicada em 2002. Essa postura instalava a “Operação Guerra Infinita”, apontando a necessidade de uma guerra sem limites, que não deve possuir restrições temporais ou geográficas. Em uma guerra desse tipo, as regras deveriam ser elaboradas à medida que se avança, sem a

necessidade de intervenção militar ter objetivos claros e realizáveis desde sua gênese. A “guerra contra o terrorismo” não foi o primeiro exemplo da nova doutrina, na medida em que essa deita raízes na noção de “guerra humanitária”. Em complemento, os norte-americanos colocaram-se como portadores do direito exclusivo de “intervenção defensiva”, defendendo a realização de ataques preventivos de forma unilateral e sem a necessidade de autorizações internacionais, não somente perante ameaças militares, mas também em antecipação à alguma possibilidade – que poderia ser, inclusive, imaginária – de perigo futuro (WOOD, 2014, pp. 110 – 114).

Outro programa importante, que convergia com os supracitados e que ganhou escopo de maneira explícita no governo George W. Bush, foi o “Projeto para o novo século americano”. O mesmo foi elaborado em 1997, tendo como membros participantes os já mencionados Wolfowitz e Cheney, mas também o secretário de defesa da administração Bush, Donald Rumsfeld. O programa contava com três premissas básicas: 1) a liderança dos EUA é boa para o país e para o resto do mundo; 2) a liderança implica força militar, diplomática e compromisso com princípios morais; 3) poucos líderes políticos podem estar na condição de liderança global. Apesar de especificamente norte-americanos, estes elementos eram apresentados como universais, desdobrando-se em outros valores, tais como: liberdade, democracia, respeito à propriedade privada, as leis e ao indivíduo; em conjunto, estabeleciam um código de conduta para o mundo inteiro (HARVEY, 2012b, pp. 154 – 156). Dessa forma, saía de cena a sofisticada retórica multilateral do governo Clinton, entrando em seu lugar o compromisso explícito com a *realpolitik* estadunidense.

Nesse contexto, o governo norte-americano discorria sobre um conjunto de Estados que representavam ameaças potenciais aos EUA. Por um lado, a ausência de poderes estatais efetivos, os chamados “Estados falidos”, colocavam em risco o ambiente estável e previsível de que o capitalismo necessita; por outro, os Estados que operam fora da órbita de Washington, denominados “Estados bandidos” (WOOD, 2014, pp. 116 – 117). No segundo grupo, destaque especial foi concedido a Coreia do Norte, Irã e Iraque. O Estado iraquiano era considerado central por sua importância geopolítica e regime não alinhado a Washington – o qual deixava o país imune ao capitalismo financeiro e, por conseguinte, longe do raio de atuação das reformas institucionais engendradas pelos norte-americanos –, riqueza em petróleo e pela possibilidade de liderar um movimento de nacionalismo árabe que pudesse dominar o Oriente Médio e manter a economia global refém do fluxo de petróleo. Os norte-americanos procuravam

reconstruir o Iraque, fazendo com que o país árabe se transformasse em uma sociedade de capitalismo neoliberal e com perfil de consumo ocidental, funcionando como exemplo a ser seguido pelos países da região; como o início de uma “revolução democrática” no Oriente Médio (HARVEY, 2012b, pp. 157 – 159; CALLINICOS, 2011, pp. 158 – 159). De fato, Wood argumentou que, embora a invasão ao Iraque tenha desembocado uma ocupação militar, a intenção jamais foi estabelecer um império colonial norte-americano, tampouco havia planejamento para ocupação depois da guerra. Washington agiu com a intenção de substituir o regime iraquiano, preservando a estrutura estatal local, para então estabelecer a hegemonia econômica dos EUA, implantar o capital estadunidense e transformar o Iraque em base militar, substituindo a Arábia Saudita (WOOD, 2014, p. 10).

Como foi destacado por Panitch e Gindin (2003, pp. 30 – 31), o reforço da postura e retórica explicitamente imperiais por parte dos EUA trouxeram à tona todas as tensões da combinação da função imperial de coordenação geral do Estado norte-americano, com o poder coercitivo para garantir os interesses nacionais. A defesa dos interesses do capitalismo global tornou-se mais difícil de gerir, uma vez que são apresentados, antes de tudo, como demandas especificamente norte-americanas. Em paralelo, o principal problema para os EUA reside na necessidade de reformar todos os Estados do mundo, com intuito de que os mesmos sejam compatíveis com a administração da ordem global e condição geral de reprodução e extensão do capitalismo mundial. Esta questão é ainda mais latente nas regiões periféricas, onde é ainda mais difícil construir as estruturas semelhantes às que o imperialismo norte-americano havia conseguido fazer com os Estados capitalistas avançados. Isso explica a proliferação das bases militares estadunidenses através do globo e a integração dos aparatos de política e inteligência dos Estados ao império.

A primeira movimentação bélica após o ataque ao WTC ocorreu com a invasão do Afeganistão, ainda em 2001, reafirmando a supremacia militar norte-americana e demonstrando os custos de oposição a Washington. O sucesso dessa empreitada catapultou o avanço sobre o Iraque, iniciado em 2003. Este último, contudo, consistia em uma sociedade mais complexa e contava com um exército moderno, que não poderia ser derrubado por tropas irregulares. A principal razão utilizada como pretexto ao ataque foi a tese de que o Iraque possuiria armas de destruição em massa, responsáveis por ameaçar a segurança estadunidense. A esse fato somavam-se, em segundo plano, a violação dos direitos humanos e a pauta da extensão da democracia liberal. Pouco

importava se, de fato, o regime de Hussein tivesse em mãos os artefatos supracitados; o relevante era a capacidade de criar consenso nacional – democratas, republicanos e mídia – em torno da invasão (ANDERSON, 2015, pp. 111 – 116).

Internamente, o ataque ao WTC causou comoção nacional, fazendo com que, virtualmente, não houvesse divergências. Paralelamente, também catalisou o nacionalismo norte-americano e serviu como justificativa para instalação de um quadro de vigilância sobre a sociedade e para violações de direitos civis. No plano externo, inicialmente, poucos se manifestaram de forma contraditória. Entretanto, progressivamente, a escalada do unilateralismo e a maior transparência do truculento plano norte-americano fizeram com que outros Estados se afastassem, retirando seu apoio. Mesmo a Grã-Bretanha, aliada histórica dos EUA e fundamental para as invasões no Afeganistão e Iraque, demonstrou reticências a participar de novas empreitadas militares. Em certa medida, ainda durante a administração George W. Bush, a capacidade de liderança moral e o consenso de que desfrutavam os norte-americanos foram corroídos. (ANDERSON, 2015, p. 110; HARVEY, 2012b, pp. 161 – 162; PANITCH; GINDIN, 2003, p. 31 – 32). Esses movimentos militares demonstram que, para os países periféricos, os caminhos eram dois: (1) a intervenção direta para aqueles que fossem incapazes de gerenciar seus territórios nacionais; (2) a submissão à “lei do mercado” para aqueles que aceitassem de forma voluntária os imperativos da economia global, a qual é gerenciada por um consórcio de IFIs.

O colapso financeiro ocorrido em 2008 foi inesperado, na medida em que ocorreu no centro, em Nova York. A quebra dos bancos, bolsas e mercados imobiliários causou a contração do crédito em nível mundial, afetando a maior parte das empresas do planeta, demonstrando que o processo global de concentração de capitais fez com que uma explosão financeira no centro afetasse todas as praças do mundo. Em setembro de 2008, o naufrágio do Lehman Brothers, que possuía ligações com milhares de financeiras, teve efeitos devastadores (MARICHAL, 2010, pp. 273 – 286).

De acordo com Marichal (2010, pp. 287 – 301), a causa da crise está diretamente vinculada às bolhas que foram formadas nos mercados financeiros. Três elementos foram fundamentais para a escalada da especulação financeira: i) a baixa taxa de juros e a política fiscal expansiva, que financiou o consumo estadunidense sem cessar; ii) um conjunto de reformas jurídicas que facilitou a ação de agentes imprudentes no mercado financeiro; iii) a dinâmica do mercado hipotecário, em especial a expansão abrupta dos mecanismos de maior risco, os quais eram conhecidos como hipotecas *subprime*

(créditos conseguidos àqueles que não oferecem garantias de pagamento). As condições foram complementadas pelos órgãos de classificação de risco, que desestimularam os perigos e contribuíram para a onda de especulação.

O mercado imobiliário alcançou o maior nível de sua história e essa subida conviveu com o alto patamar da bolsa, algo que era incomum. A compra de imóveis surgia como excelente negócio, pelo fato de as hipotecas serem baratas e os valores dos bens subirem sem interrupção. O crescimento dos ativos imobiliários atraiu grandes bancos de investimentos de Wall Street, para os quais os investimentos em hipotecas foram muito atrativos, pois a nova engenharia financeira proporcionava novos mecanismos para a diversificação do risco. Com o objetivo de reduzir o peso das hipotecas em suas carteiras, os bancos comerciais e de investimento transformavam esses créditos em valores comercializáveis.

Para a maior parte dos estudiosos, o estopim da crise ocorreu no dia 15 de setembro de 2008, quando o Lehman Brothers declarou de maneira formal sua quebra, desembocando uma reação em cadeia por todos os mercados financeiros do mundo. Diversas agências possuíam papéis de dívida gerenciados pelo Lehman Brothers, um intermediador-chave em todos os mercados bancários e financeiros; a sua quebra ocasionou o desaparecimento de US\$ 690 bilhões do sistema financeiro mundial. Aos mercados transmitiu-se a mensagem de que não havia certeza se as firmas seriam capazes de pagar suas dívidas, o que precipitou o pânico em financeiras e investidores em todo o globo (MARICHAL, 2010, pp. 287 – 301).

A recessão mundial demonstrou que o neoliberalismo falhou em superar as contradições que causaram o colapso do grande *boom* do pós-guerra e o prolongado período de crise que seguiu, recuperando o nível de rentabilidade que existia. Na prática, o que o neoliberalismo fez foi conceder aos capitalistas e burocratas estatais a coesão ideológica e confiança para enfrentar o trabalhador organizado, tal como legitimar a desregulação e integração mundial dos mercados financeiros. Além disso, apesar de ter sido comparada com a de 1929, devido à sua magnitude, não ocorreu nenhuma ruptura na cooperação entre os Estados capitalistas, os quais mantiveram o compromisso de manter a liberalização e aprofundá-la em longo prazo (PANITCH, 2013, pp. 42 – 43; CALLINICOS, 2011, pp. 134 – 136).

Uma das ocorrências mais notáveis da crise financeira mundial contemporânea foi o fato de não ter desencadeado pânico e crises da dívida soberana nos países em desenvolvimento. Isso não quer dizer, contudo, que os mesmos não tenham sido

golpeados por ela. No América Latina, o contágio da crise se fez sentir no segundo semestre de 2008, com queda nas exportações, redução dos fluxos de investimento e diminuição significativa do turismo internacional. Essas modalidades consistiam em entradas de capital que sustentavam a estabilidade da balança de pagamentos das economias latino-americanas. Contudo, a maior parte dos países da região tinha as finanças públicas e sistemas bancários menos voláteis que no passado. Isso ocorreu, provavelmente, porque já se fazia uma década que os países da região tinham estabilidade em suas contas públicas e contavam com reservas internacionais para arcar com suas obrigações internacionais. Por sua vez, os bancos centrais de diversas nações puderam reduzir a taxa de juros e vários governos incentivaram a economia com recursos fiscais (MARICHAL, 2010, p. 312).

A vitória de Obama (2009) e a entrada do Partido Democrata na Casa Branca não trouxeram alterações substanciais para a política imperial norte-americana. O contínuo avanço da “revolução dos assuntos militares” propiciou a criação de aviões não tripulados, através dos quais era possível acertar alvos até 30 mil pés. Como afirmou Anderson (2015, p. 120), "assassinatos por drones, iniciados sob seu antecessor, tornaram-se a marca registrada do ganhador do Nobel da Paz". Os drones lançavam mísseis em aldeias, aniquilando o exército inimigo, juntamente com mulheres e crianças.

Com o intuito de liquidar um regime que não era bem visto, a administração democrata bombardeou a Líbia sem autorização do Congresso, em uma clara violação da Constituição e da Resolução sobre Poderes de Guerra, estabelecida em 1973. Os ataques ao país em questão trouxeram resultados substanciais: foram responsáveis por renovar as credenciais da intervenção por motivos humanitários, afetadas desde a guerra no Iraque, e revitalizaram a cooperação militar sob a bandeira da OTAN. Como um sucesso ideológico e diplomático, a ação na Líbia constitui a base para a intervenção em nome dos direitos humanos no mundo árabe. Outra tarefa que permaneceu pendente foi a derrubada do regime no Irã. Obama lançou guerra preventiva contra o Irã, sem abrir mão do bloqueio econômico e da guerra cibernética. Na Síria, embora a hostilidade aos EUA nunca tenha sido tão contundente e explícita quanto foi no Iraque, a oposição a Israel e os laços existentes com a Rússia colocavam o país na lista de “Estados vilões a serem destruídos” (ANDERSON, 2015, pp. 121 – 125).

A despeito das alterações do cenário político do Oriente Médio desde a invasão ao Iraque, a posição do poder imperial norte-americano se manteve. Um dos principais

ditadores caiu, outro tem sido enfraquecido sistematicamente, não há horizonte de governo forte no Egito e na Síria, e o Iraque não é mais uma força autônoma. Em paralelo à perda de determinados centros de civilização árabe, a região torna-se cada vez mais refém das dinastias ricas em função do petróleo, as quais estão alinhadas diretamente com Washington (ANDERSON, 2015, pp. 126 – 127).

Embora as prioridades do governo Obama, tal como as de George W. Bush, tenham sido definidas pelas necessidades de policiamento do mundo, Washington não deixou de fomentar a integração econômica global. Ao contrário, no segundo mandato, a administração democrata voltou com o tema da integração econômica para o topo das prioridades (ANDERSON, 2015, p. 129).

De fato, as alterações na Casa Branca não trouxeram mudanças substantivas no campo econômico (HARVEY, 2012b, p. 162). No plano europeu, Washington atua para o estabelecimento de um acordo de livre-comércio, uma espécie de "OTAN econômica". Com o Japão, os EUA procuram estabelecer a "Parceria Trans-Pacífico", que tem como objetivo abrir por completo a economia japonesa, dando fim à anomalia intervencionista concedida no contexto de Guerra Fria e aprisionando de vez a economia japonesa à norte-americana. Por fim, o ponto de destaque consiste na postura estadunidense com relação à República Popular da China. Este último país tornou-se a maior economia exportadora do mundo (2010), a maior economia manufatureira (2012) e estabeleceu um pacote de socorro, no contexto da crise de 2008, três vezes maior que o norte-americano. Diante dessas ocorrências, o governo Obama movimentou-se em direção à China, com o intuito de circundá-la com um cordão de aliados, instalações militares e manter a predominância naval em todo o Pacífico. Washington deseja converter a China em um parceiro leal, que ocupe o segundo lugar na hierarquia de poder capitalista (ANDERSON, 2015, pp. 129 – 131).

Por fim, no que tange à América Latina e ao Caribe, a região continuou a ser uma das prioridades no arranjo do poder norte-americano. Essa área é a maior detentora de recursos naturais do planeta: com 7% da população global, a região possui entre 42 e 45% da água doce mundial; considerada o pulmão do mundo, por desfrutar da metade da biodiversidade global; detentora de colossais depósitos de petróleo, gás, minerais estratégicos e terras que podem produzir qualquer tipo de alimento. Em paralelo, desde a fundação, as concepções de segurança norte-americanas sempre tiveram a América Latina e Caribe como "quintal de casa"; uma área onde não poderia haver interesses que

destoassem das prioridades estadunidenses, como já deixavam claro a "Doutrina Monroe" (1823) e o "Corolário Roosevelt" (1904). Diante disso, afirmou Borón:

Washington se oporá a qualquer processo genuinamente democratizador [...] Qualquer força política que ascenda ao governo e trate de fazer verdade a soberania popular – que se impõe sobre a soberania econômica e política em um mundo de nações poderosas, imperialistas e colonialistas, e países frágeis e subjugados – será ferozmente combatido pelo império (BORÓN, 2015, p. 18).

Por isso, a busca por enquadrar e subordinar os países latino-americanos. Washington poderia aceitar derrotas na África (Angola, Namíbia e Nigéria) ou na Ásia (Camboja ou Vietnã), mas jamais estaria indiferente a Nicarágua, Cuba, Venezuela, Brasil, etc. A mudança no quadro sócio-político da região, a despeito das diferenças entre os países, ocorridas a partir do final da década de 1990, com a ascensão de Chávez (1998) como marco importante, não poderia deixar de produzir represálias. A primeira iniciativa mais clara foi a tentativa de golpe fracassado contra o próprio presidente venezuelano (2002), seguida por greves petroleiras; tentativas de golpe igualmente frustradas na Bolívia (2008) e no Equador (2010), mas exitosos golpes “jurídico-parlamentares” em Honduras (2009) e Paraguai (2012); protestos violentos na Venezuela (2014) e a constante guerra econômica e midiática; campanhas midiáticas contra Morales na Bolívia; agressão financeira e midiática contra Correa no Equador; pressões desestabilizadoras contra Rousseff e o "golpe judicial" para inviabilizar o retorno de Lula no Brasil. Essas medidas devem ser vistas em consonância com o apoio da Casa Branca à Aliança do Pacífico e a tentativa de limitar a influência da China. Por fim, um dos mecanismos fundamentais é a construção de vínculos entre a inteligência norte-americana e os organismos policiais dos países da América Latina e Caribe. Mais importante, o estatuto de "aliado extra da OTAN", adquirido recentemente pela Colômbia. Tal mecanismo procurou reforçar os vínculos militares com países fora do Atlântico Norte, os quais podem servir como bases militares para as guerras travadas pelo império mundial e para processos de desestabilização. O governo colombiano, inclusive, teve a pretensão de se tornar base de vigilância, ameaça e agressão aos vizinhos, tal como tem feito em Israel no Oriente Médio (BORÓN, 2015, pp. 19 – 26).

1.3 – O Banco Mundial no campo das Relações Internacionais

A presente seção tem como intenção debater, de maneira breve, as principais perspectivas existentes em torno das organizações multilaterais no campo de RI. O objetivo principal é situar a forma como tais agências são concebidas pelas vertentes teóricas desse campo. Não se trata de um estudo exaustivo, que objetive dar conta de todas as vertentes, tampouco da variedade de interpretações em cada uma delas. Independente disso, compreender como cada paradigma concebe as organizações internacionais depende, necessariamente, de uma avaliação geral de seus pressupostos. Por último, a seção procura situar o BM, como agência internacional, dentro dos debates teóricos engendrados.

Como apontaram Jackson e Sorensen (2013, p. 60), não há um parâmetro para classificar as teorias de RI, existindo grande diversificação para tal arranjo. No entanto, os autores consideraram as classificações importantes por constituírem instrumentos analíticos, com intuito de estabelecer um panorama com maior objetividade. Nesse sentido, dentro da nossa avaliação, apontaremos as seguintes perspectivas: realismo, liberalismo, construtivismo, teoria crítica e pós-modernismo. As duas primeiras constituem o núcleo tradicional da disciplina, enquanto as demais foram constituídas como abordagens alternativas.

Inicialmente, apresentaremos dois quadros gerais sobre essas perspectivas, os quais serão úteis nas exposições posteriores.

Quadro 1: Correntes clássicas das teorias de RI

Corrente teórica	Realismo	Liberalismo
Atores	O Estado.	O Estado é um dos atores mais importantes; Organizações internacionais; Empresas multinacionais; Neoliberalismo: o Estado é o ator mais importante.
Interesse dominante dos Atores	Clássico: o poder; Neorealismo: sobrevivência ou dominação.	Variável, dependendo do ator e das circunstâncias
Nível de análise	Realismo: Estado e/ou	Sociedade doméstica/sociedade

	sistema; Neorealismo: sistema.	internacional.
Dinâmica	Conflito.	Cooperação e conflito.
Lógica de Produção do Ordenamento	Balança de poder.	Institucionalização.
Temas mais importantes	Guerra.	Economia.

Fonte: NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 233.

Quadro 2: Abordagens alternativas das teorias de RI

Corrente teórica	Teoria Crítica	Construtivismo	Pós-Modernismo
Lógica de produção do conhecimento	Situada histórica e socialmente.	Intersubjetividade.	Poder/verdade.
Objeto de análise	Ordens mundiais/hegemonia.	Anarquia/domínio.	Práticas discursivas.
Dinâmica	Dominação/Exclusão.	Coconstrução	Dominação/exclusão.
Materialismo/Idealismo	Dialética.	Idealismo.	Idealismo.
Visão do Estado	Complexo Estado/sociedade.	Agente corporativo.	Espaço arbitrário de exclusão.
Fundacionismo/Racionalidade	Universal.	Universal.	Particular.

Fonte: NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 233.

1.3.1 – O realismo

No campo de RI, o realismo (e sua variação neorrealista) é a vertente dominante, não somente entre os analistas e tomadores de decisões, como também no “senso comum”. Essa perspectiva, no entanto, não é unitária e possui um conjunto diverso de percursos históricos, princípios e pensadores originais. Apesar da diversidade de

interpretações, há elementos que as vinculam, podendo-se caracterizá-las como realistassem perder suas especificidades (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 24 – 48).

As ideias e premissas realistas básicas são as seguintes: 1) uma perspectiva pessimista da natureza humana, a qual coloca os homens em constante competição uns com os outros, graças ao constante e universal desejo de poder, que se manifesta também na política internacional; 2) as relações internacionais são necessariamente conflituosas, com esses embates sendo resolvidos por meio de conflitos bélicos; 3) as relações internacionais são interações entre Estados, com demais atores da política mundial tendo atuação com pouca ou nenhuma importância; 4) ênfase nos valores de segurança nacional e sobrevivência estatal; 5) ceticismo à existência de progresso à política internacional e qualquer tentativa de cooperação. Em conjunto, esses elementos levam a política internacional a ser concebida como uma “política de poder”, em uma arena de rivalidade, na qual os Estados entram em conflito para defender seus interesses nacionais e garantir sua respectiva sobrevivência. O cenário, sem uma autoridade superior, é marcado pela anarquia (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 98 – 145).

A política externa dos Estados é norteada pelo imperativo da sobrevivência. Contudo, os Estados não são iguais internacionalmente, na medida em que existe uma hierarquia entre eles. As relações internacionais, portanto, são marcadas pelos embates entre as potências centrais pelo domínio e pela segurança. Tal fato implica a impossibilidade de confiar nos demais Estados, fazendo com que os acordos sejam feitos somente por conveniência e sempre voláteis. Dessa forma, é impossível existir uma mudança progressiva na política internacional. Ademais, os realistas defendem que sua perspectiva teórica de RI seria válida não apenas para períodos específicos, mas seria atemporal, tendo em vista que os pilares básicos da política mundial jamais se modificariam.

Os realistas enfatizam valores como a segurança nacional, sobrevivência estatal e estabilidade internacional. Em geral, os Estados não possuem vínculos de obrigação moral uns com os outros, tal como os critérios da moralidade privada não podem ser aplicados ao Estado, na medida em que esse último precisa tomar ações não necessariamente toleráveis pela moral privada para garantir os imperativos da sobrevivência – mentira, roubo, desrespeito aos direitos humanos, etc. Além disso, os realistas preocupam-se como a balança de poder. Este último é um conceito empírico e normativo, pois coloca uma orientação para os líderes das grandes potências, na busca

por manter a paz e a segurança. Ele seria responsável por impedir o domínio hegemônico de um grande poder, garantindo o equilíbrio das forças.

Em um quadro teórico como o realista, não é difícil presumir que as organizações internacionais sejam tomadas como órgãos completamente subalternos aos Estados mais poderosos.

1.3.2 – O liberalismo

O liberalismo (e suas variações) é outro dos paradigmas dominantes no campo das Relações Internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 57). O pensamento liberal em RI possui três premissas básicas: (1) perspectiva positiva da natureza humana; (2) visão de que as relações internacionais podem ser cooperativas, em vez de conflituosas; (3) crença no progresso. O ponto de partida teórico é o indivíduo, com este e suas várias coletividades como foco de análise; em um nível mais acima, o Estado, sendo seguido de organizações e associações de todos os tipos.

A tradição liberal clássica possuía uma ligação visceral com o surgimento do Estado liberal moderno. A mesma também veiculava uma perspectiva positiva do processo de modernização, o qual produziria grandes progressos na sociedade civil e na economia capitalista. Paralelamente, haveria uma visão positiva da natureza humana, sobretudo dos princípios racionais. Embora os indivíduos pudessem ser motivados por aspirações egoístas, os interesses comuns levariam à cooperação; a razão superaria a cobiça. Além disso, o Estado serviria para garantir a liberdade dos cidadãos. Como uma entidade constitucional, ele seria responsável por instaurar o estado de direito, com o respeito aos direitos dos cidadãos à vida, à liberdade e à propriedade. Dentro desse raciocínio, os países constitucionais respeitariam e lidariam uns com os outros dentro de uma tolerância mútua (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 148 – 188; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 58 – 74).

Ao analisar as relações internacionais de forma mais cooperativa, os teóricos liberais enfatizaram características diferentes da política mundial, formando quatro grupos de estudiosos. Os liberais sociológicos defenderam que a área de RI não pode estar limitada ao estudo das relações estatais, devendo analisar também as demais relações transnacionais entre os indivíduos, grupos e sociedades. As interações entre estes últimos atores tendem a ser mais cooperativas que as entre governos e a integração leva a novas noções de comunidade. Há um conjunto de fatores que torna possível essa maior conexão: desenvolvimento das comunicações, maior mobilidade e conexões

econômicas mais fortes. Essas relações acabam por estabelecer redes transnacionais, as quais tendem a ser mais pacíficas que as relações entre os Estados, na medida em que estes tendem a ser mais restritivos que os grupos de interesse que atuam para além das fronteiras. Portanto, quanto maior for o número de redes transnacionais, mais pacífico será o mundo (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 151 – 154).

Os liberais da interdependência enfatizaram o fato de o processo de modernização aumentar o intercâmbio econômico e a dependência mútua entre povos e governos. Historicamente, o desenvolvimento dessa teoria está baseado na experiência de construção dos Estados de bem-estar social do pós-guerra. As relações não ocorreriam mais basicamente entre os líderes de Estado, mas através dos diversos atores alojados no governo e entre diferentes grupos e indivíduos externos aos Estados. Os atores transacionais estão cada vez mais conectados, fazendo com que decisões tomadas em um lugar tenham implicações sobre outros. Isso ocorre porque o desenvolvimento econômico e o comércio exterior se transformaram em mecanismos mais eficazes para obter prosperidade e proeminência. A divisão internacional do trabalho produz relações mais cooperativas, em detrimento do uso da força. Dessa forma, outros mecanismos de resolução de embates tornam-se mais importantes, com a pauta da segurança, como objetivo principal dos Estados, perdendo espaço para a busca por bem-estar. Entretanto, não quer dizer que o conflito não possa existir, tampouco que o realismo deva ser totalmente desacreditado. Os liberais da interdependência apresentam um quadro mais complexo, apontando o reducionismo da teoria realista, mas também sem acreditar que o conflito violento terminou (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 155 – 160).

No que tange às organizações internacionais, elas seriam produtos de escolhas realizadas pelos Estados, exercendo papel de destaque na negociação e no estímulo à cooperação. As organizações não serviriam para suprir a presença dos Estados diante do maior número de problemas, mas garantiriam a solução de questões nas quais seria necessária a cooperação de outros Estados. Uma vez que os Estados precisavam enfrentar imbrólios que surgiam em uma rede muito complexa, era fundamental a colaboração de outros atores para a promoção de estratégias igualmente diversas. Além disso, as organizações internacionais seriam úteis como locais para ações políticas de Estados mais frágeis, estimulariam a formação de coalizões e supervisionariam a agenda internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 87).

Os liberais institucionais enfatizam os efeitos benéficos das instituições internacionais, argumentando que tais agências contribuem para o aumento da

cooperação entre os Estados, enquanto minimizam os problemas relativos à desconfiança entre os governos e reduzem as tensões. As instituições internacionais realizariam tal tarefa por meio de três mecanismos principais: i) aumento do fluxo de informação, da transparência das ações de terceiros e das possibilidades de negociação; ii) conferindo maior capacidade dos governos de monitorarem os demais no cumprimento dos acordos, fortalecendo as expectativas prévias sobre a solidez de tais acordos; iii) funcionando como foro para a negociação entre Estados. Isso não quer dizer, no entanto, que os Estados mais poderosos serão totalmente coagidos pelas instituições internacionais e que qualquer possibilidade de conflito não exista, mas que elas possuem importância autônoma e são capazes de promover a integração (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 161 – 164; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 101 – 102).

Por último, os liberais republicanos defenderam que as formas de governo e constituições liberais democráticas são fundamentais para estabelecer relações pacíficas e cooperativas entre os Estados. Graças às culturas políticas nacionais fundamentadas na resolução pacífica de conflitos, em valores morais comuns e na interdependência/cooperação econômica benéfica, as democracias não tendem a entrar em guerra entre si. Essas seriam as bases sobre as quais as relações internacionais pacíficas seriam construídas. Isso não quer dizer que guerras não existissem, mas que as democracias não entravam em conflito entre si, somente para com demais organizações políticas. Nesse sentido, um mundo de democracias liberais consolidadas poderia ser pacífico. Dentre as diferentes tendências do liberalismo, os liberais republicanos são os que têm o caráter normativo mais forte, podendo se colocar, inclusive, como responsáveis pela promoção da democracia no mundo (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 165 – 169).

1.3.3 – O construtivismo

O construtivismo social é uma teoria mais geral sobre o mundo social, dialogando com os diversos campos das ciências sociais e sendo também uma das teorias substantivas em RI. O ponto fundamental do construtivismo social é a consciência humana do seu lugar no mundo. Diferente da maior parte das teorias de RI, que possuem um foco materialista, o construtivismo defende a construção social da realidade. As relações humanas, inclusive as relações internacionais, consistem em pensamentos e ideias. O mundo material existe, mas é menos importante; o fundamental

é o elemento intelectual, que concede significado, organiza e define o material (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 232 – 260; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 163 – 183).

De acordo com Jackson e Sorensen (2013, pp. 239 – 253), os autores construtivistas podem ser separados em dois grupos. Ambos rejeitam a noção de verdade objetiva, entendida como critério científico e completamente objetivo – como desejam os positivistas. No entanto, os denominados construtivistas “convencionais” reivindicam a verdade de suas análises, mas reconhecendo o viés interpretativo e parcial em meio a um mundo complexo. Por outro lado, os construtivistas “críticos” ou “pós-positivistas” rechaçam qualquer reivindicação de verdade, ainda que baseada em critérios observáveis e analisados de forma criteriosa. Esses autores, também chamados de “pós-modernos”, concentraram-se mais na crítica, realizando pouco no desenvolvimento de novas teorias de RI, papel que foi feito pelos construtivistas “convencionais”.

Quadro 3: Aspectos-chave do construtivismo

Ênfase principal	Ideias e crenças que informam os atores no cenário internacional.
Fatos e ideias	Aspectos materiais entram no quadro, mas são secundários perante as ideias. O mais importante do que os recursos materiais que cada ator possui é o que pensam um do outro.
Estruturas e atores	Interação recíproca entre estrutura e atores. Embora as estruturas imprimam condicionalidades, os seres humanos podem alterá-las.
Ênfase no significado	O conhecimento é subjetivo, na medida em que somente é possível compreender o ato quando lhe é atribuído significado.
Identidade	As identidades e os interesses dos Estados são criados mediante a interação com terceiros.
Conhecimento sobre o mundo (1)	Os construtivistas “convencionais” acreditam que é possível conhecer o mundo através da análise de evidências disponíveis submetidas a exames criteriosos.
Conhecimento sobre o mundo (2)	Os construtivistas “críticos” ou “pós-positivistas” renegam qualquer conhecimento embasado da realidade, pois esse seria

	completamente contaminado pela subjetividade. Sendo assim, a tarefa do construtivismo seria desmascarar e criticar as vertentes interpretativas que se colocam como portadoras da verdade.
--	--

Fonte: JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 242 – 243.

Dentro do construtivismo, a anarquia não produz, necessariamente, um comportamento egoísta – um dos pressupostos das vertentes realistas. O comportamento dos Estados não pode ser decidido *a priori*, mas na interação entre os mesmos, onde são criados as identidades e os interesses dos Estados. Estes desejam sobreviver e garantir a segurança, mas a forma como irão fazê-lo somente será estabelecida com a construção das respectivas identidades e interesses. Além disso, há um grupo de construtivistas que defende que a identidade e o interesse dos Estados, embora sofram influência de aspectos externos, dependem de como esses desdobramentos são estruturados internamente. Independentemente dessa divergência, os aspectos que os diferentes construtivistas compartilham é muito maior.

No que tange especificamente às organizações internacionais, as mesmas são concebidas como organismos que transmitem as normas da sociedade internacional para os Estados, influenciando diretamente as políticas nacionais. Paralelamente, essas agências não são simples serviçais dos Estados mais poderosos, como desejam os realistas. As organizações internacionais são vistas como atores autônomos que podem exercer poder por direito próprio, enquanto constroem um mundo social baseado na cooperação. As mesmas são capazes de estabelecer interesses que Estados e atores da sociedade internacional subscrevem.

O poder e a autoridade das organizações internacionais advém de cinco matrizes principais. Primeira, da racionalização da modernidade. Como burocracias complexas, as organizações internacionais são legitimadas por seu caráter racional-legal (tecnocrático e impessoal). Segunda, a difusão mundial do liberalismo. As agências em questão possuem objetivos liberais amplamente desejáveis e considerados legítimos. Terceira, o poder compulsório. No caso do Banco Mundial, o mesmo é oriundo da capacidade financeira veiculada por empréstimos condicionados. Quarta, o poder institucional. As organizações são capazes de orientar o comportamento de forma indireta, por intermédio da orientação de discussões em determinadas direções, em vez de outras. Por último, o poder produtivo: os órgãos internacionais formulam, definem e apresentam problemas, também fornecendo soluções aos mesmos.

1.3.4 – A teoria crítica

A crítica mais contundente às teorias realista e liberal – como também às variações dessas – foi realizada pela teoria crítica. Esta última foi a principal contribuição oriunda do campo do marxismo para o debate teórico em RI. Os autores tiveram como herança intelectual, além do próprio Marx, a teoria social da Escola de Frankfurt e os estudos sobre hegemonia de Antonio Gramsci (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 132 – 139). O principal autor da perspectiva crítica em RI é Robert Cox. Em seção anterior, já trabalhamos parte substantiva de suas reflexões; por isso, para evitarmos repetições, recuperaremos somente aspectos que ainda não foram mencionados⁶.

De saída, é fundamental termos em conta que teoria é para o quê e para quem, isto é, elas são sempre derivadas de atores que ocupam determinadas posições no campo social e podem carregar propostas de mudança. Nesse sentido, Cox divide as perspectivas internacionais em dois grupos: "solução de problemas" e teoria crítica. O primeiro grupo concebe a ordem mundial como algo dado, concentrando-se em problemas específicos, com intuito de otimizar o funcionamento da própria ordem. Esses autores, normalmente, escrevem do centro de poder dos EUA, tendo como objetivo entender seu estabelecimento e manutenção, sem questionar as premissas do mundo capitalista. O segundo grupo, por sua vez, tem uma perspectiva holística e complexa do mundo social e político, investigando as origens históricas e relações sociais que sustentam a dominação em uma determinada ordem mundial, tendo em vista a compreensão de suas dinâmicas e sua superação. Os que escrevem de tal local pertencem ao campo do marxismo e da teoria crítica, tendo em vista a explicação da ordem de dominação (seja vista como hegemônica ou imperial) com a perspectiva histórica de transformá-lo por completo (GARCIA, 2010, pp. 172 – 173).

1.3.5 – O pós-modernismo

No geral, o movimento intelectual pós-moderno denuncia os discursos que se propõem científicos e neutros, apontando para o fato de sempre estarem vinculados a posições de poder, propagando as estruturas de dominação que pretendem preservar. Qualquer afirmação de verdade seria realizada através de uma perspectiva, sempre relacionada ao lugar em que é formulada. Não há nenhuma posição que esteja “acima”

⁶Ver a seção 1.1.2 deste texto.

das demais, com o sujeito separado do objeto, o que poderia conceber a produção do conhecimento como neutra. Os autores pós-modernos, portanto, inserem-se no debate teórico de RI com o intuito de desconstruir o discurso dominante, mostrando o comprometimento desse com as estruturas de poder e a fragilidade dos seus fundamentos metodológicos. No entanto, diferente dos teóricos críticos, os quais também apontam para o fato de toda a teoria ser normativa e denunciam a falsa neutralidade do discurso dominante em RI, os pós-modernos renegam a possibilidade de alcançar novas fundações para o conhecimento do real. Nesse sentido, a teoria pós-moderna colocou em xeque a própria legitimidade da ciência (JACKSON; SORENSEN, 2013, pp. 406 – 410; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 188 – 194).

As produções apresentadas como científicas são, na verdade, representações do real baseadas em um discurso que se propõe neutro. A experiência humana é definida pela maneira como a produção do conhecimento é organizada. E, pelo fato de a experiência humana ser diversa, não é possível existir um discurso científico universal, mas uma variedade deles, onde cada um é apenas um entre vários.

Em tal quadro, três são os pontos centrais do argumento pós-moderno do lugar das teorias dominantes de RI na política moderna: a) a elaboração de uma visão de mundo que desvincula o doméstico do internacional, que é a base da reflexão moderna sobre política; b) o papel do discurso de soberania, constitutivo da concepção moderna do Estado como sujeito; c) o discurso da anarquia internacional, que é contraposto a cooperação e progresso da esfera doméstica (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 195).

A separação do processo de produção do conhecimento dos mecanismos de dominação é alegórica, servindo para conceder legitimidade a um discurso que se propõe científico e à autoridade política. O poder precisa de conhecimento para operar, enquanto o conhecimento é produzido nas redes de poder. Há, portanto, uma relação recíproca entre poder e produção do saber. O conhecimento, longe de ser uma representação do real simplificada ou produção da mente de cientistas, é uma operacionalização, que produz um determinado discurso de verdade em prol de um regime de poder. E o nexo criado entre poder e conhecimento faz com que os sujeitos internalizem normas e códigos morais, tornando as ações individuais plenamente funcionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 195 – 196).

Nesse contexto, as teorias de RI devem ser vistas como discursos de poder e formas específicas de interpretação, sem as quais o poder não pode ser exercido, em vez de representações da realidade externas a esse discurso. A delimitação do mundo

construída pela disciplina de RI teve papel fundamental na constituição da política moderna sob o binômio soberania-anarquia. Com base em tal arranjo, são elaboradas práticas de guerra, diplomacia, balança de poder, hegemonia, construção da identidade nacional, competição política pacífica interna, governo representativo, etc. Não é possível compreender a modernidade sem a construção de um espaço soberano de realização de promessas. A postura de construir comunidades dentro dos Estados se contrapõe à possibilidade de uma comunidade internacional, sendo essa contraposição o alicerce para organização da vida política segundo o princípio da soberania. Em um quadro internacional onde não há cooperação e somente o poder possibilita a sobrevivência dos Estados, não é de se surpreender que os operadores da política internacional sejam “realistas”. Dessa forma, como é possível perceber, o discurso realista não possui qualquer verdade objetiva, mas pretende, através da noção de soberania, organizar uma hierarquia de valores e construir um sujeito com identidade estável e racional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 196 – 199).

Os pós-modernos afirmam que a realidade objetiva não é acessível aos seres humanos. Na verdade, o produto das pesquisas constitui representações da realidade e não realidades empíricas, movimentando símbolos e discursos para legitimar determinados mecanismos de poder/conhecimento. O contexto representado por essas teorias é uma construção discursiva, que confere legitimidade ao regime poder/conhecimento. Nesse sentido, o discurso sobre a anarquia como esfera de perigo e violência serve a manutenção do *status* do Estado soberano como esfera de preservação da vida. A solução dos pós-modernos é abster-se de toda a pretensão de cientificidade, abrindo as pesquisas acadêmicas à multiplicidade de interpretações que não aspirem a uma perspectiva dominante do mundo social (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 204 – 206).

Na epistemologia pós-moderna, a ênfase está centrada no reconhecimento da instabilidade da linguagem. As palavras, por não possuírem um significado fixo, não refletem sempre os mesmos objetivos aos quais fazem referência; por isso, têm um sem-número de significados. Dessa forma, tal qual acessamos e interpretamos a realidade depende da linguagem, a correspondência entre as palavras e o real não pode ser sustentada. Devemos, ao contrário, enfatizar a existência de diferentes discursos. A produção do real consiste em um conjunto de práticas textuais e discursos que buscam estabelecer um sistema de significados que norteiem a ação política (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, pp. 206 – 207).

1.3.6. – O lugar do Banco Mundial

Nenhuma das vertentes teóricas supracitadas pode dar conta do BM. Isso ocorre pelo fato de a organização ser, simultaneamente, um ator político, intelectual e financeiro (PEREIRA, 2010). Contudo, isso não quer dizer que as referências teóricas não sejam necessárias para a aproximação com o objeto. Dentre as teorias perpassadas, aquela que julgamos mais coerente para tratar o Banco é a teoria crítica, em especial, o conceito de hegemonia internacional (COX, 2007).

Sob tal perspectiva, o BM pode ser analisado por dois âmbitos. Primeiro, na relação direta que estabelece com os Estados clientes, a organização conjuga coerção e consenso. Por um lado, o Banco procura construir um terreno aberto às suas ideias. Para tanto, ele procura difundir e naturalizar visões de mundo, realizar grandes investimentos em auto-publicidade e pesquisa, assessorar governos, prover assistência técnica, realizar atividades de formação de quadros governamentais e se articular com as mais diversas agências, órgãos públicos, ONGs e empresas nos países-alvo. Por outro, o Banco não se privou de utilizar mecanismos de coerção econômica (negar empréstimos, impor contundentes condicionalidades e pressionar demais emprestadores) para introduzir suas políticas. Contudo, é importante chamar atenção para o fato de que a efetividade de tal mecanismo depende sempre do poder econômico e político do Estado cliente e de sua situação conjuntural.

O segundo âmbito diz respeito à atuação do BM dentro da estrutura de poder norte-americano. Como argumentamos anteriormente, nenhuma forma de dominação pode existir sem consenso ou consentimento. Por isso, o imperialismo norte-americano, por mais que recorra ao uso efetivo da força ou mesmo de sua ameaça, tem o convencimento como elemento fundamental para a manutenção da dominação. Nesse sentido, o Banco surge como principal ator na difusão do *mainstream* capitalista. A agência, através de sua capacidade técnica, posição de elaborador de agendas sobre o desenvolvimento capitalista, poder financeiro e das relações que estabelece com os Estados clientes (*supra*), tem papel central na produção de consensos e na defesa de uma única visão de mundo possível ou, pelo menos, a mais "autorizada". A organização, inclusive, não raramente, expropria os movimentos contestatórios, cooptando as ideias contra-hegemônicas e concedendo novo significado para as críticas. Além disso, o multilateralismo do BM funciona como um mecanismo de hegemonia, na medida em que mascara a dominação e coloca as decisões como

produtos de pautas conjuntas (o que retira o peso das intervenções bilaterais), mas que na verdade favorecem amplamente o poder global dos EUA.

A hegemonia internacional, como argumentou Cox (2007), ocorre em três âmbitos: na construção de uma ordem hierarquizada de Estados, onde não são dominados diretamente, mas concebem o poder hegemônico como interessante às suas próprias demandas; em vínculos que unem as classes sociais de diversos países, formando uma sociedade civil em plano global; e em uma ordem econômica, que penetra e impõe os imperativos do mercado a todos os países. Em tal quadro, o BM atua na intercessão dos três planos para a construção da hegemonia internacional: difunde e naturaliza regras que interessam à manutenção do *status quo*, coopta as elites dos países periféricos e ideias dissidentes; e atua em prol da imposição das "leis" de mercado onde não existirem. Por ser ator político, intelectual e financeiro, o Banco consegue atuar nos âmbitos necessários para a construção da hegemonia e conjugar coerção e consenso. A organização é, portanto, um dos atores centrais na construção e manutenção do poder global dos EUA.

Por último, as prescrições do BM para os Estados clientes se inserem no que Cox denominou "teoria de solução de problemas" (GARCIA, 2010). A organização concentra-se na análise de casos específicos, apontando os possíveis erros e acertos, em vista de construir um balanço das medidas bem-sucedidas e um quadro operacional para aplicação posterior. Embora cada Estado nação seja único, o Banco acredita possuir um número limitado de instrumentos e instituições em que possa confiar, precisando recorrer aos mesmos. Ademais, não há qualquer tipo de questionamento ou problematização das suas premissas; os estudos são recortados da forma que melhor convém aos objetivos da organização, que é otimizar o funcionamento e naturalizar a ordem capitalista já estabelecida.

2 – A REFORMA DO ESTADO NOS ANOS 1990: MERCADO E INSTITUIÇÕES.

2.1 – O Consenso de Washington e a remodelagem do Estado (1989 – 1995)

Durante os anos de 1980, os programas empreendidos pelas instituições gêmeas de Bretton Woods incidiam sobre os âmbitos macroeconômico, fiscal e em algumas áreas da política social. O aporte teórico neoclássico foi responsável por alicerçar as reformas, enfatizando o aspecto contraproducente da interferência do Estado na economia. O livre mercado seria responsável pela boa economia, promovendo a melhor alocação de recursos; não haveria nenhuma atividade estatal que o mercado não fizesse melhor (VILAS, 2002, pp. 1 – 6). Em meio a esse processo de ajustamento, o Estado desenvolvimentista foi demonizado e culpabilizado pela instabilidade econômica. Tomado como um entrave ao desenvolvimento, o mesmo foi alvo de um contundente processo de liberalização, que desagregou e privatizou os mecanismos de intervenção econômica em prol de um "Estado mínimo".

No ocaso da década, sob os escombros do Muro de Berlim, os principais responsáveis pela reestruturação capitalista neoliberal reuniram-se com intuito de avaliar o processo em curso e traçar as novas diretrizes. Este encontro contou com os principais grupos que formavam a rede de poder político, financeiro e intelectual do eixo Washington-Wall Street, nomeadamente: o BM, o FMI, o USAID, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os principais *think tanks* norte-americanos, resultando no que ficou conhecido como CW. A terminologia foi forjada por J. Williamson (1992, pp. 44 – 45) e expressava um pacote de medidas reunido em dez pontos (CASILDA, 2005, pp. 4 – 6).

- Disciplina fiscal. Combater o déficit público por intermédio da priorização do superávit primário.
- Reorientação do gasto público. Focalização do gasto público para áreas de “alto retorno econômico” (educação e saúde básica; infraestrutura), com intuito de reduzir e otimizar os gastos.
- Reforma fiscal. Aumento da base tributária, corte de impostos periféricos e melhoria no sistema de arrecadação.

- Taxa de juros. Orientada por dois princípios fundamentais: determinada pelo mercado para melhor alocação de recursos e juros positivos em termos reais para desestimular evasões de capital e estimular a poupança.
- Taxa de câmbio. Unificada e fixada de forma competitiva, com intuito de fomentar as exportações.
- Liberalização comercial. Queda nas tarifas de importação para dinamizar a integração com o mercado mundial e garantir o acesso das empresas domésticas a fatores produtivos necessários ao desenvolvimento.
- Abertura para o investimento externo direto. Supressão das barreiras ao investimento externo, com intuito de obter capital, tecnologia e fomentar a concorrência entre empresas nacionais e estrangeiras.
- Privatizações. Privatização em massa das empresas estatais para aumentar a competência econômica, obter recursos com as vendas e desonerar o orçamento público dos necessários investimentos.
- Desregulamentação da economia. Ampla desregulamentação para estimular a concorrência e retirar barreiras prejudiciais à eficiência privada.
- Direitos de propriedade. Deveriam ser garantidos pelo Judiciário e disponíveis ao setor informal da economia.

As medidas supracitadas podem ser resumidas em prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa, em um arranjo bastante distinto do Estado centralizado e desenvolvimentista que havia existido na América Latina e no Caribe (WILLIAMSOM, 1992, pp. 45 – 46). Além disso, a difusão da agenda neoliberal fazia-se tão contundente que Williamson (1993, pp. 1329 – 1331) defendeu que o CW havia tomado conta de toda política, com até mesmo os partidos de esquerda dependendo da adoção do *mainstream* econômico resumido no pacote, pois seria o único caminho possível para o desenvolvimento. Segundo esse autor, os benefícios da reforma dependem da promulgação de medidas consideradas adequadas e da convergência entre os atores políticos em torno da agenda. Nesse sentido, a “convergência universal” – sintetizada no CW – sobre as medidas econômicas não dependiam de juízos de valor, mas baseavam-se no desempenho superior dos países que estabeleceram e mantiveram economias voltadas para o mercado externo e sujeitas à disciplina macroeconômica. De acordo com Naím (2000, pp. 3 – 4), o receituário

contribuiu, decisivamente, para o fim da oposição entre a economia do desenvolvimento e o *mainstream* econômico neoclássico; sua aplicação evidenciou que uma sólida política macroeconômica é pré-condição para o desenvolvimento.

Na prática, contudo, a novidade desse programa consistia menos no conteúdo de suas medidas – uma vez que se manteve fiel ao receituário neoliberal já aplicado – e mais no acordo sobre o pacote de reformas de política econômica e na execução mais contundente do mesmo (BATISTA, 1994, pp. 5 – 12). Em geral, o CW baseava-se no assalto do capital aos direitos sociais e trabalhistas e no fim da tolerância de Washington com o nacionalismo econômico (PEREIRA, 2010, pp. 277 – 278).

A política neoliberal, que já fora adotada pelos governos ditatoriais do Chile e da Argentina na década anterior, internacionalizava-se e se alinhava à maior parte dos partidos e das matrizes ideológicas nos países latino-americanos. Dessa forma, alojava-se dentro das regras do jogo político democrático. Convergindo com o fim da Guerra Fria, a implosão da URSS e vitória do capitalismo neoliberal, o discurso globalista da euforia plena catapultava o pacote hegemônico. Paralelamente, as medidas do CW mexeram profundamente com a correlação de forças externas e internas nos países latino-americanos, reconfigurando a propriedade da riqueza e, por conseguinte, o peso dos atores políticos e sociais que as detinham (HARVEY, 2012b, pp. 153 – 154; VILAS, 2000, pp. 21 – 22).

Como um dos atores principais do processo de liberalização econômica, o BM não tardou em delinear diretrizes. No início da década de 1990, a organização estabeleceu quatro coordenadas que norteariam sua atuação nos anos seguintes (PEREIRA, 2011, p. 2):

- a) consolidação e difusão de um modelo de alívio da pobreza, ligado ao processo mais amplo de ajustamento da política social;
- b) mudança do papel do Estado na economia;
- c) incorporação do ambientalismo no programa político dominante;
- d) redefinição da forma pela qual as reformas estruturais deveriam ser conduzidas.

Dentre essas, duas interessam mais diretamente às questões que propomos neste trabalho: a remodelagem do papel do Estado na economia e a gestão das reformas estruturais. No que se refere à primeira coordenada, o Banco definiu o que seriam as novas atribuições estatais no campo econômico, tendo como objetivo intensificar o processo de desregulação financeira e ajustamento estrutural. Segundo o BM, era necessário fomentar a interação entre Estado e mercado, abandonando o dualismo entre

laissez-faire e intervencionismo. A abertura econômica aos movimentos internacionais de capital, bens e serviços figurava como pré-condição ao desenvolvimento, tal como os mercados competitivos constituindo o mecanismo ótimo para organizar a produção e distribuição de bens e serviços. Entretanto, os mesmos necessitariam de que os governos os apoiassem e criassem as condições para sua atuação, como também atuassem em áreas onde as forças do mercado seriam ineficazes. O Estado não deveria coordenar a economia, mas praticar um “enfoque amistoso com o mercado” (*market-friendly approach*), complementando-o e promovendo a concorrência entre os agentes econômicos. Tal perspectiva foi exposta no RDM 1991:

A agenda da reforma, tal como resulta deste relatório, propõe que os governos intervenham menos em certas áreas e mais em outras: o Estado deve permitir que os mercados atuem nas áreas onde podem atuar e interpor-se pronta e eficazmente onde os mercados não podem atuar. Em muitos países, isto requer que a economia se volte mais para as leis de mercado e que a atuação do setor público seja mais concentrada e eficiente. A História indica que esse é o caminho mais seguro para o rápido aumento da produtividade, aumento da renda e desenvolvimento econômico sustentado (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 145).

O relatório destacava que, embora as variáveis internacionais e de outros países fossem relevantes, o futuro das nações em desenvolvimento dependia de sua própria atuação. Para que fossem bem-sucedidos, bastava que aplicassem as reformas indicadas de forma correta em âmbito nacional, obtendo resultados acelerados no campo do desenvolvimento.

Para que o Estado complementasse o mercado de forma eficiente, era necessário estabelecer o marco adequado para sua atuação. O primeiro campo de intervenção refere-se à estabilidade macroeconômica, vista como pré-condição para o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, pp. 124 – 144). Segundo o Banco, uma política fiscal prudente seria a base principal da estabilidade macroeconômica; o governo somente deve atuar no que lhe fosse essencial, deixando as demais atividades para o setor privado. Para tanto, o governo deve reavaliar suas prioridades, implementar reformas fiscais, reformar o setor financeiro, privatizar empresas e utilizar tarifas para custear os serviços prestados. Além disso, a taxa de câmbio competitiva seria essencial para expansão do setor exportador e para conter problemas na balança de pagamentos que poderiam restringir importações. A mesma deve ser ajustada em seu nível de

equilíbrio, ou seja, não deve ser manipulada, mas de acordo com as relações de mercado.

Diante de crescimentos internos e externos, os países precisariam manter os gastos compatíveis com as receitas permanentes, e não com aquelas produzidas nesses períodos de expansão abrupta. Por sua vez, perante as depressões, seria melhor que os países se prevenissem antes dos períodos de desequilíbrios, o que seria muito menos custoso do que agir posteriormente. Nesse sentido, o relatório indica que a estabilidade macroeconômica deve ser sustentada permanentemente.

Em consonância com a estabilidade macroeconômica, o RDM 1991 prescreveu um conjunto de intervenções para o apoio aos mercados e formação de um ambiente propício à competitividade (BANCO MUNDIAL, 1991, pp. 79 – 99). De saída, seria fundamental a abertura e integração com a economia internacional. Para que o progresso econômico fosse garantido, era necessária a abertura aos fluxos internacionais de bens, serviços, capital e tecnologia. Paralelamente, haveria um pacote de ações consideradas importantes para garantir uma economia interna adequada, tais como: integrar os mercados, aumentar a qualidade das informações, fornecer a infraestrutura física apropriada, incentivar pesquisas, atuar na difusão de tecnologias, reduzir os custos de transação, promover a concorrência, proteger os direitos de propriedade intelectual, instituir controles de qualidades e abrir o setor privado para o fornecimento de bens públicos. Ao mesmo tempo, seria imprescindível o estabelecimento de uma estrutura legal e contratual em prol das relações de mercado. A mesma deve proteger os direitos de propriedade, facilitar as transações, permitir que as forças de mercado determinem preços e salários⁷, e que facilite a formação e o fechamento de empresas. No campo da tributação, os governos precisariam estabelecer sistemas fiscais de base ampla e não discriminatória, pois impostos altos e desiguais cerceariam os incentivos aos atores que são taxados. A ampliação da base tributária também possibilitaria o aumento na arrecadação e a simplificação da estrutura fiscal. Além disso, era necessário o desenvolvimento de um setor bancário independente e que desfrutasse de liberdade para estabelecer taxa de juros. Portanto, o papel da política governamental seria garantir a estabilidade macroeconômica e uma estrutura normativa sem distorções, na medida em que são antessalas ao desenvolvimento.

⁷De acordo com o Banco, a regulamentação sobre os salários traria desdobramentos negativos sobre a renda e a produção de empregos. O salário mínimo e a indexação salarial tenderiam a fazer com que as empresas contratassem menos, podendo acentuar o desemprego.

Outro campo de intervenção imprescindível para o Estado consistiria no investimento em capital humano (BANCO MUNDIAL, 1991, pp. 59 – 78). Este último geraria retornos extremamente altos, e os mercados não o ofereceriam de forma eficaz, principalmente para as populações mais pobres. Nesse sentido, seria necessário que o poder público atuasse nas áreas de educação primária, saúde básica, nutrição, planejamento familiar e redução da pobreza. Paralelamente, seria fundamental a otimização dos recursos aplicados em tais áreas, direcionando-os para a atenção básica e alcançando os setores da população que realmente precisam, os mais pobres. O retorno em tais campos tenderia a ser maior, e o investimento em níveis mais complexos favoreceria grupos sociais mais abastados. O gasto, portanto, precisa ser focalizado, concentrando-se nos grupos mais "vulneráveis". Além disso, foi recomendando pelo Banco que sejam estabelecidas parcerias com o setor privado, as quais podem fazer com que os serviços sejam prestados com maior eficácia. Por fim, embora não esteja diretamente vinculado ao campo em questão, o Estado deveria garantir a manutenção da lei e da ordem e a proteção do meio ambiente, na medida em que o mercado seria igualmente incapaz de cumprir tais tarefas com a eficiência necessária.

Dentro da rubrica do capital humano, é importante ter em conta que, para o BM, ainda que os investimentos no campo da saúde fossem importantes por si mesmos, a organização fez questão de conceder grande relevo ao alto retorno econômico, na medida em que os investimentos liberariam recursos para serem aplicados em outras áreas e aumentariam a produtividade dos trabalhadores. No geral, os programas de saúde e nutrição deveriam ter grandes dividendos para o crescimento econômico e poderiam ser justificados somente por tal fator. A mesma perspectiva foi tomada como válida para os investimentos no campo educacional, na medida em que seria responsável por desenvolver e reforçar a capacidade técnica. Além disso, o gasto na educação básica tornaria possível o desenvolvimento dos indivíduos como consumidores e produtores, fazendo-os aptos a atenderem a suas necessidades, aumentarem a produtividade e melhorarem seu padrão de vida.

Após definir as áreas onde a atuação estatal seria necessária, o RDM 1991 apontou mecanismos gerais para reforma das instituições públicas, com intuito de torná-las mais eficazes (BANCO MUNDIAL, 1991, pp. 145 – 166). O relatório toma “instituições”⁸ em uma perspectiva ampla, incorporando os instrumentos políticos pelos

⁸ O conceito de “instituições” será rediscutido na seção 2.2 deste capítulo.

quais o Estado cumpre funções fundamentais e as convenções que dirigem as interações sociais. A primeira medida para reformar o Estado seria a racionalização do gasto público, redirecionando-o para as supracitadas áreas de alto retorno econômico. Em seguida, a burocracia deveria ser racionalizada, por intermédio das seguintes diretrizes: (1) redução do número de servidores; (2) reestruturação dos salários e dos planos de desenvolvimento de carreiras, com intuito de aumentar os incentivos, reduzir o acúmulo de cargos e corrupção; (3) rearranjo institucional com intuito de estabelecer medidas de controle e os procedimentos operacionais necessários a uma administração eficiente. Além disso, o relatório ressalta outras medidas consideradas importantes, tais como: melhoria administrativa para realizar privatizações, transferência de serviços públicos para organizações não governamentais (ONGs), reforma do Judiciário para otimizar as relações de mercado e legislação condizente com a circulação do capital financeiro.

No que concerne ao modo de implementação das reformas, o RDM 1991 defendeu a realização da abertura econômica de forma radical, nos moldes da “terapia de choque”, com dois anos de duração e tendo como objetivo fomentar a concorrência “sem travas”. Os efeitos regressivos do ajustamento seriam compensados por um pacote de políticas de alívio da pobreza prescrito no texto, enquanto o efeito derrame do crescimento econômico não chegava para solucionar a questão da pobreza.

Por último, um dos aspectos que recortaram o relatório foi o diálogo direto com as experiências do Leste Asiático. Na verdade, a formulação da própria noção de “enfoque amistoso com o mercado” – creditada ao então economista-chefe do BM, Larry Summers – consistia em uma resposta ao sucesso do modelo japonês, que estabelecia uma contradição entre “mercado dirigido” e “livre mercado”. O plano de fundo dessa questão era a disputa entre EUA e Japão, com o último aumentando seu poder de gravitação na Ásia em contraposição às pressões globalizantes do primeiro (WADE, 1996). Embora reconheça que os países do Leste Asiático tenham tido sucesso com intervenções no mercado, o relatório (BANCO MUNDIAL, 1991) defendeu que estiveram de acordo com o pacote prescrito pelo próprio BM; e isso teria ocorrido por três fatores principais. Primeiro, as intervenções teriam sido disciplinadas pela concorrência, com os governos antecipando-a, em vez de resistirem à mesma. Segundo, os governos mantiveram suas economias voltadas para o exterior e não distorceram os preços. Terceiro, as intervenções foram mais moderadas do que na maior parte dos demais países em desenvolvimento. Além disso, no caso específico do Japão, ainda que

tenha reconhecido o sucesso econômico do país, o Banco apontou que o exemplo não poderia ser expandido para outros contextos.

Não obstante, os embates com o modelo de desenvolvimento oriental também podem ser percebidos na publicação do "Milagre do Leste Asiático" (*The East Asian Miracle*), em 1993. O texto objetivava uma análise dos motivos que teriam proporcionado o crescimento econômico dos países do Leste Asiático. Ainda que reconhecesse o êxito determinadas ações públicas, o documento questionava as políticas industriais orientais, sustentando que a experiência oriental era bem-sucedida, pois consistia na combinação da teoria neoclássica com o enfoque "amistoso com o mercado", que seria um ponto intermediário entre *laissez-faire* e intervencionismo estatal (SANAHUJA, 2001, pp. 140 – 143). Nesse sentido, o que ocorreu com o relatório sobre o desenvolvimento asiático evidencia como a estrutura do Banco estende-se ao âmbito ideológico e acadêmico, tornando claro que os relatórios produzidos são, antes de tudo, declarações políticas que pretendem levar à frente concepções de mundo que se alicerçam em perspectivas econômicas específicas (WADE, 1996, pp. 29 – 30).

No que se refere à segunda coordenada importante para esta pesquisa, o Banco estabeleceu a forma como as reformas estruturais deveriam ser conduzidas através da categoria de governança (*governance*). Esta última estava vinculada à ideia de gestão, tendo emergido no momento em que a criação de condições necessárias à extensão e ao aprofundamento do ajuste estrutural era o tema central na pauta dominante. Em um quadro marcado pela euforia da globalização financeira e pela derrocada da URSS, o alinhamento político externo dos países periféricos deixou de ser o critério decisivo para a respectiva nação receber assistência financeira bilateral ou multilateral; em seu lugar, as políticas internas dos Estados deveriam estar adequadas à neoliberalização. Nesse sentido, era necessário reformar os aparelhos estatais internamente, sem exercer controle político direto e explícito; a noção de governança veio justamente para responder a tal propósito, reunindo as políticas e técnicas necessárias à realização do objeto e norteando o debate sobre as interações entre governos, organizações sociais e instituições internacionais (PEREIRA, 2011, pp. 3 – 4).

Em 1992, o BM publicou um informe dedicado à temática da governança, tendo como ponto central a defesa de que a qualidade da gestão pública e a engenharia institucional eram fundamentais para o êxito do ajuste. O texto reafirmou as premissas do "enfoque amistoso com o mercado" e definiu a governança como "[...] a maneira

pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento" (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 3). Os programas e projetos financiados pelo Banco, ainda que tecnicamente bem elaborados, podem não alcançar os resultados desejados por motivos vinculados à qualidade dos governos. Estes últimos teriam a missão de estabelecer dois bens públicos essenciais: regras para o bom funcionamento dos mercados e intervenções para corrigir as falhas do mercado. Para tanto, o BM lança mão de uma abordagem mais ampla, colocando-se na missão de auxiliar os países em desenvolvimento a construir os incentivos e a capacidade necessária. A boa governança demanda uma engenharia institucional adequada, a qual é um assunto de gestão, e não de política.

O texto em questão apontou como áreas estratégicas para a governança: gestão do setor público, responsabilização (*accountability*), quadro legal para o desenvolvimento, informação e transparência. Para melhoria da administração pública, o Banco ressaltou a necessidade de reformar a despesa pública, o serviço público e o Estado. No que concerne ao primeiro ponto, a ênfase era melhorar o gasto e o orçamento público. Na reforma do serviço público, foi enfatizada a contenção de custos, o fortalecimento da gestão pessoal e dos serviços públicos. Por sua vez, a reforma estatal demandava a racionalização do setor público produtivo, através de medidas como privatizações, abertura à competitividade e mais transparência na relação entre governos e empresas públicas. As agências centrais para setores-chave e gestão da economia deveriam ser fortalecidas, tal como a prestação de serviços sociais. Além desses objetivos, a descentralização e a reforma tributária também deveriam ser implementadas (BANCO MUNDIAL, 1992, pp. 6 – 12).

A responsabilização deve ser compreendida como a submissão dos governantes e funcionários públicos a um sistema de prestação de contas eficaz, que deveria ocorrer em nível macro e micro. No plano mais abrangente, dois aspectos são particularmente importantes: a responsabilização financeira (sistema de contabilidade governamental, auditoria externa e mecanismos para rever, tomar atitudes e garantir soluções à ineficiência) e a prestação de contas sobre o desempenho de toda a economia. Ao mesmo tempo, seria possível aumentar a responsabilização do setor público por intermédio de objetivos, metas específicas e monitoramento do desempenho. A responsabilização no plano micro, por sua vez, poderia reforçar a prestação de contas no plano macro quando houvesse a introdução de mecanismos de concorrência e participação. A participação tornaria possível que a maior influência do público-alvo na

qualidade do serviço, articulando-o as preferências e reivindicações. O ponto central consiste na introdução da contestação, fazendo com que os titulares tenham mais cuidados em seu desempenho. Além disso, seria fundamental ter em conta que a responsabilização representa um aspecto importante em todo o campo econômico, não somente no setor público. Os governos têm papel importante para garantir a prestação de contas do setor privado por intermédio de legislação, política de concorrência e supervisão regulatória (BANCO MUNDIAL, 1992, pp. 13 – 27).

Um quadro legal adequado ao desenvolvimento deveria estar alicerçado no império da lei, que foi tomado pelo informe não como uma prerrogativa ocidental — embora, na verdade, fosse —, mas como aspecto imprescindível para a organização social. O mesmo seria responsável pelo estabelecimento de um ambiente econômico estável, no qual seria possível que os agentes econômicos avaliassem as oportunidades e os riscos para os investimentos, tal como ter garantias contra intervenções e expropriações arbitrárias. Nesse sentido, o informe enfatizou cinco pontos principais no processo de formulação e aplicação de leis: a existência de um conjunto de regras previamente conhecidas; mecanismos que garantissem a aplicação das regras; conflitos resolvidos através de um órgão judicial independente e procedimentos para alteração de regras quando não mais atendessem a seus propósitos. Para que o desenvolvimento econômico ocorresse, seria necessário que o Estado de Direito pudesse estabelecer uma “boa ordem”, que deveria ser compreendida como um sistema de regras abstratas efetivamente aplicadas por instituições capazes de fazê-lo. O império da lei seria essencial para o estabelecimento de um clima previsível e estável, antítese da arbitrariedade governamental (BANCO MUNDIAL, 1992, pp. 28 – 38).

Outra área estratégica de atuação da governança consiste na garantia de que os agentes econômicos tivessem acesso a informações relevantes, oportunas e confiáveis, tal como a garantia de transparência na ação governamental. Em todos os países, o governo seria a fonte principal e primária de informação, o qual também define os âmbitos para a atuação de outros provedores. Informações sobre a economia, condições de mercado e sobre os intuitos e políticas governamentais seriam de suma importância para o setor privado. Por sua vez, a transparência é necessária para diminuir as possibilidades de corrupção em seu nível mínimo (BANCO MUNDIAL, 1992, pp. 39 – 46).

Por último, como constatou Pereira (2010, p. 288), o informe colocou em primeiro plano a articulação das agências estatais com a “sociedade civil” – identificada

como associações voluntárias e ONGs. O discurso técnico sobre a boa governança permitiu ao BM incorporar as ONGs, considerando-as como interlocutoras legítimas, em busca da importante construção de consentimento nas sociedades que sofriam o processo de reestruturação neoliberal ⁹.

O texto aponta que os artigos constitutivos do BM estabeleceram como objetivo para a organização a promoção do desenvolvimento econômico e social, razão pela qual a temática da governança deveria ser conceituada e aplicada nesse sentido. Ao mesmo tempo, embora tenha reconhecido que o supracitado documento estabelecesse limites para a ingerência do Banco no plano político de seus clientes, a intervenção poderia ser justificada pela otimização no uso dos recursos, como sugere: "[...] a governança pode ser relevante para o trabalho do Banco se for direcionada para os termos de boa ordem e disciplina na gestão dos recursos de um país" (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 5).

Como foi possível perceber com a exposição dos documentos supracitados, o BM, já nos primeiros anos após a formulação do CW, atuava na ampliação do pacote reformador. O RDM 1991 reafirmou os dez termos do cardápio de 1989, expandindo algumas das rubricas iniciais com novas metas e apontando outros campos de intervenção antes não contemplados. A reorientação do gasto público passou a incorporar o planejamento familiar e a redução da pobreza; enquanto isso, proteção do meio ambiente, incentivos a pesquisas e difusão/qualidade das informações também passaram a ser tomados como bens públicos essenciais. Mais importante, foram incluídas áreas do setor público no pacote reformador, com o objetivo de afiançar as relações de mercado, tais como: estrutura legal e contratual condizente com as relações de mercado e a livre circulação do capital financeiro; Judiciário que concedesse as garantias consideradas adequadas; desregulamentação do mercado de trabalho; introdução da lógica da empresa privada no serviço público para sua racionalização; integração dos mercados, redução dos custos de transação e controles de qualidade. Portanto, não se tratava mais somente de desmonte do Estado, mas de focalização das funções públicas nas áreas de apoio ao desenvolvimento econômico, o qual sempre deveria ser orientado pelo mercado; de "inimigo", o Estado transformou-se em "amigo" dos agentes privados.

⁹ Ao contrário do que deseja o discurso "panfletário", que trata o Banco como uma agente onipotente, a instalação de modelos econômicos foi realizada com a anuência das elites e dos governos locais (SANAHUJA, 2001). A construção do consentimento em torno da neoliberalização, sobretudo no contexto democrático, foi fundamental para levá-la à frente (HARVEY, 2012a, pp. 49 – 74). Para tanto, o BM, como ator intelectual e difusor de ideias, lançou o neoliberalismo como único caminho à liberdade e ao desenvolvimento.

A questão do poder de Estado na América Latina, no contexto de implementação das reformas neoliberais, possui uma posição paradoxal. Por um lado, o Estado é fundamental para levar as políticas em questão à frente e dissolver os atores sociais contrários à mesma. Por outro lado, exige-se a contração do Estado como ator empresarial, a fim de estabelecer um modelo de acumulação baseado na empresa privada. Ou seja, o Estado tem papel fundamental na aplicação e manutenção de um modelo, que exige que o poder público se retire de determinadas áreas. Diante disso, ao referirem-se ao primeiro pacote de medidas neoliberais, afirmam Acuña e Smith:

[...] a onda atual de reformas do Estado não implica meramente em um encolhimento e funcionamento mais “eficiente” dos organismos administrativos, mas sim uma reconfiguração fundamental dos limites entre a política e a economia, e entre o público e o privado. É uma experiência árdua, durante a qual muitos interesses organizados da sociedade civil são “expulsos” do Estado, tendo que defenderem-se por si mesmos individualmente no mercado. Um Estado mais impermeável às demandas sociais exige um aparato administrado dotado de maior “autoridade”, capaz de neutralizar a reação de grupos prejudicados. Assim, pois, a concentração de poder no Executivo (que se caracteriza por decretos de duvidosa validade legal, com claros requintes autoritários), típica das reformas atuais na América Latina, orientadas para o mercado, não é tanto o resultado de uma psicologia pessoal de determinados dirigentes – nem de pressupostos aspectos próprios da cultura política latino-americana – como de uma lógica política e econômica inerente à transição de modalidades keynesianas de reprodução do consentimento a outras modalidades mais “liberais” de acumulação e de dominação política. Em síntese: um período de fortalecimento do mercado e inevitável que também se fortaleça o Estado (1996, pp. 359 – 360).

Os mesmos autores (ACUÑA; SMITH, 1996, pp. 360 – 361) apontaram, de forma muito coerente, que uma vez obtido o equilíbrio desejado, o Estado manterá uma posição paradoxal, ao mesmo tempo mais forte e mais debilitado; a avaliação dependerá, essencialmente, do âmbito da política pública em questão. Enquanto no campo empresarial o aparato estatal encontrar-se-á muito menor, na área de repressão aos movimentos trabalhadores organizados o Estado estará dotado de mais poder. Essa dualidade é válida mesmo no que se refere ao mercado, uma vez que demanda mecanismos eficazes de regulação para seu melhor funcionamento.

Em tal quadro, os programas de ajuste estrutural não incidiam apenas sobre questões macroeconômicas, fiscais e algumas políticas sociais, como havia sido na década de 1980, mas passam a englobar também a engrenagem da administração

pública, enquanto mantinham o estilo da “terapia de choque”. A eficácia do ajuste estrutural era algo indiscutível; se não obtivesse êxito, era por problemas relacionados à execução por parte dos Estados clientes. A aplicação correta existiria nos locais onde havia boa governança entre atores públicos e privados. Esta última diz respeito à relação entre o Estado e a sociedade civil, à qualidade da administração pública, à transparência, ao grau de responsabilização dos agentes públicos e à estrutura legal para as ações. Nesse sentido, de acordo com o discurso tecnocrático do BM, a boa governança demandaria engenharia institucional, constituindo um assunto de gestão e não de política. Para a organização, interessava o processo de adequação das políticas domésticas para execução do ajustamento neoliberal, mas sem exercer o controle político direto.

Como apontou Burgos (2007, pp. 4 – 6), desde a sua fundação o Banco tem se caracterizado pela ampliação de seu mandato, tendo na construção da agenda da governança um dos pontos mais importantes desse processo. Essa temática catapultou o processo de politização do mandato do BM, a despeito de sua definição original apontá-lo como uma instituição apolítica e de ordem técnica. A carta de fundação da organização apontara que todas as decisões deveriam ser tomadas com base em critérios de cunho econômico, de forma imparcial, impondo limitações claras para intervenção no campo político e na consideração de aspectos políticos como variáveis para aprovação de créditos. Em contrapartida, a carta estabeleceu que qualquer assunto de interpretação das cláusulas deveria estar a cargo do diretor executivo ou, eventualmente, da junta de governadores. A esse fator somou-se o fato de a maior parte das interpretações realizadas não ter sido feita por meio de manifestações formais e o direito executivo não ser uma entidade judicial, sem que suas decisões pudessem estar sujeitas a algum tipo de apelação. Diante disso, o Banco acabou por ter alta margem de manobra, tratando de maneira diversa seus Estados-membros nos casos ligados à política e tendo uma posição igualmente mutante com relação ao que considera assuntos políticos.

Nesse contexto, o conceito de governança serviu para realizar uma reinterpretção específica da carta constitutiva do Banco (BURGOS, 2007, pp. 19 – 21). Em 1991, diante das dúvidas de Estados-membros e demais integrantes da instituição, demandou-se ao conselho administrativo uma definição das áreas englobadas pela governança. A resposta se baseou em duas linhas de interpretação. Por um lado, tomando como fonte de consulta do dicionário Oxford, "político" foi definido como o

que estivesse vinculado ao sistema de partidos, aos princípios políticos e às empatias individuais para com os partidos. Nesse sentido, foi excluído do campo político um conjunto amplo de temas, como a administração financeira e dos recursos de um país, o que abriu um campo ilimitado de intervenção para o marco de ação do Banco. Por outro lado, em complementariedade, estabeleceu-se que a organização poderia intervir nos assuntos políticos quando fossem relevantes para os objetivos de desenvolvimento econômico – como o próprio informe de 1992 também estabelece (BANCO MUNDIAL, 1992). Dessa forma, criou-se uma justificativa para a ingerência do BM nos assuntos políticos que não haviam sido excluídos de sua formulação original. Esse ponto foi utilizado como justificativa para a intervenção nos termos de reforma legal e judicial dos Estados-membros como parte do mandato do Banco. O resultado, portanto, foi um salto qualitativo nas áreas de atuação e capacidade de intervenção da organização.

Não obstante, é importante ter em conta que a construção da agenda da governança foi influenciada diretamente pelos estudos neoinstitucionalistas de D. North (BURGOS, 2007, p. 6), que foi agraciado com o “Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel”, em 1993. Dentro da agenda do Banco, o neoinstitucionalismo funcionou como uma ferramenta para compreender o papel do Estado com relação aos mercados e legitimar o interesse em torno da gestão pública. Como veremos, essa vertente teórica foi fundamental nas alterações realizadas pela organização na segunda metade da década de 1990 (BANCO MUNDIAL, 1997). No entanto, é importante ter em conta que a mesma já se fazia presente nos documentos anteriores, sendo, inclusive, citada de forma explícita (BANCO MUNDIAL, 1992).

O CW e as prescrições do BM continuaram dando o tom das reformas estatais durante a década de 1990. Contudo, a partir de meados desse período, uma sucessão de crises nos “mercados emergentes” – nomeadamente, México (1994), Leste Asiático (1997), Rússia (1998), Brasil (1999), África do Sul e Argentina (2001), Turquia e Ucrânia (2002) – trouxe consigo profundos questionamentos à ordem política vigente, em especial às promessas de crescimento econômico e prosperidades obtidas através da liberalização, resultando no aumento das tensões sociais e oposição aos governos.

No que concerne especificamente à América do Sul, a situação era ainda pior que na década de 1980. Salvaguardadas as devidas proporções e particularidades de cada um dos países, Argentina, Brasil, Uruguai, Chile, Bolívia, Equador, Venezuela e Colômbia compartilhavam problemas como o aumento da dívida externa, déficits na

balança comercial e na conta corrente de pagamentos, perdas de reservas internacionais, pobreza e profunda desigualdade social, agitação social e instabilidade política (esta última, em alguns casos, militarização e suspensão de direitos constitucionais). Em 2002, ironicamente, o bilionário, megainvestidor e especulador George Soros apontou para a necessidade de mudanças no sistema financeiro internacional e a possibilidade da globalização ter falhado, pois países que haviam seguido o CW e realizado todas as medidas consideradas “corretas” – como o Brasil, exemplo utilizado por Soros – encontravam-se com baixo crescimento e em situações difíceis (BANDEIRA, 2002, pp. 135 – 144).

A esse quadro somavam-se o fato de a única experiência exitosa de desenvolvimento na década de 1980 ter sido a das economias do Leste Asiático, que não compraram o pacote de reformas oferecido aos países latino-americanos e do Leste da Europa (MORA, 2005, p. 10). Para o *establishment* de Washington-Wall Street, "tal situação requeria uma dose mais forte de ajustamento macroeconômico e o início de um ciclo de reformas institucionais profundas. Não por acaso, a sustentação política das reformas neoliberais ocuparia lugar central na agenda do Banco nos anos seguintes" (PEREIRA, 2010, p. 326).

2.2 – A segunda geração de reformas e a hipertrofia da reforma do Estado (1997 – 2000)

Inseridos entres os intelectuais do *mainstream* que demandavam a intensificação das reformas, M. Naím¹⁰ (1996; 2000) e S. Edwards¹¹ (1997; 1998) ressaltaram os desdobramentos positivos trazidos pelo primeiro estágio reformista, o qual se baseou em aspectos macroeconômicos e voltaram às economias para o mercado. Apesar disso, ambos os autores destacaram o papel fundamental do Estado em criar condições para o funcionamento adequado dos mercados. Para que os benefícios das reformas continuassem, era preciso que os Estados ampliassem sua capacidade técnica e gerencial. Entretanto, em meados da década de 1990, como apontou Edwards (1998, p. 71), o quadro reformador caracterizava-se pelo arrefecimento, trazendo consigo desdobramentos negativos sobre o crescimento da produtividade e da melhora das condições sociais.

¹⁰ Originalmente, o texto foi publicado em 1994.

¹¹ Textos publicados em meados em 1997, quase em paralelo ao RDM 1997. Além disso, Edwards foi Economista Chefe do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, entre 1993 e 1996.

Naím (1996, pp. 211 – 220) traçou um quadro profundamente negativo das estruturas dos Estados latino-americanos, indicando a necessidade de reorganização e da implementação de reformas de gerenciamento próprias do setor privado, o que possibilitaria o aumento da competência do poder público nas funções que lhe são essenciais. Para avaliar essas estruturas estatais e desenhar o quadro de mudanças, Naím tomou como base a tipologia estabelecida por P. Evans¹² (1992, pp. 122 – 138). Ao estudar o desenvolvimento do Leste Asiático, o último autor apontou a existência de um "Estado desenvolvimentista", que tem como aspecto-chave a "autonomia inserida". Esta última foi estabelecida pela combinação de dois fatores. Primeiro, o insulamento de uma burocracia de tipo weberiano. Para tanto, seria necessário que a burocracia fosse selecionada e organizada segundo critérios meritocráticos, desfrutasse de carreiras prestigiosas, altos salários, recompensas a longo prazo e que fosse submetida a regras e normas estabelecidas. Estes fatores tornariam possíveis o aumento do empenho e o favorecimento da coerência corporativa, aspecto fundamental para a autonomia. Segundo, a participação do Estado em redes externas, as quais mantivessem vínculos estreitos com a sociedade, mas sem ser capturados por ela, preservando a coesão e a autonomia da burocracia. Dessa forma, seria possível estabelecer um projeto compartilhado entre o aparelho burocrático desenvolvido e os atores privados, fator que diz respeito à real capacidade do Estado.

O outro modelo elaborado por Evans (1992, pp. 111 – 121) fez referência ao "Estado predatório", que foi caracterizado pela busca da renda pela classe política, transformando a sociedade em vítima. Não haveria o comportamento orientado por normas, imperaria a imprevisibilidade, impedindo o fornecimento de bens básicos para uma economia moderna: garantir contratos, infraestrutura e bens públicos. Para Naím (1996, pp. 226 – 260), os Estados latino-americanos seriam do tipo "predatórios", com a instrumentalização dos mesmos pelas classes dirigentes para criação de clientelas e promoção de interesses pessoais. Nesse sentido, o mesmo deveria ser reformado com intuito de adequar-se ao modelo "desenvolvimentista", com a introdução da lógica burocrática weberiana e a focalização de sua atuação no estabelecimento de condições para que os mercados funcionem de forma adequada.

¹²É necessário destacar a importância de Evans na elaboração do RDM 1997, no qual atuou não somente como consultor, mas teve sua reflexão teórica como fundamental para as considerações sobre a modernização do Estado.

Nesse contexto, e também conferindo ênfase aos aspectos institucionais, Edwards (1998, pp. 72 – 74), tomando como base as reflexões de North, apontou a necessidade do que chamou de "reformas de segunda geração". As mesmas referiam-se a mudanças profundas nas instituições do Estado, com intuito de criar um sistema socioeconômico eficiente. Segundo esse autor (EDWARDS, 1997, pp. 2 – 6), a crise mexicana funcionou como alerta aos países latino-americanos; a mesma não teria sido causada pelos elementos constituintes do pacote neoliberal, mas pela incompletude do processo de reformas. Além disso, uma das preocupações centrais para o autor foi a falta de popularidade e apoio às reformas de segunda geração, as quais seriam fundamentais para criar um crescimento sustentável. Nesse ponto, Naím (2000, p. 85) sinalizou a necessidade de estabelecer uma base ideológica que pudesse sustentar as reformas implementadas, blindando-as perante a impaciência das comunidades democráticas mais abertas e ganhando tempo para que as reformas pudessem funcionar. Contudo, era importante ter em conta que esse compromisso ideológico deveria emergir de dentro, não aparecendo como algo imposto de fora.

Tanto para Edwards (1997) quanto para Naím (1996), era fundamental que a modernização do aparelho de Estado fosse levada à frente antes que as reformas de primeira geração tivessem sido finalizadas. Dessa forma, a separação referia-se a uma distinção analítica, pois, na prática, as reformas deveriam ser levadas em conjunto, tendo em vista que dependem uma da outra.

Em meio à crise financeira e política, que abalava o discurso neoliberal, James Wolfensohn foi escolhido como presidente do BM (1995 – 2005), tendo a missão de reconstruir a imagem da organização e ampliar a teia de relações da instituição com os governos, agências públicas e privadas em torno do programa neoliberal (PEREIRA, 2010, pp. 330 – 332). O novo presidente também foi responsável por implementar uma cultura de diálogo na organização, estabelecendo um intenso debate com os críticos e atores diversos da sociedade civil da cooperação para o desenvolvimento. A posição do Banco para elaboração do pacote da "segunda geração" de reformas teria sido completada com a indicação de Joseph Stiglitz¹³ para o cargo de economista-chefe (BURCHARDT, 2006b, pp. 190 – 191).

¹³ Além de ter sido economista chefe do BM (1997 – 2000), foi presidente do "Conselho de Assesores Econômicos" do presidente Bill Clinton (1995 – 1997) e vencedor do "Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Albert Nobel" (2001).

O RDM 1997 foi o primeiro a ser produzido totalmente sob a administração de Wolfensohn, já tendo tido a participação de Stiglitz em sua elaboração. Esse texto estabeleceu um diálogo direto com as publicações anteriores do Banco (1991; 1992), aproveitando o terreno preparado pelas mesmas para avançar nos argumentos. O RDM 1997 concentra-se na atuação e na efetividade do Estado: o que fazer e como fazer. Em resposta direta às ocorrências dos últimos anos (crises econômicas e baixo crescimento), o texto apontou para o fato de os governos não terem cumprido suas promessas, pois teriam acreditado que o ponto de chegada era um Estado minimalista. Para o relatório, tal perspectiva extremista não condizia com os casos de desenvolvimento bem-sucedido. Diante disso, dentro da retórica do Banco, o relatório em questão figurou como o responsável por trazer o Estado de volta à cena do desenvolvimento.

O poder deveria ser dividido tanto entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário quanto entre as autoridades central, provinciais e locais. Nesse sentido, "o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador" (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1). O Estado teria o papel de fornecer um conjunto de bens públicos que promovam o desenvolvimento econômico e social, além de corrigir as falhas dos mercados. Dentro dessa visão, as instituições e o desenvolvimento estão imbricados de maneira indissociável. No entanto, não se pode perder de vista que, caso mal regulado, o Estado poderia trazer atrasos.

O relatório ofereceu uma dupla estratégia para a reforma do Estado. Primeiro, o Estado deveria enfatizar as atividades públicas vistas como essenciais para o desenvolvimento, ajustando sua capacidade ao que pode executar, com intuito de aumentar sua eficiência. Frequentemente, os Estados procuraram fazer mais do que suas capacidades e recursos permitiam. Contudo, o processo de ajustamento das funções às capacidades estatais não poderia ocorrer somente através da desarticulação do Estado; existiriam áreas que demandariam uma atuação mais intensa. Não se trata de um desmonte do aparelho estatal, mas de focalização nos elementos econômicos e sociais fundamentais, deixando os aspectos que não são básicos para os atores privados (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 19 – 39).

A primeira incumbência do Estado seria estabelecer bons fundamentos. Dentre eles, haveria cinco tarefas fundamentais: formar uma base jurídica (garantia da lei); manter políticas não-distorcionistas, inclusive a estabilidade macroeconômica; investir nos serviços sociais básicos e infraestrutura; proteger os grupos vulneráveis e o meio

ambiente. Apesar de o texto ter reconhecido que estes elementos não eram novos, o mesmo aponta que, na altura de sua publicação, surgiam novas concepções sobre as atividades e a combinação de atividades públicas e privadas para propiciá-los. Além disso, também se teria em conta que mercados e governos são complementares, na medida em que o último possuiria papel essencial no fornecimento das bases institucionais para os mercados (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 43 – 63).

Não obstante, para além das funções básicas, seria necessário que o Estado não fosse o único provedor, pois não seria suficiente para dar conta do todo. Para utilizar melhor a escassa capacidade pública, os governos deveriam manter sua atuação no financiamento da infraestrutura e dos serviços, mas delegar a prestação dos mesmos para atores privados – saúde curativa, educação superior e transporte, por exemplo, devem ser oferecidos por empresas. Isso não somente faria com que o poder público pudesse sair de algumas áreas e focalizar em outras, mas introduziria a concorrência naquelas em que ambos os setores estivessem atuando. Paralelamente, também deveriam ser desmembrados os programas de seguro social – relacionados a saúde e desemprego, voltados a toda sociedade –, dos programas de assistência social – voltados somente aos grupos mais pobres –, mantendo sua atuação nos últimos e deixando os primeiros para atores privados. O Estado previdenciário deveria ser reformado, sob o argumento de que era preciso encontrar um equilíbrio entre os benefícios sociais e seus custos econômicos; o governo não poderia suportar o ônus sozinho, devendo abrir à participação de outros atores, como empresas privadas e grupos comunitários.

No campo da política industrial, o relatório, ao reconhecer o êxito das políticas econômicas dos países do leste asiático, afirmou que quando os mercados fossem subdesenvolvidos seria possível que o Estado fosse o mentor do aprendizado, diminuindo as falhas de informação e incentivando o desenvolvimento dos mesmos. Contudo, tal atuação deveria estar inserida na lógica da liberalização econômica e da privatização. Como "parceiro", o Estado não deveria controlar o setor privado, mas apoiá-lo. Para tanto, seria preciso alta capacidade institucional, trabalho em conjunto entre governo e empresas, pressões competitivas do mercado e estratégia baseada nas "vantagens comparativas" (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 64 – 81)

O segundo momento da estratégia consistia em aperfeiçoar a capacidade estatal através da fortificação das instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 83 – 115). Para tanto, deveriam ser utilizados três mecanismos centrais. O primeiro mecanismo, o estabelecimento de normas e restrições efetivas formais nas instituições,

aumentando a fiscalização de um órgão sobre o outro e o combate à corrupção. O arcabouço básico para o combate a ações arbitrárias e à corrupção seria a disseminação de uma cultura de normas nas instituições públicas e a contenção do clientelismo na função pública. Após tal elemento seria importante contar com os dispositivos formais, os quais incluem um Judiciário eficiente (independente, organizado e com poder de execução das medidas) e a separação de Poderes horizontalmente (Judiciário, Executivo e Legislativo) e verticalmente (autoridades centrais e locais).

Segundo mecanismo, a introdução de maiores pressões competitivas, que se desdobra em outros dois pontos. O primeiro ponto é a contratação de funcionários motivados e capacitados. De início, deveriam ser realizadas seleções segundo critérios meritocráticos, que selecionariam os funcionários mais qualificados e confeririam prestígio aos cargos públicos. O sistema de seleção interior ao órgão manteria as pressões competitivas, na medida em que especificaria os objetivos e critérios para avanço e recompensas nas carreiras. Paralelamente, deveria haver remunerações adequadas, condizentes com os ganhos no setor privado. Em contextos de austeridade fiscal, o aumento dos salários seria possível mediante a diminuição do número de empregados no setor público. Além disso, deveria haver um espírito de compromisso compartilhado por essas burocracias, por intermédio do próprio processo educacional, seletivo e de treinamento dos funcionários, enquanto os nexos seriam fortalecidos pelas metas coletivas e pela unidade dos pontos de liderança¹⁴. O segundo ponto é a reforma das instituições de prestação de serviços, com intuito de criar um sistema mais eficiente. Em muitos casos, a introdução de mecanismos de mercado e a terceirização dos serviços trouxeram avanços substanciais para a prestação dos mesmos. A utilização de tais ferramentas criaria pressões competitivas; quando a competição não ocorresse dentro das instituições, poderia ocorrer através do mercado, com o governo contratando empresas privadas e ONGs para exercerem os serviços.

Por último, o terceiro mecanismo consistia em mais aproximação entre o Estado e a sociedade; os governos deveriam ouvir e trabalhar em parceria com seus cidadãos. Os programas governamentais funcionariam melhor quando houvesse mecanismos de consulta, participação e supervisão da sociedade civil – entendida como sujeitos individuais, ONGs e demais órgãos privados. Como consumidor, o cidadão deveria

¹⁴ Cf. EVANS (1992, pp. 150 –155). A tipologia dos Estados de tipo “predatório” e “desenvolvimentista” estava presente na elaboração do relatório. Contudo, em seu texto, Evans ressaltou as condições históricas, sociais e culturais específicas para o estabelecimento do modelo “desenvolvimentista” no Oriente, ponto não reconhecido pelo BM.

demandar serviços e reclamar da prestação inadequada; foi assim que o relatório compreendeu o “Estado mais próximo do povo”. Para o Banco, as organizações da sociedade civil prestariam serviços de qualidade e saberiam o que desejam os clientes por estarem mais próximas, diferente os órgãos estatais. Nesse sentido, segundo o relatório, era sintomático o vertiginoso crescimento das ONGs, demonstrando o aumento da demanda por participação civil, a alta capacidade das mesmas para cobrir deficiências do setor público, para mobilizar recursos e difundir agendas. Além disso, a aproximação do governo para com os setores da população teria como consequência lógica a descentralização do poder e dos recursos do Estado. O princípio mais importante seria o de que a provisão de bens e serviços públicos deveria ser encarregada no nível de governo mais baixo, que seria capaz de absorver custos e benefícios (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 116 – 137).

A globalização poderia exercer um efeito duplo sobre os Estados. Se, para os regimes fracos e governados de forma inconstante, a mesma representava uma ameaça, para os Estados disciplinados, a globalização forneceu um conjunto de caminhos para promoção do bem-estar e do desenvolvimento econômico. No entanto, a globalização ainda não seria um fenômeno que atingiu toda a economia mundial e ficar de fora desse processo teria um custo elevado. Ao adentrarem o processo, os governos que estivessem obsoletos precisariam adotar “políticas adequadas” e fortalecer a capacidade do Estado. A gestão interna seria fundamental, pois, para o Banco Mundial, “[...] a globalização começa em casa” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 13). Os governos reformadores precisariam conceder à sociedade uma perspectiva de longo prazo. Em paralelo, “o líder eficiente dá ao público o senso de que a reforma pertence ao povo e não foi imposta de fora para dentro” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 15). Portanto, caberia ao governo disseminar a agenda a partir de dentro, como interesse nacional.

Para a orientação sobre a atuação dos organismos internacionais nas reformas do Estado, foi definido que os mesmos deveriam estabelecer a pauta da reforma; inserir quadros próprios para a formulação de políticas nos respectivos governos; oferecer empréstimos para aliviar a posição política e a tensão social; e, por fim, a estruturação de acordos internacionais pró-liberalização, que garantissem o compromisso dos governos locais com tal agenda (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 152 – 160).

Desde o início da década de 1980, os governos dos países em desenvolvimento lançaram mão de um conjunto de reformas para alavancar seu desempenho. As reformas macroeconômicas aconteceram de forma mais rápida, pois não demandaram uma

remodelagem institucional para serem realizadas. Contudo, outras reformas referentes a regulamentação, serviços públicos e infraestrutura demandavam alterações na estrutura institucional e, por isso, não poderiam ser realizadas de forma rápida. Estas reformas institucionais requerem alterações profundas nos organismos governamentais, enfrentando o clientelismo e a corrupção, mas são essenciais para o aumento da capacidade do Estado. O binômio "boas políticas" e "instituições eficientes" para programá-las proporcionariam um desenvolvimento econômico mais veloz e estável (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 166 – 177).

2.2.1 – Superação, continuidade, ampliação ou reciclagem: as reformulações do Consenso de Washington e as propostas do Banco Mundial em perspectiva política

De início, defendemos que o CW, desde a sua formulação, funcionou como um paradigma para pensar o desenvolvimento. Este posicionamento está na contramão do que apontaram Williamson (1998, pp. 51 – 53; 2000) e Naím (2000, pp. 1 – 2), que afirmaram que o pacote era apenas um resumo de medidas ecléticas que haviam sido aplicadas pelas instituições sediadas em Washington durante a década de 1980. Essa posição é bastante distinta do estatuto claro e estável sobre políticas necessárias para que os países pobres se tornassem desenvolvidos, Naím, inclusive, utilizou o termo “confusão” para classificar as divergências em torno das reformas.

Em contraposição às perspectivas supracitadas, seguiremos os apontamentos de Gore (2000, pp. 790 – 793). Esse último sustentou que o CW aglutinou um grupo de crenças, valores, técnicas e compromissos compartilhados por membros de uma comunidade particular, fundamentados em um conjunto específico de axiomas, modelos e exemplos comuns. Frequentemente, a mudança realizada por meio da introdução do decálogo é somente identificada como a alteração da economia dirigida pelo Estado, por outra orientada para o mercado. Apesar de reconhecer tal aspecto como essencial, Gore ressaltou a necessidade de destacar que a introdução do CW trouxe consigo mudanças nos métodos, problemas e padrões de solução, elaborando uma visão de mundo distinta. Nesse sentido, a globalização foi introduzida como elemento da análise política do desenvolvimento, enquanto houve a passagem de uma avaliação histórica para uma a-histórica.

A implementação das medidas prescritas pelo CW levou à redução severa, porém seletiva, dos mecanismos intervencionistas e dos bens públicos do Estado, direcionando os recursos e o poder decisório para o mercado. Entretanto, a dissolução

seletiva das ferramentas de intervenção necessitou de uma concentração de poder decisório dentro do aparelho estatal, necessária para impulsionar a desregulação, vencer resistências e modificar os equilíbrios existentes (PEREIRA, 2010, pp. 295 – 302; VILAS, 2000, pp. 22 – 23; 2007, pp. 50 – 54). A redução da atividade estatal ao campo da administração gerencial foi causada por uma profunda reorientação política nos objetivos da própria ação do Estado. Portanto, o Estado jamais foi "mínimo", mas atuante na remoção das barreiras que limitavam a liberdade do mercado durante todo o processo de ajustamento estrutural (STOLOVICZ, 2012a, pp. 234 – 235).

Nesse contexto, uma vez obtido o tamanho considerado do aparelho estatal, o BM ressaltou a necessidade de incluir as instituições e a gestão pública no pacote da reforma, com o objetivo de tornar mais eficaz o programa de ajuste estrutural. Como visto, o Banco já vinha trabalhando no processo de ampliação do pacote de ajuste desde o início da década de 1990, com a conceituação do “enfoque amistoso com o mercado” (BANCO MUNDIAL, 1991) e da governança (BANCO MUNDIAL, 1992). Apesar disso, o RDM 1997, ao tecer críticas ao Estado minimalista, apontou para a necessidade de trazer o Estado à cena do desenvolvimento; ao fazer isso, o texto realizou dois movimentos. Primeiro, omitir o fato de o Estado ter sido atuante na implementação das reformas de primeira geração. Como apontou Vilas (2010, pp. 102 – 107), a metáfora do Estado que “vai” e “volta” não permite observar o fato de que a mudança na ação estatal, em seus objetivos, estilos e procedimentos, está sempre relacionada a alterações e disputas de poder entre os atores sociais. O Estado, portanto, configura-se como espaço institucional onde se desenvolve a luta política entre os grupos sociais. Por outro lado, o mesmo é também uma instância de poder. Sendo assim, o Estado desempenhou um papel atuante na introdução do neoliberalismo, levando a cabo uma série de reformas. Além disso, para que expressões como “ausência do Estado”, “retorno do Estado” ou “diminuição do Estado” possuam sentido para além de discursos políticos, deve-se precisar a quais níveis fazem referência. O Estado pode “sair” de uma área, mas fortalecer sua presença em outra. *A priori*, o tamanho da rede administrativa e das empresas estatais não tem correlação direta com a capacidade do poder público em orientar, estimular e regular o mercado. Portanto, as áreas de intervenção são mais relevantes do que o tamanho do maquinário estatal (VILAS, 2007, pp. 55 – 60).

O segundo movimento refere-se à tentativa de salvaguardar as reformas de primeira geração, baseadas no CW. Como apontou Stolowicz (2012a, pp. 232 – 324), de acordo com o RDM 1997, o problema era como as reformas haviam sido levadas a

cabo. Por um lado, o relatório enfatizou os problemas de gestão, os chamados “maus governos”, frente aos quais seria necessário mudar normas (instituições formais) e valores (instituições informais). Para tanto, seria necessária uma nova engenharia institucional, que somente seria possível no bojo de uma sociedade civil fortalecida. Por outro lado, destacou-se a maneira como as reformas seriam implementadas, enfatizando a velocidade e a estrutura de sucessão das reformas como mecanismos de tática política para evitar resistências. Além disso, o argumento de defesa do primeiro pacote de reformas também fica explícito na própria exposição da estratégia para fortalecimento institucional. Esta última é dividida em dois momentos: a etapa inicial reafirma as áreas de intervenção demarcadas no “enfoque amistoso com o mercado” (BANCO MUNDIAL, 1991), enquanto a segunda avança nos campos e métodos para a forma estatal, ampliando os argumentos existentes nos textos anteriores (BANCO MUNDIAL, 1991; 1992). Na prática, o RDM 1997 reproduziu o “enfoque amistoso com o mercado” apoiando-se na ideia de governança, o que tornou possível tratar o Estado de maneira administrativista (PEREIRA, 2010, p. 375).

Nos relatórios (BANCO MUNDIAL 1991; 1997) é recorrente a identificação das prescrições sobre a reforma do Estado com a trajetória dos países do Leste Asiático. Como apontou Gore (2000, pp. 799 – 801), esse movimento consiste em uma tentativa de manutenção do paradigma de desenvolvimento trazido pelo CW, que foi abalado perante a discrepância entre o que prometera e o que, de fato, proporcionou.

O RDM 1997 também foi marcado pelo que Stolowicz (2012b, pp. 386 – 388) chamou de “pós-privatização”, estratégia materializada nas parcerias público-privada (PPPs). No entanto, é importante mencionar que tal mecanismo já havia sido apontado, em contornos gerais, anteriormente (BANCO MUNDIAL, 1991). No RDM 1997, as PPPs são apontadas como solução para a escassa capacidade estatal perante tarefas nas quais o suporte do Estado seria essencial. Nesse sentido, como argumentou Stolowicz (2012b, pp. 391 – 392), ao instalarem as PPPs no campo da infraestrutura e nos serviços públicos e sociais, o Estado foi liberado de ser o provedor principal destas funções. A execução passou estar a cargo do setor privado, deixando o financiamento para o Estado, sem que a infraestrutura e os serviços deixassem seu estatuto jurídico público. Nesse sentido, as PPPs cumprem dois papéis: favorecem a concentração do capital e proporcionam maior legitimidade aos governos, por intermédio de uma clientela fixa e desorganizada politicamente.

Importante ter em conta que as prescrições contidas nos relatórios do BM (1991; 1992; 1997), como apontou Vilas (2000, pp. 28 – 36), estavam alicerçadas em uma perspectiva abstrata, que não levava em consideração as diferentes articulações entre o poder público central e as demais estruturas econômicas e sociais, tampouco as trajetórias históricas pelas quais passaram as respectivas sociedades. Essa observação vai ao encontro do que apontou Gore (2000, pp. 793 – 795) sobre a introdução de uma perspectiva a-histórica e explica a fragmentação parcial das metas propostas pelo Banco (BANCO MUNDIAL, 1997). Segundo esse autor, tal fato está relacionado, particularmente, como o questionamento das grandes narrativas sobre a transformação histórica. Antes dessa alteração, as agências de desenvolvimento atuavam com objetivos abrangentes como “progresso”, “modernização” ou “industrialização”. No entanto, com a mudança, a atuação dos organismos foi orientada para monitorar a “performance” – ou a “governança”, para utilizarmos a terminologia do Banco –, frequentemente por intermédio da resolução de problemas locais e engenharia social local. Em vez de uma política que abarque grandes massas populacionais, os projetos de mudança econômica e social atuam de forma descentralizada e incentivando práticas de participação das comunidades locais. Entretanto, este afastamento de uma perspectiva holística ocorreu somente de maneira parcial, na medida em que conservou um enfoque totalizante ao submeter todos os campos de atuação à disciplina do mercado. Dessa forma, a perspectiva de libertação das pessoas e dos povos foi substituída pela liberalização das economias.

Como apontaram Domingues (2013, pp. 183 – 198) e Burchardt (2006b, pp. 202 – 208), a reforma empreendida durante a década de 1990, tendo o BM como ator de destaque, procurou estabelecer uma espécie de “social-liberalismo” no campo das políticas sociais. Este último emergiu como um possível sucessor do neoliberalismo, mas sem se contrapor a ele. Na verdade, ambos compartilham diversos elementos e perspectivas, mas sem que o primeiro se contente em afirmar apenas o mercado e o racionalismo empresarial, estabelecendo a combinação entre economia e uma determinada concepção de sujeito¹⁵ de forma mais extensiva e sutil. O social-liberalismo, de forma engenhosa, consegue responder às demandas da sociedade, alojando-as na matriz liberal. Políticas setoriais e focalizadas são essenciais,

¹⁵ As pessoas deveriam entender-se “[...] como ‘empresas’, racional e sistematicamente projetadas, subjetivamente presas a uma carreira e trajetória de vida, com planos de investimentos e cálculos de custo-benefício” (DOMINGUES, 2013, pp. 184 – 185).

fragmentando e reconstruindo a cadeia social de forma vertical, em consonância com a perspectiva “empreendedorista”. Portanto, o “social-liberalismo” é fundamental para a administração e perpetuação do paradigma neoliberal, sobretudo nas áreas onde as demandas populares se afirmam e a pobreza tem sido um problema latente.

A omissão dos aspectos históricos e sociais das respectivas sociedades também ocorre quando o BM (1991; 1997) avalia os desafios enfrentados pelos Estados nas diferentes regiões do mundo. Embora os próprios relatórios apontem a necessidade de reconhecer as especificidades, não o fazem, tendo como ponto balizador das análises o próprio modelo construído durante os textos, sem possibilidades alternativas. Essa é, justamente, uma das críticas apresentadas por Rodrik (2002, p. 291), que defende a necessidade de ter em conta as especificidades de cada contexto e experimentação nas reformas.

No que tange ao conceito de sociedade civil utilizado nos relatórios do BM (1991; 1992; 1997), o mesmo está enquadrado na visão liberal tradicional, segundo a qual a sociedade é concebida como a soma de indivíduos livres e iguais perante a lei, o que serve para construir a noção de sociedade como mercado e negar a divisão de classes. Um corpo social onde todos podem tomar decisões, sejam pobres ou grandes empresários, nega a vinculação entre o poder político e o econômico, como também a possível concentração de ambos (STOLOWICZ, 2012a, pp. 237 – 238). Tal aspecto é bastante evidente na forma como são prescritas as medidas para a aproximação da administração estatal à população – entendido como empresas, ONGs e organizações privadas.

Como sustentou Pereira, (2010, pp. 378 – 379), o ponto central do RDM 1997 consistia na noção de que a “globalização começa em casa”. As relações capitalistas neoliberais somente podem se reproduzir com um Estado que garanta os direitos de propriedade, isole as tomadas de decisão econômica das pressões democráticas e garanta condições estáveis no plano social. Nesse sentido, o relatório não propôs a “retirada do Estado” ou o retorno do mesmo como um “vigilante”; ao contrário, o mesmo “prescreveu uma ampla transformação institucional voltada para fortalecer a capacidade do Estado nacional de acelerar, aprofundar e consolidar a reestruturação capitalista neoliberal, tanto ao sul como ao leste”.

A lógica mercantil é uma constante no RDM 1997, seja para modernizar as instituições, para estabelecer a relação com os cidadãos como se estes fossem clientes, ou para criar competição na provisão de bens públicos. Tal aspecto ocorre pelo fato de o

BM procurar orientar esse segundo estágio da liberalização tendo como base o neoinstitucionalismo; tendo, inclusive, North como um dos assessores para a elaboração do RDM 1997. Como apontou Vilas (2002, pp. 6 – 10), essa vertente teórica configura-se como uma variante da teoria neoclássica, colocando como central a atuação das instituições nos custos e na maximização dos ganhos nas transações. Nesse sentido, o conceito mais importante é o de “instituições”, que devem ser compreendidas como regras do jogo formais e informais. As mesmas são responsáveis por estabelecer o sistema de normas que estrutura as relações humanas, delineando as opções, reduzindo as incertezas e concedendo estabilidade. Tal como a teoria neoclássica, o neoinstitucionalismo tem a empresa privada como padrão de organização e lócus da racionalidade e eficiência, a qual deve ser modelo para a administração pública.

Há outros conceitos caros a essa vertente teórica. A “eleição racional” contempla um sistema que aperfeiçoe a tomada de decisões e maximização dos benefícios. Para tanto, deve haver um marco institucional em consonância com a racionalidade capitalista. Segundo, os “direitos de propriedade”, apontando a necessidade de criar uma institucionalidade que garanta as formas de acesso e conservação da propriedade privada, sem alterar as relações de poder e dominação. Relacionados com este ponto, emergem as questões referentes aos “custos de transação” e “informação incompleta”. O primeiro refere-se ao custo institucional, legal, político e social para o exercício do direito de propriedade, enquanto o segundo diz respeito aos fatores que afetam a proteção e garantia dos direitos de propriedade. O custo de transação e as informações são aspectos fundamentais para criar confiança no sistema, com o Estado sendo fundamental para diminuí-los. Por fim, há os “sequestradores de renda”, os quais se aproveitam das restrições criadas pelo Estado ao livre mercado para se apropriarem de dividendos; as regras do jogo inadequadas criam estímulos para tal tipo de ação (ÁLVAREZ, 2004, p. 46).

Em tal quadro, diferentemente do enfoque neoclássico, o qual chama atenção para as falhas de mercado, o neoinstitucionalismo atribui o mau desempenho da economia às falhas institucionais, especialmente as estatais. Nesse sentido, as reformas serviriam para proporcionar um uso mais eficiente dos recursos e reforçar a confiança nas capacidades do mercado. A partir disso, passou-se a apontar que a reforma econômica para a promoção do mercado deveria ser acompanhada e sustentada por uma reforma institucional. Esta última seria responsável por aumentar a eficácia do setor público e isolá-lo das pressões de grupos particulares; a constituição do que o BM

chamou de “Estado efetivo”. A necessidade de reorientação para metas mais amplas que a estabilidade macroeconômica e o reconhecimento da importância do setor público para a prevenção e correção e falhas de mercado forjou o pacote que passou a ser denominado Pós-CW.

O neoinstitucionalismo serviu para o neoliberalismo em quatro fatores. Primeiro, justificou de forma sofisticada a subordinação da política à economia, pois o critério de avaliação da eficiência de uma instituição ocorre de acordo com sua funcionalidade para a economia de mercado. Ao mesmo tempo, tal fato possibilita que qualquer resultado negativo da política de ajustamento seja creditado à incapacidade dos operadores locais (PEREIRA, 2010, p. 383). Segundo, reforçou a tese de fim dos antagonismos, em prol de uma conciliação de interesses, em um discurso sobre a democracia, participação e harmonia social. Os diferentes agentes que compõem a sociedade – classes, movimentos sociais, aparelhos privados etc. – são tomados como perseguidores de objetivo; assim, não há perdedores, somente vencedores. O próprio Estado capitalista, concebido como mais um ator entre as instituições, tem seu grau de dominação esvaziado (ÁLVAREZ, 2004, p. 48; PEREIRA, 2010, pp. 383 – 384). Terceiro, propiciou um discurso muito mais aceitável e orgânico para a defesa da neoliberalização do Estado. Não importava se as instituições eram públicas ou privadas, mas se as regras do jogo estavam sendo cumpridas; todos os atores sociais, por terem a mesma capacidade de se organizarem, estão situados em um mesmo patamar, fazendo com que o Estado seja desresponsabilizado; foram incluídos outros aspectos que claramente fazem parte do desenvolvimento (como direitos de propriedade, urbanização, estrutura familiar etc.), ultrapassando a exclusividade do crescimento do PIB; tornou possível oferecer um guia positivo à intervenção do Estado, o qual engloba grande variedade de medidas (SAAD-FILHO, 2005, p. 118). Por fim, legitimou novas possibilidades de negócios, sobretudo a exploração de recursos naturais e energéticos, aumentando o espaço de valorização do capital. Isso foi possível graças aos argumentos de engenharia institucional e eficiência (PEREIRA, 2010, p. 384).

Nesse contexto, nada mais natural que uma das principais características da RDM 1997 tenha sido, em nível aparente, o modo despolitizado e administrativista como tratou o Estado. Ao retirar deste último a sua dimensão política, o relatório ofuscou as relações históricas entre a ação estatal e o capitalismo, tendo como objetivo tornar natural a configuração de poder estabelecida pelo neoliberalismo. As instituições organizam-se de acordo com o jogo de poder. Caso este último não se altere, nenhuma

mudança institucional modificará a natureza da ação estatal. A noção de boa gestão faz referência à eficácia e eficiência, mas sem modificar os objetivos conservadores. A ideia de “bom governo” é utilizada para obter credibilidade. Nesse sentido,

A teoria e o discurso neoinstitucional têm desempenhado, sem dúvida, uma função de reciclar o projeto neoliberal, concedendo um enfoque mais integral, mantendo em todo caso o predomínio da “racionalidade econômica”. A mensagem da perspectiva neoinstitucional é clara: sobre uma suposta organização mercantil da sociedade, cuja base se encontra na proteção dos direitos da propriedade (privada), a existência de instituições eficientes constitui um requisito para o funcionamento ótimo dos mercados. Primeiro as instituições, em seguida o mercado. Essa formulação abre um espaço para conceituação mais ampla da política que o simples economicismo neoliberal (ÁLVAREZ, 2004, p. 49).

Ao ter se alicerçado amplamente no neoinstitucionalismo, o RDM 1997 foi responsável por uma alteração na conceituação da governança. Segundo Burgos (2007, pp. 9 – 21), tal movimento foi realizado em decorrência da resposta limitada que havia sido obtida até o momento, na medida em que o conceito se mostrava pouco operacional nos projetos concretos. Diante disso, momentaneamente, deixou-se de utilizar o termo "governança", sendo substituído por "reformas das instituições" ou "desenvolvimento institucional". A alteração na nomenclatura ampliou a agenda da governança em dois sentidos. Primeiro, os temas institucionais transformaram-se em um assunto transversal, não estando mais limitados a um setor específico; todos os empréstimos do Banco passaram a conter, em alguma medida, componentes dessa natureza. Segundo, houve a própria ampliação dos temas envolvidos com a governança, incluindo, para além daqueles que compunham a primeira etapa das reformas, a gestão do gasto público, a administração do sistema tributário e aduaneiro, as relações intergovernamentais, a luta contra corrupção e os direitos humanos.

A temática da governança/desenvolvimento institucional produziu profundos significados políticos na relação entre o Banco e os Estados-membros (BURGOS, 2007, pp. 9 – 21). Estes últimos, ao aceitaram os argumentos da organização, reconheceram que os problemas oriundos do ajuste neoliberal não ocorreram pelo seu conteúdo, mas pela própria falta de capacidade dos países em aplicá-lo. Nesse sentido, abdicou-se de qualquer discussão sobre os conteúdos econômicos, reafirmando o pacote neoliberal, enquanto se pavimentou o terreno para a reforma do Estado. Portanto, a governança consiste em uma das mudanças mais estratégicas na agenda do BM. A mesma tornou

possível que a organização estivesse a par de como os Estados se organizam e se relacionam com suas populações e com o mercado, além de ter eclipsado as limitações do modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado e o papel dos fatores externos nas economias nacionais.

Como argumentou Stolowicz (2012c, pp. 16 – 20), o debate público sobre a superação do neoliberalismo foi gestado pelos atores do *mainstream*, diante da insuficiência do modelo político que administrou as contradições do capitalismo neoliberal com relativo êxito até a metade da década de 1990. O mesmo teve como ponto de destaque a publicação do RDM 1997 e a atuação de Stiglitz, na medida em que o Banco é o principal ator intelectual do capital. Segundo essa autora (2012b, pp. 21 – 26), as reflexões do *mainstream* procuraram pautar a elaboração de modelos alternativos por partes dos países que eram alvo destas políticas. Nesse sentido, o “pós-neoliberalismo” e superação do CW consistem em buscas por uma saída que não coloque em xeque as bases do capitalismo e os ganhos obtidos com o neoliberalismo. Rodrik (2002, pp. 277 – 278), por sua vez, ao discorrer sobre as propostas de superação das reformas empreendidas até então, ironizou-as, utilizando a expressão “morreu o CW; viva o novo CW”.

Para Pereira (2010, p. 404), o programa político do BM formulado no período em questão pode ser concebido como um “CW ampliado”, o qual tem como objetivo a complementação e consolidação das reformas da primeira fase e a instalação e disseminação das reformas da segunda geração. Esta última orientou o Banco Mundial “[...] para assuntos de governança (local, regional, nacional e internacional), reforma do Estado e das instituições públicas, precarização da legislação trabalhista, homogeneização da arquitetura financeira internacional e alívio seletivo da pobreza”.

Segundo Saad-Filho (2005, pp. 117 – 119), a perspectiva estabelecida em torno do que foi chamado de pós-CW reconhece, de forma correta, que o cerne do processo de desenvolvimento refere-se a uma mudança profunda nas relações sociais, ultrapassando a empobrecedora análise que se limita aos aspectos macroeconômicos. Contudo, apesar de tais vantagens, esse segundo pacote contém insuficiências similares às do primeiro. Ambos dividem a mesma base metodológica, que inclui individualismo metodológico, utilitarismo e a posição dogmática de que as trocas mercantis fazem parte da natureza humana, em vez de constituir um aspecto da sociedade. Por conseguinte, para o pós-

CW, o mercado é visto como algo “natural” e não como uma instituição social, podendo ser questionado em algumas circunstâncias, mas nunca desafiado.

Os dois pacotes supracitados também são similares nas medidas recomendadas aos países pobres. Ambos são profundamente conservadores na política fiscal e monetária, apoiam o livre-comércio, as privatizações, a liberalização e a desregulamentação. A única diferença significativa entre eles é a preocupação com a velocidade, a profundidade e o método da reforma, pois o neoinstitucionalismo reconhece a utilidade da intervenção do Estado localizada para corrigir as falhas específicas do mercado (SAAD-FILHO, 2005, pp. 117 – 119).

Os argumentos em torno da necessidade de ir “além do CW” limitam-se a aspectos instrumentais. Tratar os instrumentos sem colocar em pauta os objetivos da ação estatal e as configurações de poder que a sustentam oculta a real problemática e promove a noção de que estes objetivos são naturais e imutáveis, e não oriundos de arranjos específicos de poder. As propostas de reforma, ao aceitar as estruturas de poder geradas ou reafirmadas pelo próprio Consenso, possuem um horizonte cerceado e previsível. Nesse sentido, embora as prescrições do BM, das perspectivas que forem, objetivem melhora nos instrumentos, as mesmas, ao negarem colocar na pauta de discussão os objetivos, continuam corroborando as mesmas intenções do CW original.

No que diz respeito à movimentação financeira realizadas pelo BM no período, o gráfico 1¹⁶ nos fornece as informações gerais sobre os desembolsos realizados, diferenciando os compromissos anuais da Bird e da AID. Até meados da década de 1990, a organização manteve um comportamento regular. Contudo, houve um aumento substantivo no volume de empréstimos nos anos fiscais de 1998 e 1999, sobretudo, na carteira do Bird. Tal fato esteve diretamente relacionado à eclosão da crise no Leste da Asiático e sua posterior contaminação nos demais mercados de renda média. Após esse aumento, contudo, os compromissos financeiros decresceram abruptamente, permanecendo nos patamares mais baixos no período analisado. Em um plano amplo, é perceptível que houve acentuada queda na carteira do Bird, durante a primeira metade dos anos 2000, não conseguindo retomar os patamares do decênio anterior.

Apesar da queda dos compromissos do Bird, a movimentação financeira realizada pela AID cresceu, ajudando na recuperação geral da carteira do Banco. Na verdade, a agência não é somente menos irregular, mas seus desembolsos dobraram

¹⁶ Ver página 165 deste texto.

entre 1990 e 2007. Desde o início dos anos 2000, o crescimento dos compromissos da AID dentro do BM foi sensível, respondendo a uma parte cada vez maior e evidenciando o aumento de sua importância com relação ao Bird.

Em tal quadro, a eclosão da crise em 2008 fez com que o Banco Mundial, em especial o Bird, aumentasse seus desembolsos, tendo alcançado patamares inéditos em 2010. As crises econômicas consistem em excelentes oportunidades para aqueles que não tiveram seu capital atingido, servindo como mecanismos de transferência de propriedade e poder. Em tal quadro, além das corporações que expandiram seus ativos, os grandes vencedores são os organismos multilaterais. A disponibilização de novos créditos vem atrelada ao reforço das condicionalidades do ajustamento, as quais levam os Estados a reformarem-se, em acordo com os programas defendidos pelas IFIs. Portanto, o BM continua sendo um agente importante para salvaguardar determinados “mercados emergentes” e a execução de programas macroeconômicos considerados “sólidos”.

O gráfico 2¹⁷ apresenta a porcentagem dos empréstimos do Banco para ajuste estrutural e setorial. Devemos destacar a variação elevada desse tipo de empréstimos, que esteve entre 11% (menor patamar, em 1994) e 51% (maior patamar, em 1999). Paralelamente, há ainda três picos de aumento acentuado, em 1999 (51%), 2002 (50%) e 2009/2010 (39%), diretamente relacionadas ao socorro emergencial dos países em crise financeira e à imposição de condicionalidades aos mesmos.

No gráfico 3¹⁸ é possível percebermos os pontos máximos de ajuda financeira em cada região. A América Latina e o Caribe tiveram peso contínuo na carteira de financiamentos do Banco. Durante os anos de 1990, ocupou posição de destaque junto ao Leste da Ásia e Pacífico, sendo ultrapassada pelos últimos na esteira da crise financeira do final da década. Durante os anos 2000, contudo, a África passa a ocupar a posição central junto à América Latina e ao Caribe, com a queda dos países do Leste da Ásia e Pacífico. Além disso, Europa e Ásia Central tiveram crescimento contínuo durante a década de 1990, alcançado a segunda posição na carteira de financiamentos em 1997; e, após ligeira queda, a região foi a primeira para o ano de 2002. Durante o período, o Banco esteve vinculado à transição dos antigos países socialistas do leste europeu.

¹⁷ Ver página 166 deste texto.

¹⁸ Ver página 167 deste texto.

Nas tabelas 1 e 2¹⁹, nós dispomos da carteira de empréstimos do Banco discriminada por tópicos e setores, levantados em porcentagem, segundo os critérios da organização. Inicialmente, deve ser destacada a importância dos itens dedicados à governança e ao regime de direito. As operações relacionadas a esses quesitos mantiveram um contínuo e elevado índice, tendo como pontos mais altos os momentos de desembolsos direcionados aos países em crise financeira e maior direcionamento dos recursos para o ajuste estrutural. Como destacou Pereira (2010, p. 431), tais fatores são ressonâncias práticas da reciclagem do programa neoliberal pelo Banco e de sua crescente politização. Ademais, como lembrou Burgos (2007, p. 9), em consonância com estes empréstimos, todas as demais categorias passaram a possuir elementos de “desenvolvimento institucional”, na medida em que seria necessário construir capacidade estatal.

Não obstante, há ainda dois pontos dignos de destaque: a) a continuidade nos empréstimos relacionados à construção de infraestrutura, energia e transportes; b) nos momentos de maior disponibilidade de empréstimos para ajustamento, os desembolsos voltados para áreas como saúde, educação e proteção social foram reduzidos.

Por último, as tabelas 3 e 4²⁰ contêm, respectivamente, em tópico e setor, os gastos acumulados pelo Bird entre 1990 e 2014, discriminados por regiões; o mesmo é válido para a AID, que tem seus números apontados nas tabelas 5 e 6²¹. Por fim, a tabela 7²² divide a atuação de cada organização por região, também com base nos gastos acumulados. Com base nas mesmas, podemos levantar algumas relacionadas a ênfase de atuação de cada uma das agências, na medida em que tiveram ressonância em suas carteiras. Os empréstimos com componentes financeiros estiveram muito mais presentes no Bird, relacionados ao seu papel de oferecer socorro aos “mercados emergentes” em momentos de crise financeira. Paralelamente, esta agência se diferencia da AID nos desembolsos relacionados à energia e mineração. A AID, por seu turno, tem como particularidade a ênfase em projetos relacionados ao combate à pobreza.

Em tal quadro, contudo, mais importante para a proposta dessa pesquisa e independente das variações, as duas agências investiram maciçamente nos temas relacionados à reforma do Estado, o que reafirma a centralidade da transformação institucional para o BM, independente dos países-alvo.

¹⁹ Ver páginas 168 e 169 deste texto.

²⁰ Ver páginas 170 e 172 deste texto.

²¹ Ver páginas 173 e 174 deste texto.

²² Ver página 175 deste texto.

Finalmente, no que concerne à atuação regional de cada uma das agências, o Bird teve como clientes quase exclusivos a América Latina e o Caribe, a Europa e Ásia Central. A AID, por seu turno, construiu a mesma relação com a África; tendo também atuação significativa no Sul da Ásia. Leste da Ásia e Pacífico e Oriente Médio e Norte da África tiveram relações semelhantes com ambas as agências.

2.2.2 – Outras propostas para as “reformas de segunda geração”

Para além do BM, outras figuras proeminentes do *mainstream* elaboraram propostas de reforma para os países da periferia. Nesse sentido, Williamson (2000, p. 1), diferentemente do que havia afirmado anteriormente (WILLIAMSON, 1992, pp. 43 – 44; 1993, p. 1329), sustentou que o CW não tinha a intenção de estabelecer um pacote que representasse a convergência intelectual, mas apenas realizar uma leitura das reformas econômicas empreendidas na América Latina sob a tutela das instituições baseadas em Washington. Com isso, o mesmo autor indica que há aspectos que transcendem ao próprio decálogo (2000): para que a liberalização financeira fosse benéfica era necessária supervisão governamental sobre as instituições financeiras; a redução da pobreza demandaria esforços de construção de capital humano e algum grau de redistribuição de renda. Além disso, o autor indica a diversidade de interpretações e aplicações que o decálogo de 1989 originou; muitas destas últimas, em especial aquelas que o tomaram como fundamentalismo de mercado, teriam sido equivocadas.

Nesse contexto, apesar de reconhecer limitações, Williamson (2000, pp. 5 – 8) retoma o CW, considerando-o como pertinente para o combate à pobreza. Por isso, não vê motivos para que o BM se afaste de sua versão do Consenso. A organização deveria reafirmar o pacote, somente incluindo a importância do aprimoramento institucional para que se alcance o desenvolvimento. Diante disso, Williamson (1998, pp. 53 – 62) propôs a elaboração do que deveria ser um programa político ideal para as reformas de segunda geração, levando em consideração os aspectos de meados da década de 1990 e as medidas já norteadas pelo CW original. O novo decálogo proposto pelo autor versava sobre os seguintes pontos:

- **Disciplina fiscal.** O objetivo central da disciplina fiscal deve ser estabelecer altas taxas de poupança, sobretudo privada. Contudo, a busca por esta elevação no setor público, frequentemente, levou à redução da poupança no setor privado,

devido à intensificação da tributação. Nesse sentido, forma mais eficaz de aumentar a poupança consiste na privatização da previdência social.

- Focalização do gasto público. O mesmo deve estar voltado, tal como no Consenso original, a áreas consideradas de alto retorno econômico.
- Reforma tributária. Devem ser inscritas as prescrições de 1989, sendo adicionada a criação de impostos sobre externalidades ambientais.
- Supervisão do sistema financeiro. O CW apontou a necessidade de liberalização financeira. A liberalização das finanças exige o fortalecimento da supervisão sobre o sistema financeiro.
- Taxas de câmbio fixadas em um patamar competitivo, tal como apontado no antigo decágono.
- Liberalização do comércio exterior. A liberalização, prescrita anteriormente, deve ser mantida, com a adição de incentivos à criação de blocos regionais, como a ALCA.
- Formação de uma economia competitiva. Esta deve se dar com continuidade às privatizações e desregulamentações, mas submetendo ambos os aspectos à concorrência. Para tanto, deve haver uma política oficial antimonopólio. Ademais, é preciso avançar na desregulamentação do mercado de trabalho.
- Direitos de propriedade. Apesar da indicação desta pauta em 1989, houve poucos avanços na mesma.
- Desenvolvimento institucional. Williamson aponta ressaltada a necessidade da construção e fortalecimento de instituições na próxima fase de reformas na América Latina. Nesse sentido, são ressaltados os seguintes setores: banco central independente, para o manejo da política monetária e do câmbio; comissão orçamentária para gerir as políticas fiscais; descentralização administrativa; independência do Judiciário para proteção dos direitos de propriedade; e medidas que incentivem a indústria eficiente, competitiva e com tecnologia adequada.
- Melhoria no sistema educacional. Governos realizam grandes gastos para promover a formação universitária gratuita; faz-se necessário reduzir os custos no ensino universitário, realocando-os no ensino primário e secundário.

Em tal quadro, embora Williamson afirmasse oito prescrições do decálogo original, na prática o autor concorda com todo o pacote original. Isso ocorre por duas razões: a) as privatizações e a desregulamentação são inseridas na mesma rubrica da “economia competitiva”; b) a questão referente à liberalização para investimento externo direto é avaliada como já obtida por completo, por isso é omitida. Além disso, embora apresente como novidade a melhoria do sistema educacional básico, tal medida já havia sido indicada anteriormente, tanto no CW original (focalização do gasto público para áreas de alto retorno econômico) quanto pelas publicações do BM anteriormente citadas (1991; 1992; 1997). Quanto ao fortalecimento institucional, Williamson reafirmou o lugar comum da segunda metade da década de 1990 entre os seus correligionários intelectuais.

Por fim, o mesmo autor (1998, pp. 62 – 63) acreditava que a prosperidade poderia ser obtida quando se alcança a organização interna da sociedade, entendida como estabilidade macroeconômica, toda a estrutura física de uma economia de mercado e com oportunidades equitativas de cidadãos considerados educados para se inserirem e competirem na economia mundial. O progresso empresarial privado seria responsável por gerar crescimento econômico, que elevaria a criação de empregos sem necessidade de qualquer elemento de distorção; a expansão dos postos de trabalho seria completada com ensino igualitário e políticas sociais equitativas. Diante disso, tal como um mantra, tudo começa no mercado. O êxito desse último e da empresa privada, em um ambiente propício, é responsável por criar um reino de prosperidade único, no qual todos são beneficiados. Avaliando as reflexões de Williamson, Mora defendeu que:

[...] esta nova perspectiva não questiona o modelo de desenvolvimento baseado na internacionalização da economia e livre mercado e se limita a ajustar os problemas do pobre desempenho econômico, estabilidade macroeconômica e vulnerabilidade mediante a inclusão de coordenadas neoinstitucionalistas nas recomendações políticas, ignorando soluções definitivas aos problemas urgentes da economia política associados à distribuição, à pobreza e ao nível de emprego em escala nacional e global (MORA, 2005, p. 13).

Em uma linha de dentro do *mainstream* econômico, Dani Rodrik (2002, p. 278) afirmou que a proposta de ampliação do CW “é inviável, imprópria e irrelevante”. Para o autor, esse foi o pacote que deu o tom da agenda das IFIs a partir da segunda metade da década de 1990. A mensagem principal baseou-se na soma de instituições ótimas, abertura comercial e fluxos de capital como elementos para gerar crescimento

econômico, em um pacote que não serve para os países periféricos. Em seu lugar, seria necessária uma abordagem histórica e empírica, na qual deve haver espaço para experimentações. O ponto principal é o reconhecimento de que não podem existir boas instituições ou obtenção de tecnologia sem adaptação: “o que o mundo precisa, hoje em dia, é de menos consenso e mais experimentação” (2002, p. 291).

Vejamos, a seguir, uma comparação entre os pontos principais do CW (WILLIAMSON, 1992), da atualização forjada por Williamson (1998) e da síntese elaborada por Rodrik (2002), respectivamente:

Quadro 4: Dilatação do CW

Consenso de Washington Original	Consenso de Washington Atualizado	Consenso de Washington Ampliado
1º Disciplina fiscal	1º Disciplina fiscal	(Os dez itens do original mais): 1º Governança Corporativa e reforma institucional
2º Reorientação do gasto público	2º Reorientação do gasto público	2º Combate à corrupção
3º Reforma tributária	3º Reforma tributária	3º Mercados de trabalho flexíveis
4º Taxa de juros	4º Supervisão do sistema financeiro	4º Acordos com a OMC
5º Taxa de câmbio	5º Taxa de câmbio	5º Padronização dos códigos financeiros nacionais com as regras internacionais
6º Liberalização comercial	6º Liberalização comercial	6º Abertura “prudente” da conta de capitais e fortalecimento do setor financeiro
7º Abertura para o investimento externo direto	7º Economia competitiva: privatização e desregulamentação (incluído mercado de trabalho), submetidos à concorrência.	7º Regimes de taxas cambiais sem intermediação
8º Privatização	8º Direitos de propriedade	8º Bancos centrais independentes e controle da inflação
9º Desregulamentação da economia	9º Desenvolvimento institucional	9º Redes de segurança sociais
10º Direitos de propriedade	10º Investimentos no sistema educacional	10º Metas de redução da pobreza

Fonte: RODRICK, 2002, p. 292.

Casilda (2005, pp. 19 – 20) empreendeu uma análise sobre outros pacotes que procuraram nortear o segundo estágio das reformas. Dentre estes, o autor concedeu destaque à Agenda de Desenvolvimento de Barcelona (ADB), formulada em um encontro na cidade homônima, realizado em 2004, que contou com economistas de renome, tais como J. Williamson, J. Ocampo, J. Stiglitz, P. Krugman e D. Rodrik.

No geral, a agenda em questão compartilha a noção mais importante da segunda metade da década de 1990 para teoria do desenvolvimento econômico, que aponta para o reconhecimento das funções das instituições como fundamentos da economia. Os resultados econômicos da produção dependem das regras sociais que governam a sociedade em geral. Encontra-se, portanto, dentro do neoinstitucionalismo. Outra matriz na qual se insere a ADB é aquela que aponta a diferença entre simples crescimento e desenvolvimento social, procurando implementar um indicador de crescimento econômico desde parâmetros sociais.

Em tal quadro, contudo, na visão de Casilda (2005, pp. 21 – 25), a proposta tenta apenas criar matizes e aparar as arestas, sem atacar de forma direta a matriz ortodoxa de desenvolvimento, na medida em que aponta o respeito ao império da lei, direitos de propriedade e liberalização econômica como as estratégias mais eficazes para o desenvolvimento, enquanto omite diversos problemas estruturais que são básicos do desenvolvimento econômico.

Não obstante, J. Ocampo (1998, pp. 13 – 27) discorreu sobre o que seria a proposta do CEPAL para ultrapassar o CW. O autor argumentou que, após se ter obtido avanços com as reformas estruturais no campo da estabilidade macroeconômica, abertura externa e racionalização do Estado, é necessária uma segunda onda de reformas, as quais estabeleçam uma relação profícua entre Estado e mercado, tornando possível melhor funcionamento de ambos. Em tal quadro, é fundamental reconhecer questões como mercados inexistentes e incompletos; imperfeições em mercados já estabelecidos; a relação entre o funcionamento dos mercados e as instituições formais e informais. Ao mesmo tempo, o Estado deve cumprir suas funções no fornecimento de bens públicos, como infraestrutura adequada e difusão/adaptação de tecnologias. Para que a correção das falhas seja realizada por ações públicas, é necessário, previamente, resolver os problemas do governo. O novo pacote deve reafirmar as premissas do campo macroeconômico e as vantagens de possuir mercados abertos, ampliando sua atuação na busca de novos objetivos para além do crescimento econômico, como equidade, coesão

social, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento democrático. Ademais, a maior abertura econômica deve ser compensada com maior proteção social do Estado; esta seria obtida através do gasto público focalizado em áreas de atenção básica, tal como na terceirização e introdução de mecanismos de concorrência na provisão destes serviços, os quais seriam responsáveis por aumentar a qualidade dos mesmos.

Outra proposta de reelaboração do pacote de reformas considerada importante e difundida foi elaborada por Stiglitz, o qual, antes mesmo de sua saída do BM, já tecia crítica à organização, intensificando-as após sua retirada. Segundo Mora (2005), ao adicionarmos importância ao capital humano e social à proposta de Williamson, alcançaremos o que Stiglitz denominou de pós-CW.

De acordo com Stiglitz (2005b, p. 1), o fracasso do decálogo inicial não pode ser creditado somente à má implementação e à fraqueza institucional, mas aos equívocos nas suas próprias formulações das políticas. Ao mesmo tempo, embora tenham reconhecido as falhas do mercado, as propostas de ultrapassar o CW original continuaram a vê-lo como solução principal, pois era mais fácil fazê-lo funcionar do que as instituições públicas (2005a, pp. 1 – 2). Paralelamente, o primeiro pacote de reformas não havia tido atenção ao ritmo e às sequências das reformas, tal como possuía um conceito equivocado de como se fazia funcionar a economia de mercado (STIGLITZ, 2003, pp. 8 – 11). Diante disso, Stiglitz (2005b, p. 1) aponta para a necessidade de forjar um conjunto de políticas econômicas que estabeleça o equilíbrio entre Estado e mercados, com estratégias que fortaleçam ambos os setores.

Para o supracitado autor (2003, pp. 20 – 25), o CW possui um horizonte muito estreito, o qual se concentrava no crescimento do PIB como critério de desenvolvimento. Este último não pode consistir somente em acumular capital e alocar recursos de forma eficiente, mas representar a transformação da sociedade. Segundo, diferente do que fora realizado, as reformas não podem ser tomadas como um fim em si mesmas, sem ter importância com o resultado obtido à frente. Terceiro, o decálogo de 1989 esteve alicerçado no modelo idealista do fundamentalismo de mercado; por si mesmos, os mercados não podem gerar eficiência econômica, pois possuem um conjunto de limitações, como, por exemplo, informações assimétricas, mercados incompletos e concorrência imperfeita. Além disso, o Consenso original teria omitido alguns aspectos fundamentais para um enfoque mais integrado, como a proteção do meio ambiente, parcerias com ONGs para compensar a desagregação de redes e

serviços tradicionais de proteção social, e preocupação com combate à pobreza e equidade.

Em tal quadro, no entanto, o mercado deve continuar no centro da economia, como promotor do desenvolvimento, mas deve fazê-lo com apoio do Estado, o qual cumpre um papel importante. E qual seria o papel do mesmo? Para Stiglitz (2003, pp. 26 – 38), embora não fizesse sentido que o Estado se mantivesse em alguns setores da produção, há outros, como a água, energia elétrica, transporte e gás, que o mesmo deve desempenhar um papel preponderante. Paralelamente, o Estado tem função essencial em afiançar a estabilidade macroeconômica. O objetivo principal não é o excesso de regulamentação, que sufoca a atividade empresarial, tampouco a improdutiva desregulamentação, mas sim a criação de um marco regulatório adequado, o qual propicie o bom funcionamento da economia de mercado. O governo deve fornecer a infraestrutura física, institucional e educação para o avanço da economia proporcionado e dirigido pelo setor privado.

Comparada com as anteriores, a proposta de Stiglitz mostra-se mais sedutora e com horizonte mais amplo. Tendo um conceito de desenvolvimento que engloba outras áreas, o Pós-CW do autor almeja o posto de uma nova ortodoxia, com instrumentos e metas mais amplas. Entretanto, como apontou Saad-Filho (2005, p. 118), ainda que o ríspido debate entre Stiglitz e o FMI possam indicar divergências importantes entre o CW e o pós-CW, tais discussões não atingem a teoria econômica subjacente aos pacotes, que é amplamente compartilhada; ou a recomendação política aos países pobres, que é exatamente a mesma. Portanto, os consensos constituem dois braços da mesma investida neoliberal.

Em tal quadro, Mora (2005) apontou que a proposta do ex-economista chefe do BM não pode possuir uma perspectiva global e holística, na medida em que se alicerça nas teorias da imperfeição dos mercados, na microeconomia e no individualismo metodológico. Ainda que reconheça as falhas de mercado e as respectivas imperfeições como mecanismo de alocação de recursos, a proposta não se afasta da teoria neoclássica do CW original, ajustando a realidade social ao ideal da economia de mercado altamente liberalizada. A teoria produzida por esses pacotes somente constitui um instrumento analítico mais geral, o qual não desrespeita o modelo ideal do livre mercado neoclássico, incluindo os cenários econômicos atravessados pela informação imperfeita e assimétrica. Portanto, o ideal se mantém intocável: a materialização do livre mercado neoclássico da competência perfeita e quase autorregulado.

Em suma, o pós-CW deve ser concebido como uma proposta inspirada no decálogo original, a qual se constrói como uma proposta mais poderosa e pretensiosa por intermédio do aporte neoinstitucional. Em tal quadro, o ideal permanece sendo o livre mercado. Portanto, embora as reformulações do CW original livrem-se da defesa neoclássica da autorregulação dos mercados, nenhuma transcende a perspectiva que toma o mercado como o parâmetro organizativo do conjunto da vida social.

3 – (RE)CONSTRUÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A eleição de George W. Bush e os atentados ao WTC tiveram desdobramentos sobre as organizações multilaterais. O BM viu ascender a suas fileiras membros ligados ao Departamento de Defesa norte-americano; o mais destacado deles foi Paul Wolfowitz, que se tornou presidente do BM (2005 – 2007). Nesse sentido, matérias relacionadas à segurança foram assumidas pelo Banco (PEREIRA, 2010, p. 466; TOUSSAINT, 2006, pp. 249 – 250). Uma das prioridades nesse quesito foi a preocupação com os chamados “Estados frágeis”, considerados instáveis politicamente, com conflitos armados internos ou fronteiriços e problemas de autoridade pública e na tomada de decisões, trazendo ameaças aos demais e prejudicando o desenvolvimento global. Essa temática foi o tema central do RDM 2011 (BANCO MUNDIAL, 2011), embora já estivesse presente em relatórios anteriores, mas sem tratamento sistemático.

A pauta central do relatório não consistiu somente na reforma do Estado, mas na relação desta temática com a referente às ameaças internacionais. Perante a nova conjuntura de conflitos (terrorismo, narcotráfico, pirataria, insegurança, acesso a material bélico, etc.), deveria haver uma coalizão mais efetiva entre os organismos internacionais e os Estados para impulsionar reformas, tendo como base o tripé crescimento econômico, boa governança e segurança. O Estado, que deveria ser “cada vez menor” desde o início da década de 1990, foi chamado à cena mais uma vez, diante das demandas apontadas pelo Banco.

A temática dos “Estados frágeis”, a garantia da segurança internacional e do ambiente estável de que o capitalismo necessita surge como mais um aspecto de ingerência externa, tanto realizada de forma direta por outros Estados quanto por organizações internacionais. Alavancada por Washington, tal temática passou a recair, em especial, sobre aqueles Estados que se encontravam fora do raio de atuação das reformas econômicas das IFIs, garantindo o remodelamento estatal em outros países, aspecto fundamental na estrutura do império americano.

Nesse contexto, contudo, Anderson (2015, pp. 203 – 204) ressaltou que, no plano de política externa, os governos George W. Bush e Bill Clinton não possuíam contrastes rígidos. A intervenção democrata nos Bálcãs e, por conseguinte, violação direta à soberania nacional, foi antessala e teste para a guerra no Oriente Médio. “A intervenção humanitária e a guerra preventiva eram gêmeas, não opostas” (ANDERSON, 2015, p. 155). Nesse sentido, já na década de 1990, a soberania dos

países era violada com base na noção de “guerra humanitária”, fundamentada na causa dos direitos humanos.

3.1 – Antecedentes: soberania e direitos humanos nos anos de 1990

A defesa dos direitos humanos, a luta contra o terrorismo, as catástrofes naturais e a defesa da democracia são utilizadas como mecanismos para a ingerência externa direta nos países-alvo. De certo, todas as pautas citadas constituem problemas concretos do mundo contemporâneo. Entretanto, esses argumentos éticos, utilizados de forma profundamente ideológica, funcionam como mecanismos para justificar a busca por objetivos políticos e econômicos. Por isso, é fundamental situar os princípios de solidariedade em seu contexto, evidenciando como as práticas concretas contrariam o discurso e acabam cobrando milhões de vidas. Em conjunto, as justificativas para gestão externa e interferência direta encontram-se inseridas no amplo contexto da mundialização das relações econômicas capitalistas (BRICMONT, 2005, pp. 47 – 49).

O limiar da década de 1990 colocou a comunidade internacional ocidental em um dilema. Após a desagregação da URSS, a contenção do comunismo, com suas supostas maleficências, não poderia ser mais utilizada para justificar as ações das potências do Ocidente; era necessária outra razão. No rastro do fim da Guerra Fria, ganhou destaque a vertente intelectual que colocava a oportunidade do Ocidente, finalmente, de poder tributar a liberdade, a democracia, a justiça e os direitos humanos. Essa retórica liberal logo agregou conceitos como “intervenção humanitária” e “responsabilidade de proteger” ao discurso político, apontando a formação de um mundo onde Estados considerados ilustrados, sob a liderança dos EUA e baseados em valores de nobreza, poderiam usar a força para fazer justiça. Nesse sentido, os Estados ocidentais não possuíram somente o direito, mas o dever de intervir nos assuntos internos de outros Estados em nome dos direitos humanos. Chomsky (2005, pp. 7 – 8) denominou tal perspectiva de “imperialismo humanitário”.

Os direitos humanos foram vinculados à ideologia da democracia, constituindo nova justificativa para o intervencionismo estadunidense. Os neoconservadores interpretam os direitos humanos como fundamentados, de maneira indissociável, nas Constituições dos países democráticos, sendo impossível existirem fora deles. A cooptação dos direitos humanos tornou possível dois movimentos: por um lado, promovê-los significa difundir sistemas políticos considerados livres; por outro, defendeu-se que não existe conflito entre a repressão imposta pelos regimes

democráticos e os direitos humanos, porque os últimos dependem dessas coações, fazendo com que o interesse norte-americano ganhe estatuto de universalismo moral e jurídico (GUILHOT, 2003, pp. 214 – 215).

Em tal quadro, o mercado internacional dos programas de direitos humanos e auxílio à democracia alargou-se, tendo como epicentro Washington, alimentando os processos de reforma do Estado em plena expansão. Os principais beneficiários desse processo são aqueles responsáveis por gerenciar tais operações: consultores especializados, ONGs, *think tanks*, associações profissionais, fundações e partidos políticos. Essas organizações frequentemente se colocam como exportadoras da virtude política, tais como as agências do Departamento de Estado dos EUA encarregadas da cooperação e o BM, das quais são financeiramente dependentes e de quem também reciclam antigos funcionários (GUILHOT, 2003, pp. 209 – 210).

Como apontou Bricmont (2005, pp. 99 – 101), o massacre de Srebrenica, em 1995, ocorrido durante a Guerra da Bósnia (1992 – 1995), tem sido o argumento por excelência em prol das intervenções unilaterais e principal símbolo utilizado para indicar o fracasso da ONU. Entretanto, se o objetivo central da atuação da comunidade internacional fosse evitar massacres, a meta deveria ser a prevenção de conflitos. No caso em questão, para evitar a guerra civil, já havia sido estabelecido um acordo em Lisboa, em 1992. Entretanto, os norte-americanos atuaram de forma contrária ao estabelecimento desse arranjo; o então embaixador dos EUA, Zimmermann, atuou junto ao presidente da Bósnia para que rejeitasse o acordo de Lisboa. Além desse fato, os estadunidenses utilizam episódios de não-intervenção, ainda que houvesse possibilidades de justificá-la, como no caso do genocídio em Ruanda, a fim de preparar a opinião pública para a possibilidade de outras intervenções, em contextos muito diferentes.

Em consonância com os argumentos acima, Chomsky (2005, pp. 38 – 40) argumentou que o bombardeio empreendido pela OTAN foi o principal responsável pela morte da população civil. Paralelamente, ao analisar as informações provenientes do alto escalão do governo Clinton, o mesmo autor afirmou que o verdadeiro motivo do bombardeio da OTAN foi a resistência da Iugoslávia a atender os programas de reforma política e econômica difundidos pelo governo Clinton e seus aliados.

No âmbito da ONU, Belli (2009, pp. 1 – 5) realizou um estudo sobre a politização dos direitos humanos. O autor analisou o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos (CDH), que encerrou suas atividades em 2006, acusada de

politização e seletividade em suas decisões. O principal instrumento para lidar com as violações eram as resoluções sobre países. As críticas sobre seu uso politizado, embora sempre tenham existido, acentuaram-se demasiadamente na última década e meia de existência da Comissão. Apontar a Guerra Fria como palco de conflito ideológico em diversas áreas, inclusive nos direitos humanos, não consiste em novidade. Nesse sentido, o fim do conflito foi tomado como possibilidade de maior cooperação, com o sistema de direitos humanos sendo menos pressionado por objetivos políticos e posturas ideológicas. No entanto, essa postura mostrar-se-ia em descompasso com a realidade concreta. Os países centrais veicularam uma perspectiva pessimista e conservadora, enfatizando o potencial dos conflitos em um mundo de clivagens ainda mais profundas. Países que enfrentavam processos de desagregação e conflitos étnicos foram concebidos como atrasados, precisando dos valores ocidentais supostamente superiores (BELLI, 2009, pp. 82 – 95).

O fim da Guerra Fria também coincidiu com o aumento substancial no número de resoluções adotadas pela CDH sobre países. De saída, uma explicação para esse fenômeno seria a deterioração dos direitos humanos em diversos países. Entretanto, o fim da Guerra Fria não superou a concentração das resoluções nos países de Terceiro Mundo que não possuíam capacidade de mobilizar apoios em seu favor. A novidade trazida pelo último decênio do século não consistia nos poderosos evitarem condenações, tampouco dos países-alvo serem graves violadores dos direitos humanos, mas sim no aumento das resoluções sobre os países do antigo bloco comunista e africanos. Aqueles considerados aliados estratégicos dos EUA, países desenvolvidos e países árabes, no geral, continuavam isentos de resoluções (BELLI, 2009, pp. 104 – 108).

As críticas à atuação da CDH seriam intensificadas com a “guerra contra o terrorismo”, que colocou a violação dos direitos humanos como simples “dano colateral”, em um aspecto totalmente subordinado. A postura dos EUA foi utilizada como justificativa para os demais países que precisavam legitimar políticas de repressão no combate ao terrorismo. As “democracias liberais”, ao lançarem mão de políticas contrárias aos direitos humanos e deixarem de fazer críticas a países violadores de tais direitos em troca de cooperação, perderam a capacidade e a autoridade de fazerem pressão sobre os governos repressivos. Não somente os aliados eram blindados, mas as resoluções sobre tais países diminuíram, na medida em que os principais patrocinadores das mesmas tornaram-se alvos potenciais (BELLI, 2009, pp. 115 – 119).

O etnocentrismo tradicional dos países ocidentais, sempre prejudicial à defesa dos direitos humanos no cenário internacional, tornou-se ainda mais grave com a postura de estarem dispostos a sacrificar os direitos humanos e as liberdades fundamentais em nome da segurança. Apesar disso, cinicamente, continuavam a incentivar resoluções contra os adversários; a diferença é que esses agora poderiam argumentar, de forma eficaz, que as suas práticas dos países ocidentais centrais não são distintas. Enquanto os aliados do Ocidente contavam com proteção e acesso livre às iniciativas que desejassem, os considerados inimigos eram sempre alvos potenciais do uso da força e dos direitos humanos como simples adereço, uma justificativa para o suposto benefício futuro das intervenções militares contra o terrorismo. A invasão do Iraque e as evidências de desrespeito sistemático aos direitos humanos tornaram o discurso dos países ocidentais ainda mais insustentável, enquanto reforçavam os argumentos dos países que eram alvo de resoluções na CDH (BELLI, 2009 p. 119).

Perante os imbrólios no quadro humanitário, Bricmont (2005, pp. 203 – 204) defendeu alternativas possíveis para a ajuda, que não exigiriam nenhuma intervenção. Em primeiro lugar, todo o quadro econômico das relações Norte-Sul: dívida, preço das matérias-primas e acesso a medicamentos baratos. Bilhões de dólares são gastos em guerras humanitárias, ao passo que poderiam ser direcionados a ações efetivamente humanitárias, como prevenção de doenças, diminuição da mortalidade infantil, acesso a medicamentos, etc. Em segundo lugar, existe uma diferença substancial entre intervenção e cooperação, sendo essa última praticada por meio de acordos entre os governos locais; sendo assim, não há contradição entre a soberania nacional e a defesa dos direitos humanos, desde que realizadas no âmbito da cooperação. Em terceiro lugar, deveria se promover uma “revolução cultural” nos contatos do Ocidente com “o outro”, em uma postura menos arrogante e de maior compreensão política. O internacionalismo genuíno deve questionar o sentimento de superioridade moral e abrir um canal de diálogo com quem mais se tem divergências (BRICMONT 2005, pp. 203 – 208).

Especificamente ao BM, a organização não deixou de fazer prescrições sobre o processo de degradação do Estado e as ameaças trazidas por ele. Em um plano mais geral, como visto no capítulo anterior, o BM afirmou que, se por um lado o desenvolvimento estatal fracassou, por outro, não poderia haver desenvolvimento sem Estado. Na ausência de um Estado efetivo e de um bom governo, de acordo com a retórica do Banco, não há desenvolvimento possível.

A percepção inicial foi a de que haveria aumentado o número de países que sofreram com o colapso virtual de suas instituições nas duas últimas décadas do século XX, em especial, aqueles atingidos por guerras civis. Na maior parte dos casos, a natureza do conflito seria, fundamentalmente, econômica: mesmo quando nasciam de clivagens étnicas, a briga pela apropriação de recursos conseguiria se sobressair e alimentaria a perpetuação dos embates. Não seria incomum a formação de economias baseadas em violência armada, roubo, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e extração de recursos naturais – madeira, pedras preciosas e minérios (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 166 – 168).

A perda de capacidades faria com que os Estados fossem menos eficazes em controlar crises e empreender reestruturações. Àquela altura, o Banco ainda não havia problematizado o conceito de “Estado frágil”, optando por utilizar nomenclaturas diferentes – como, por exemplo, “arruinados”. Esses Estados seriam caracterizados por baixa legitimidade perante a sociedade, aparelho público destruído por administração incompetente e fragmentado por guerras civis. O colapso levaria à perda substantiva de recursos, destruição de infraestruturas e, principalmente tragédias humanitárias. Além disso, eles seriam capazes de trazer efeitos nocivos sobre seus vizinhos, ao produzirem ondas de refugiados e formas de violência (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 166 – 168).

Em todos os casos, para poder restabelecer as funções do Estado e enfrentar os problemas, seria necessário reconstruir a capacidade institucional – império da lei, defesa nacional, estrutura para operação da economia, etc. Contudo, o relatório estabelece uma crítica à atuação internacional, que estaria se limitando à ajuda humanitária, sem incentivar a construção de capacidades para romper com a dependência da ajuda externa. De saída, a reconstrução pós-conflito deveria empreender programas de desmobilização e reintegração de combatentes, enquanto fortalecesse o aparelho coercitivo e judicial. Em seguida, deveria haver políticas destinadas a recuperar o setor privado, controlando a inflação, vendendo ativos e diminuindo impostos.

A reconciliação sociopolítica também seria etapa importante na recuperação. Após os movimentos iniciais, o relatório defendeu a aplicação da dupla estratégia prescrita para os países em geral, mediante a focalização nos itens básicos e a construção de capacidade (BANCO MUNDIAL, 1997, pp. 169 – 177). Nesse sentido, na década de 1990, os Estados institucionalmente incapazes ainda não figuravam como ameaças à segurança internacional, mas em um campo de sofrimento de suas próprias

populações, fosse pelas tragédias humanitárias ou por sua incapacidade de promover desenvolvimento.

O quadro seria alterado no decênio seguinte. Para introduzirmos tais mudanças, citaremos, brevemente, as reflexões de um autor relacionadas à *realpolitik* norte-americana. F. Fukuyama (2005, pp. 17 – 30) concebeu os “Estado frágeis” como um dos problemas centrais no plano internacional no início do século XXI. A fragmentação da URSS teria sido responsável por deixar um conjunto de países frágeis da região dos Balcãs ao Cáucaso, no Oriente Médio, na Ásia central e no sul da Ásia. O ataque ao WTC, na visão do autor, teria trazido à tona o problema do “terrorismo islâmico radical” e a disponibilidade de armas de destruição em massa, gerando sérios problemas de segurança aos governos. Perante tais questões, os EUA assumiram a responsabilidade pela reconstrução do Afeganistão e do Iraque. De fato, a criação ou o reforço das instituições estatais são pontos principais para a segurança “em partes importantes do mundo”, fazendo com que a “fraqueza” do Estado seja tema internacional.

No que concerne ao CW, em tom parecido com o que fora utilizado pelo BM (1997), Fukuyama (2005, pp. 31 – 40) defende que o mesmo não estava equivocado. Nos países em desenvolvimento, diversos setores do Estado constituíam obstáculos ao crescimento, precisando ser corrigidos pela liberalização econômica. No entanto, enquanto era necessário reduzir o Estado em determinadas áreas, também era essencial fortalecê-lo em outras. O autor, inclusive, toma como base o RDM 1997, para estabelecer qual deve ser o rol legítimo de atividades do Estado para que aumente sua eficiência institucional, possa solucionar os problemas e, com isso, promover o desenvolvimento capitalista.

O principal obstáculo para o desenvolvimento seria a falta de demanda interna por instituições (FUKUYAMA, 2005, pp. 52 – 64). Por isso, a demanda pode ser gerada externamente, podendo ocorrer de duas formas: (1) por intermédio da atuação de IFIs, órgãos de ajuda, doadores e credores externos, os quais vinculam a liberação de recursos ao cumprimento de condicionalidades; (2) por interferência direta de autoridades externas, as quais reclamam para si a soberania sobre os “Estados falidos”. O que ocorre dentro de um determinado Estado é importante para os demais, fazendo com que a soberania e o Estado-nação sejam colocados em xeque.

Por fim, Fukuyama realizou a defesa da política externa estadunidense. Diante dos problemas trazidos pelos “Estados frágeis”, Washington colocou-se como

responsável pela resolução de problemas de governança. A doutrina da “guerra preventiva” colocou os EUA em condições de avançar sobre países que tragam ameaças potenciais, com invasão ao Afeganistão e o projeto de transformar o Iraque em uma democracia de mercado. Paralelamente, o autor defende a “guerra preventiva” com direito dos norte-americanos, na medida em que consiste em um mecanismo de autodefesa. Contudo, os EUA não podem intervir diretamente em cada país onde os terroristas atuem, devendo utilizar da capacidade dos próprios Estados para controlar tais ameaças. Sendo assim, “[...] os Estados Unidos, em sua busca por segurança, voltam precisamente às perguntas enfrentadas pelos organismos internacionais de desenvolvimento, de como estimular externamente a construção de Estados em países com sérias deficiências internas” (FUKUYAMA, 2005, p. 127).

3.2 – Os “Estados frágeis” e as ameaças internacionais: crescimento econômico, instituições e segurança

O RDM 2011 foi dedicado à análise da natureza, das causas e consequências do conflito violento no século XXI, tendo como objetivo prescrever medidas que os respectivos Estados nacionais deveriam tomar para enfrentar os problemas causados pela violência e aumentar a eficácia das intervenções realizadas em regiões de conflito. Ao abordar tal tema, o Banco ultrapassou os parâmetros de seu mandato tradicional. A organização justificou tal alargamento perante o desafio concreto do tratamento do conflito violento e da promoção do desenvolvimento econômico, os quais demandariam uma compreensão estreita e verticalizada das relações entre política, segurança e desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2011, p. IV).

A violência que o BM problematizou era de tipo específico. No geral, a violência foi definida pelo relatório como a utilização ou ameaça de uso da força física por parte de grupos, incluindo Estados contra Estados ou contra civis, guerra civil, violência eleitoral, conflitos comunitários motivados por diversas identidades coletivas (regional, étnica, religiosa, etc.) e/ou interesse econômico, criminalidade organizada e movimentos armados não-estatais com objetivos ideológicos. Entretanto, apesar de reconhecer a importância desses focos de violência, o Banco deixou claro que não pretendeu tratar a violência entre Estados ou a interpessoal, mas aquela provocada por agentes não-estatais organizados (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 39).

Apesar de reconhecer o caráter distinto do conflito violento e do desafio imposto por ele, o BM realizou uma leitura histórica de sua própria atuação no campo da

reconstrução de Estados, com intuito de justificar sua experiência e reclamar sua posição de *expert* nessa pauta. Dentro da retórica utilizada, a agência sempre esteve, desde a sua fundação no imediato pós-Segunda Guerra, comprometida com a reconstrução e o desenvolvimento para o progresso econômico (BANCO MUNDIAL, 2011, p. V). Ademais, as experiências da Alemanha e do Japão foram utilizadas como prova empírica de ocorrências bem-sucedidas no campo da reconstrução (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 99).

Em tal quadro, a violência contemporânea foi tomada como impositiva de um desafio diferente do que ocorreu no século anterior, caracterizado pelo conflito entre Estados. Ao mesmo tempo, após atingirem seu ápice nos anos de 1990, a incidência de guerras civis teria diminuído. Atualmente, haveria um conjunto de focos de conflitos, os quais aumentam a insegurança internacional, transformando-se em questões globais, tais como: conflito entre milícias e grupos étnicos; turbulências políticas entre grupos rivais; migrações de refugiados, tráfico de drogas, armas e pessoas; pirataria; terrorismo, etc. Essas ocorrências não trazem desdobramentos somente sobre as populações locais e os vizinhos, mas tendem a se disseminar rapidamente e constituem ameaças globais, colocando em risco todos os países do sistema internacional. No geral, as redes criminosas necessitam de comunicação, transportes e serviços financeiros, mecanismos que possuem raízes nacionais e encontram espaço para operação em países com instituições fracas; as atividades requerem a abstenção do império de lei. Por isso, os “Estados frágeis” têm servido de refúgios seguros para grupos violentos e criminosos (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 51 – 57).

O BM afirmou que as motivações daqueles que se envolvem em atividades violentas constituem uma convergência entre pautas econômicas, de identidade, ideologia, injustiça e exclusão política, tais como baixos rendimentos, desemprego, pobreza, tratamento não igualitário por mecanismos jurídicos, exclusão baseada em diferenças étnicas e religiosas, etc. A combinação de exclusão política e econômica tem sido utilizada por grupos terroristas para obter apoio local, baseando-se na capacidade de empreender narrativas de injustiça (BANCO MUNDIAL, 2011, 73 – 83).

Na maior parte dos casos, o Banco argumentou que a literatura debateu o vínculo entre segurança e desenvolvimento com base no conceito de “segurança humana”, que englobaria, de acordo com a própria organização, a noção de liberdade de não sentir medo, liberdade de não sentir necessidade e liberdade de viver com dignidade. Com isso, a segurança e a prosperidade dos seres humanos foram colocadas

no centro, envolvendo uma ampla gama de aspectos da pobreza até a violência propriamente dita. Contudo, o relatório prefere utilizar o conceito de “segurança cidadã”, na medida em que almeja enfatizar a liberdade da violência física e a liberdade de não sentir medo (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 104).

O relatório realiza um balanço da literatura especializada que discute as perspectivas explicativas sobre a violência (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 75 – 76). Mais importante do que cada uma delas, o texto enfatiza a que colocou sob a rubrica de “caminhos para competições pacíficas”. Algumas sociedades teriam sido capazes de resistir e responder bem às ameaças, enquanto outras não. Por isso, o relatório afirmou ter como mensagem essencial “A de que a manifestação particular de violência em um momento qualquer é menos importante do que os déficits institucionais subjacentes que permitam ciclos repetidos de violência” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 22). Em outras palavras, a incapacidade institucional que tornou possível a dinamização da violência é mais importante que a manifestação da violência em si mesma. Por isso, o Banco Mundial está preocupado com a reforma e construção dos Estados. Ademais, o conceito de “fragilidade”, atribuído aos Estados, estabelece o vínculo essencial entre fraqueza institucional, governança e violência (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 85).

Todas as sociedades enfrentam desafios, mas somente algumas sucumbem a ciclos repetidos de violência. A chave de explicação para tal fenômeno seria a fraqueza das instituições e a (falta de) governança. Em seu discurso, o Relatório lança mão de uma metáfora corpórea:

A relação entre a fraca legitimidade institucional e a violência pode ser comparada com a relação entre o sistema imunitário do corpo humano e a doença. Instituições fracas tornam um país vulnerável à violência, assim como um sistema imunológico fraco torna um corpo vulnerável à doença. Restaurar a saúde de um corpo significa não só o tratamento da doença, mas também restaurar a capacidade do corpo de lutar contra a doença. Algo similar ocorre com a fraca legitimidade institucional e a governança. A causa de cada surto de violência pode variar, mas a razão subjacente para as sociedades serem incapazes de resistir às tensões é que as instituições são demasiado fracas para mediá-los pacificamente. Soluções duradouras para a violência, portanto, exigem mais do que abordar cada problema individualmente – elas exigem medidas para resolver as fraquezas institucionais (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 86).

Em tal quadro, ao classificar o fracasso estatal por meio de metáforas corpóreas e enfermidades, o Banco classificou as sociedades-alvo como incapazes de se

recuperarem por si mesmas. Além disso, as ameaças internacionais, mormente o terrorismo, seriam contagiosas para os demais países e a comunidade internacional seria um médico qualificado para solucionar o problema.

O relatório (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 87 – 88) argumentou que o neoinstitucionalismo oferece um escopo substantivo de teoria e evidências de como as instituições (regras formais e informais, que englobam normas sociais, comportamentos, regras, leis e organizações) facilitam e impõem limitações ao comportamento dos atores políticos e econômicos. Os principais termos do neoinstitucionalismo salientados pelo BM foram: a) a capacidade institucional, incorporando a capacidade de defesa e coerção do Estado para enfrentar desafios armados e violência criminal, como também o fornecimento de justiça, supervisão econômica e empregos, reduzindo os incentivos para que indivíduos recorram à violência; b) a inclusão, com o Estado respondendo às demandas dos diferentes grupos sociais, étnicos e religiosos; c) o combate à corrupção, com responsabilidade institucional, e respeito aos direitos humanos, com rechaço aos abusos.

Para que o desenvolvimento ocorra de forma estável, o relatório prescreveu o seguinte caminho: (1º) restaurar a confiança nas ações coletivas; (2º) transformar as instituições para que proporcionem segurança cidadã, justiça e empregos; (3º) assegurar o papel das ações internacionais e regionais na diminuição dos impactos externos; e (4º) a ajuda externa necessária em maior volume e melhor articulada. O arranjo também sugere que a transformação institucional e a boa governança, que constituem aspectos fundamentais para qualquer agenda pré-desenvolvimento, devem ocorrer de forma diferente nas situações de fragilidade. Além disso, os esforços para construir instituições e confiança devem ser contínuos; não se trata de resolver os problemas com uma espécie de ruptura, mas com um trabalho ao longo do tempo (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 103 – 108).

Os quadros de fragilidade seriam marcados por baixa confiança nas capacidades do Estado. Por isso, a aplicação dos mecanismos que proporcionassem segurança cidadã, justiça e empregos deveria seguir o binômio confiança-construção. Embora a confiança não fosse um objetivo em si mesmo, ela seria fundamental para criar o ambiente propício para a construção de instituições. A confiança seria restabelecida de duas formas. Primeira, a construção de coalizões suficientemente inclusivas, trazendo a

participação da sociedade civil²³ – entendida pelo relatório dentro da ótica liberal. Segunda, a obtenção de resultados rápidos com as primeiras medidas implementadas. Diante da baixa capacidade, os governos podem recorrer a atores não-estatais e à ajuda externa para aumentar a capacidade de resposta e entregar resultados. Somente quando os diferentes atores tiverem a confiança restabelecida e o compromisso com desenvolvimento pacífico será possível realizar as reformas institucionais para superar os ciclos de violência (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 112 – 131).

O Banco preocupou-se com o ritmo, a priorização e o sequenciamento das reformas. A aplicação e a velocidade das medidas podem aumentar as tensões. Em paralelo, as práticas concebidas como tecnicamente perfeitas foram elaboradas para ambientes seguros, com alta capacidade do Estado e funcionamento de mercados competitivos. Os ambientes de violência repetida e insegurança, ao contrário, possuem déficits institucionais e somente têm os mercados funcionando parcialmente. As tensões associadas à violência tendem a ocorrer nas áreas da segurança, da justiça e da economia. Por isso, seria importante priorizar as instituições que promovam a justiça cidadã, segurança e empregos para prevenir a recorrência da violência e lançar as bases para a reforma futura (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 145 – 147).

Outro aspecto ressaltado foi a capacidade de adaptação das reformas nos ambientes de fragilidade. Nesse sentido, o relatório admitiu a participação das comunidades locais. Elas seriam benéficas nos dois pilares para geração de confiança. Através desse mecanismo, seria possível aumentar a inclusão e utilizar as capacidades locais para entregar resultados. Entretanto, não se trata aqui de participação em órgãos decisórios de alto escalão do Estado, mas do estabelecimento de cooperação entre autoridades locais e a comunidade, uso de alguns mecanismos tradicionais para resolver contendas comunitárias e aproveitamento de estruturas religiosas para prestação de serviços (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 131 – 134).

O setor privado foi considerado ator fundamental para os países que lidam com situações de violência e pós-conflito. Em curto prazo, seria possível que a recuperação fosse sustentada por ajuda externa ou por ativos provenientes de fontes de recursos naturais. Contudo, em longo prazo, o desenvolvimento seria completamente dependente do setor privado. Por isso, seria importante que a atuação do setor privado desfrutasse de um marco adequado a sua atuação (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 122).

²³ Para ver os mecanismos para coligações inclusivas, cf. BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 120 – 122.

No campo da segurança cidadã, o relatório defendeu que o ponto básico para o restabelecimento da confiança entre sociedade e Estado deveria se basear na função básica do poder público: exercer o monopólio da força. Desde o início das reformas, deveria haver controle civil das forças de segurança, por meio de três elementos chave: a) discussões entre líderes políticos e militares para as missões de segurança apoiarem objetivos nacionais; b) utilizar o sistema público de finanças para reforçar o controle civil; c) compromissos das forças militares para acordos em responsabilização e direitos humanos. Ao mesmo tempo, deveria existir uma correlação entre os níveis nacional e local, envolvendo as comunidades e o setor privado, com intuito de “otimizar” as relações entre Estado e os cidadãos. A reforma deveria não só aproveitar o policiamento comunitário em escala local, como também incentivar que agentes privados financiassem iniciativas que promovam a cidadania e desenvolvimento em longo prazo (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 148 – 151).

Com referência à justiça, o Banco apontou uma coordenação estreita entre o Judiciário e as forças policiais, as quais deveriam se reforçar mutuamente. A melhoria de ambos consistiria na aplicação e manutenção do “império da lei”. Para a construção de capacidades, em vez de tentar realizar uma ampla e grande reforma judicial, deveriam ser enfatizadas as dimensões administrativas básicas, as quais trariam resultados e melhorias mais rápidas. Nesse sentido, seria necessário investir na prestação de serviços de justiça em nível local, em parceria com as comunidades e os atores da sociedade civil. O relatório concebeu como mecanismo fundamental a complementação da justiça formal com a tradicional nos sistemas comunitários, como forma de adaptação dos modelos institucionais. Como reformas abrangentes dificilmente colhem resultados em curto prazo, os sistemas tradicionais poderiam fazê-lo ao resolver casos sobre disputas de terras e questões familiares. Por isso, deveria ser utilizado um processo de reconhecimento e de reformas, com o intuito de aproveitar a capacidade das comunidades locais. Contudo, ele não deveria parar em tal ponto: na medida em que a confiança aumenta, preparando o terreno para a reforma institucional mais ampla, as estruturas deveriam ser equiparadas às normas internacionais. Além disso, a justiça também deveria investir no combate à corrupção, por intermédio de transparência orçamentária e mecanismos para que a sociedade civil monitorasse os gastos (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 153 – 157).

Por fim, no âmbito do emprego, a tarefa essencial consistiria na recuperação do setor privado. Para restaurar a confiança econômica e o investimento, seria preciso

garantir aos empresários um ambiente favorável e receptivo às empresas, preparando terreno para o relançamento econômico e uma ampla reforma. Com o intuito de oferecer resultados iniciais, podem ser retirados os entraves burocráticos e as barreiras que impedem um comércio mais livre, uma vez que seriam passos fundamentais de qualquer estratégia econômica de crescimento orientada pelo mercado. Contudo, em situações de violência, a criação do ambiente certo poderia não ser suficiente, tornando-se necessária uma intervenção direta em apoio ao setor privado²⁴. Uma abordagem para o desenvolvimento dos mercados, mesmo em ambientes frágeis, deveria conceder subsídios para o desenvolvimento de novos mercados que explorem a capacidade do setor privado para inovar e auxiliar os empresários a desenvolverem suas atividades. Além disso, o relatório ressalta a importância do investimento público em infraestrutura, aspecto fundamental para os investidores domésticos e externos (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 157 – 162).

Ao concentrar-se em segurança cidadã, justiça e emprego, o Banco defendeu que a maior parte das outras reformas deveria ser sequenciada e aplicada ao longo do tempo. A implementação sistemática dessas reformas demandaria uma rede de instituições e mudanças nas atitudes sociais. Três pautas são importantes: reforma política, descentralização e privatizações. A introdução da democracia não poderia se resumir à realização de eleições, devendo constituir um mecanismo para transformação de práticas culturais e comportamentos políticos. Enquanto isso, as privatizações funcionariam como mecanismos fundamentais para o crescimento econômico. A transferência de ativos públicos para as mãos de atores privados seria responsável por produzir benefícios fiscais, na medida em que diminui as perdas e traz recursos

²⁴ Para materializar as práticas que considera ideais, o Banco Mundial oferece dois exemplos (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 159). O primeiro refere-se à atividade da pecuária para a produção de leite, um produto tradicional em Kosovo. As famílias produziam para atender suas necessidades e criar algum superávit comercial para adquirir outros produtos. Contudo, o conflito na segunda metade da década de 1990 destruiu a base produtiva, infraestrutura física, provocou migrações, acentuou a divisão étnica e implodiu a confiança no governo. Quando a atividade produtiva foi retomada em Kosovo, os doadores passaram a atuar com os participantes da cadeia de valor para modernizar a indústria de laticínios. Nesse sentido, atuaram em prol da melhora da qualidade dos produtos e da produtividade, expandiram as atividades ao trabalharem em associações maiores e direcionaram os agricultores para canais comerciais, atuando com base na demanda e na expansão da quota de mercado.

O segundo caso diz respeito ao cultivo de café em Ruanda, uma atividade realizada por agricultores de subsistência, que foi importante atividade para as áreas rurais e fonte de renda para a economia. Os conflitos da segunda metade na década de 1990 tiveram efeitos devastadores sobre a atividade. Contudo, no início dos anos 2000, a USAID passou a financiar o desenvolvimento do agronegócio em Ruanda, que fez aumentar a produção e exportação de café, como também criou empregos sazonais. Além disso, o texto destaca que os produtores puderam abandonar um trabalho manual classificado como “tedioso”, introduzindo maquinário no processo.

advindos das vendas, e produz ganhos de produtividade nas empresas (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 164 – 168).

O arranjo de transformação e construção de instituições deveria ser, na perspectiva do BM, um processo contínuo. Embora algumas soluções adaptáveis possam permanecer por período mais longo, seria preciso ter realismo sobre os prazos, superando as medidas paliativas e temporárias. O tipo de abordagem em questão requer capacidade, escassa em países frágeis. Por isso, é preciso ter atenção à priorização e ao sequenciamento das reformas (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 169 – 171).

Obter resultados e transformar instituições são responsabilidades de atores estatais e não-estatais nos países frágeis. Contudo, a comunidade internacional (doadores bilaterais, organizações internacionais, ONGs e empresas) tem papel fundamental em conceder apoio, fornecer os incentivos e conter a instabilidade externa, em prol de favorecer o sucesso dos processos internos. De fato, a maior parte dos países tem contado com suporte diplomático, financeiro, de segurança e de assistência técnica para o desenvolvimento, com a atuação externa estabelecendo mecanismos de compromisso e recompensas (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 105 – 106). Além disso, deveria existir uma ação articulada entre os atores de segurança, política, desenvolvimento e humanitarismo, de forma que tais pautas atuassem conjuntamente (BANCO MUNDIAL, 2011, pp. 270 – 281).

Não obstante, há um conjunto de tensões externas que poderiam prejudicar a construção de instituições e a governança interna. O Banco identifica um conjunto de problemas, mas chama atenção para dois, em especial. Primeiro, o terrorismo, na medida em que poderia florescer em áreas afetadas pela violência. “Os movimentos terroristas globais podem aproveitar-se da ausência do que o relatório tem destacado como fundamental para a construção de resiliência à violência: responsabilização institucional, legitimidade e capacidade” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 222). Os grupos terroristas globais possuem habilidade em penetrar onde a presença do Estado é débil e reclamar sua causa em nome da injustiça e da exclusão, cooptando apoios locais. Tal fato levanta a questão do equilíbrio entre o local e o global para combater os desafios do terrorismo. Segundo, as pressões econômicas externas, identificadas como corrupção, fluxos financeiros ilícitos, evasão fiscal, choque de preços relacionados à demanda por alimentos e petróleo, e pressões para adquirir acesso a recursos naturais (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 226).

Para iniciarmos mais detalhadamente nossa avaliação crítica sobre o programa prescrito pelo RDM 2011, apontamos a necessidade de irmos além da superfície das coisas, ultrapassando o plano retórico da organização. Dessa forma, é necessário considerarmos os pressupostos ideológicos vinculados às iniciativas de reconstrução. Elas não consistem em simples mecanismos para resolução de conflitos e fenômenos que ganharam força com o surgimento das “novas guerras” ou dos “Estados falidos”, mas são produto de um quadro maior, surgido no pós-Guerra Fria, que procura globalizar um certo modelo de Estado. Por isso, é fundamental termos em conta a natureza do sistema internacional e os modelos de governança doméstica difundidos por ele, no qual as situações pós-conflito devem alcançar uma estrutura que comungue com essa ordem. É imprescindível problematizar a existência das operações e não tomá-las como algo dado, como um exercício simplesmente técnico de “resolução de conflitos”. As operações que buscam o estabelecimento da paz e a reconstrução levam consigo uma visão particular de como o Estado, a economia e a sociedade devem se organizar, sempre baseados nos princípios da democracia liberal e da economia de mercado (GOMES, 2012, p. 65). Procuraremos, dessa forma, situar as prescrições do BM sobre o tema dos “Estados frágeis” e dos processos de reconstrução, sem a pretensão de esgotarmos a pauta.

De saída, o Banco colocou-se na missão de tratar conflitos violentos; uma proposta aparentemente distante de qualquer questionamento moral, uma vez que a carnificina dificilmente poderia ser vista como algo positivo. Entretanto, embora tenha oferecido uma definição ampla do conceito de violência, o relatório limitou sua análise da violência causada por organizações não-estatais. Dessa forma, foram excluídas outras manifestações violentas, mormente as arbitrariedades bélicas cometidas pelos países centrais e outras possibilidades de terrorismo, como, por exemplo, o terrorismo de Estado.

Não obstante, ao dedicar-se ao tratamento do conflito violento, a própria organização reconheceu que o movimento implica o alargamento do seu mandato. A justificativa para tanto residiu, de acordo com o próprio Banco, nas imbricações entre política, segurança e desenvolvimento. Como vimos, a ampliação das áreas englobadas pelo BM tem sido uma constante, desde a sua fundação (BURGOS, 2007, pp. 4 – 23). Na década de 1990, através da conceituação da governança, o Banco realizou um salto qualitativo, ao justificar interferências políticas nos países clientes. No século XXI, a ingerência política realizada pela organização seria justificável pela necessidade de

romper com a violência em áreas periféricas, por intermédio da reconstrução de Estados.

Para justificar sua capacidade em reconstruir Estados, o Banco se colocou como historicamente vinculado à construção de nações, apontando sua participação em processos de recuperação desde a sua fundação. Como vimos, a reconstrução da Alemanha e do Japão no pós-guerra e a transformação de ambos em democracias de mercado foram tomadas como casos paradigmáticos. Paralelamente, o Banco se projeta como uma organização que possui recursos e experiência, além de ser capaz de articular diferentes atores para o processo de reconstrução. Contudo, consideramos que o paralelo realizado pela organização não pode se sustentar, uma vez que os contextos são profundamente distintos. No imediato pós-guerra, a reconstrução ocorreu em países centrais do capitalismo, que foram transformados em pivôs da estrutura de poder norte-americano e, por isso, receberam diversas concessões, tanto financeiras quanto na autonomia, para elaborar suas estruturas políticas e econômicas. Atualmente, o processo de reconstrução estatal ocorre em países da periferia do sistema, em condições sociais, econômicas e políticas muito distintas, sejam elas internas ou externas. Ademais, a natureza do conflito atual é substancialmente diferente; não há conflito de Estados em busca de anexação territorial, mas a destruição seletiva de Estados e de determinadas estruturas, com o objetivo de implementar arranjos estatais considerados “ideais”.

Quanto à emergência de ameaças, elas foram tomadas pelo Banco como uma questão global, que atinge não somente os países onde ocorrem e os de sua região, trazendo desdobramentos para a segurança dos Estados centrais. Nesse sentido, a interpretação utilizada para a emergência de instabilidades nos Estados frágeis foi baseada na tese “cobiça vs. injustiça”. Como apontou Sanahuja (2013, pp. 115 – 116), tal perspectiva tem como debate fundamental a apropriação dos recursos como causas e motivos para os conflitos. A violência foi conceituada por um viés econômico, concebida como negócio lucrativo. As injustiças e reivindicações foram interpretadas como discursos legitimadores para ações baseadas na cobiça individual, em especial, de recursos naturais valiosos. A guerra por recursos, portanto, seria o principal causador dos conflitos, muito mais que a ordem social e política. Nesse sentido, destacou o mesmo autor:

Seu modelo analítico é baseado nas teorias da preferência ou escolha racional, que explicam os fenômenos sociais do ponto de vista do

indivíduo maximizador de interesses, com base no cálculo racional do custo-benefício e da resposta aos incentivos relacionados a esse cálculo. Para isso, é utilizada uma metodologia eminentemente quantitativa que trata de encontrar uma correlação estatística significativa entre os conflitos armados e as variáveis econômicas relacionadas com esses incentivos, como a dependência/disponibilidade de recursos naturais valiosos, ou os baixos níveis de escolarização e elevado desemprego entre os jovens, pelos quais seria uma opção lucrativa a formação de uma rebelião civil armada. A existência dessas relações estatísticas permitiria, finalmente, identificar países propensos ao conflito, dando a essa tese certa capacidade de previsão a respeito da aparição de conflitos armados e/ou da probabilidade de guerras civis (SANAHUJA, 2013, p. 116).

Em tal quadro, Sanahuja apontou os equívocos e as implicações políticas dessa linha argumentativa. Por um lado, as presunções sobre as motivações individuais, baseadas no reducionismo do *homo economicus*, contrastam com teorias históricas e sociológicas que realçam a complexidade das condutas individuais e do comportamento coletivo. O recurso a métodos econométricos mensuráveis comporta problemas como a redução de uma realidade complexa a um número reduzido de variáveis e tende a não contemplar fatores históricos, ideológicos e de identidade, pois seriam vistos como "não científicos". Por outro, os modelos são construídos com base no "nacionalismo metodológico", dando conta somente dos fatores internos de cada um dos Estados, sem contemplar os agentes externos e as dinâmicas globais. Ademais, a tese tem implicações políticas claramente conservadoras, na medida em que não dispõe de nenhum reconhecimento legítimo das demandas relacionadas às injustiças (SANAHUJA, 2013, pp. 116 – 117).

Do ponto de vista do BM, o poder de atração dessa tese, para além dos fatores supracitados, está no fato de oferecer explicações monocausais que facilitam o desenho de políticas e intervenção de agências internacionais, ainda que isso possa resultar em modelos de intervenção tecnocráticos e mal elaborados. Em grande medida, as políticas são formuladas ao lado da oferta e não da demanda, materializando-se em sanções de exportações e/ou sistema de certificação de determinados recursos naturais (por exemplo, perante os diamantes), tal como estratégias de interdição (por exemplo, com relação às drogas ilícitas). A opção por essas medidas concede responsabilidade e ônus sobre os custos dos conflitos muito mais aos países em desenvolvimento do que sobre os países centrais, enquanto se mostram bastante limitadas e contraproducentes, na

medida em que possibilitam novas formas de captura de renda e incentivos econômicos para as atividades (SANAHUJA, 2013, p. 118).

Para explicar o surgimento específico dos movimentos terroristas, o relatório recorreu à tese do “caldo de cultivo”. Como sustentou Gomes (2012, pp. 142 – 143), essa pauta reside na convergência entre grupos terroristas e as oportunidades para sua operacionalização. Os “Estados frágeis” teriam como características instituições fracas, pobreza, corrupção, baixa governança, revoltas internas e rivalidades entre grupos étnicos ou religiosos. Por isso, seriam alvos fáceis e locais de esconderijo para terroristas e cartéis de drogas, tornando-se um problema para a segurança internacional. Os terroristas precisariam de uma base para operar e, a partir dela, viabilizar sua estratégia para toda a organização. Em paralelo, o ambiente internacional é tomado como grande facilitador desses grupos, na medida em que as fronteiras nacionais tornar-se-iam mais permeáveis. Além disso, as oportunidades de recrutar adeptos seriam muito maiores, diante das fraturas sociais internas. Tais aspectos constitutivos da caracterização dos “Estados frágeis” são apresentados como algo dado, sem qualquer preocupação em explicar como se desenvolveram nos respectivos territórios.

Nesse contexto, o terrorismo estaria diretamente vinculado ao desespero causado pela pobreza e desigualdade, com o desenvolvimento transformando-se em ferramenta de prevenção e construção da paz, um componente indispensável de toda estratégia de segurança. Segundo esse raciocínio, a ajuda externa deveria funcionar como um mecanismo para impedir que os terroristas desfrutem de apoio popular, pois deveria estar direcionada a aliviar as condições sociais de determinados grupos excluídos. Dessa forma, assumiu-se o discurso de que a pobreza e o desenvolvimento constituem um problema a ser encarado não por serem inaceitáveis do ponto de vista da justiça e dignidade humana, mas por formarem um terreno fértil para o radicalismo político e religioso que alimenta o terrorismo.

O enfoque de segurança utilizado pelo Banco, de acordo com Sanahuja e Schünemann (2012, pp. 33; 37), possui uma perspectiva ampliada, que englobaria tanto a segurança humana quanto os conceitos tradicionais dessa área. Entretanto, como argumentou no próprio RDM 2011, o BM utilizou o que denominou “segurança cidadã”, enfatizando a preocupação com a violência física.

A literatura especializada utilizou diferentes nomenclaturas para classificar os Estados com “deficiência institucional”. Os mesmos foram classificados como “frágeis”, “falidos” ou “colapsados” com intuito de indicar maior grau de

desarticulação; em outros casos, as diferentes nomenclaturas foram utilizadas como sinônimos. Há definições conceituais de Estado fracassado que enfatizam tanto as questões de ordem interna quanto as pautas de direitos humanos e desenvolvimento econômico. Essa perspectiva tornou possível classificar Estados como a Coreia do Norte em situações de fraqueza estatal, o que dificilmente poderia ser feito na definição que restringe as tarefas dos governos ao controle de seus territórios e à manutenção da ordem interna (MONTEIRO, 2006, pp. 35 – 43). Em tal quadro, o RDM 2011, por sua vez, colocou as distintas classificações possíveis sob a mesma rubrica, “Estados frágeis”, aglutinando a pauta do desenvolvimento à da ordem interna, o que tornou possível uma concepção mais alargada, que considera diferentes graus de capacidade e vontade política de aproximar-se de determinadas normas.

O problema dos “Estados frágeis” foi encarado, fundamentalmente, como baixa capacidade institucional. Eles teriam problemas em lidar com choques externos, abrindo terreno para ameaças à segurança internacional pela fraqueza de suas instituições. Dessa forma, um fenômeno transnacional (o conflito violento, em especial, o terrorismo) pôde ser situado em um território delimitado (o Estado nacional), através da conexão entre os grupos criminosos e locais não-governados. A solução para a contenção das ameaças seria obtida por intermédio da reforma e construção de instituições capazes de enfrentar as ameaças à segurança.

Para tanto, o Banco recorreu, tal como fizera na década de 1990, ao neoinstitucionalismo²⁵ e às diretrizes da boa governança. Esse movimento permitiu que o processo de construção fosse tomado como algo despolitizado, essencialmente tecnocrático, restringindo o debate ao aperfeiçoamento dos mecanismos de intervenção e reconstrução. Ao mesmo tempo, como problema de natureza técnica, o regime político de um país não dependeria mais da escolha da população autóctone, mas das instituições consideradas mais adequadas para incentivar os comportamentos individuais. A política dos “Estados frágeis” foi considerada de má qualidade, com consequências nefastas (abusos dos direitos humanos, corrupção, proliferação do terrorismo, etc.), devendo ser resolvidas no âmbito exterior à política. Como resultado, desconectou-se a política da dominação e da disputa pelo aparelho de Estado. Ademais, o discurso aparentemente técnico eclipsou os interesses dos países centrais nesse processo e permitiu generalizar as prescrições para Estados profundamente distintos.

²⁵ Ver a seção 2.2.1 deste trabalho.

O neoinstitucionalismo também permitiu explicar a debilidade estatal como um fenômeno eminentemente doméstico, desconectado da dinâmica do capitalismo e do sistema internacional. Os Estados fracassariam pelo desenvolvimento inferior de suas instituições, avaliando seu desempenho de acordo com os arranjos institucionais frutos do melhor conhecimento técnico. Não há uma estrutura de causalidade que explique a ocorrência do fracasso estatal. Isso acontece por não existir a preocupação em identificar o começo do processo, iniciando a análise dos “Estados falidos” como algo dado. Os países-alvo são classificados como detentores de “instituições degeneradas”, com regras que não encorajam a atividade produtiva. Em seu lugar, devem ser transportadas instituições, as quais funcionariam sob a mesma lógica do seu contexto original, punindo os comportamentos desviantes e premiando o bom desempenho. Dessa forma, foi possível isentar o papel histórico das intervenções e influências externas que teriam contribuído para tal debilidade. Portadores do melhor conhecimento técnico, os atores externos foram concebidos como redentores. O próprio BM projetou a si mesmo como *expert* em reconstruir Estados, na medida em que possuiria conhecimento técnico adequado e experiência na atividade.

Um dos problemas da argumentação do RDM 2011 sobre os “Estados fracassados” foi a superficialidade da análise empírica e a recorrência generalizações simplificadoras, agrupando Estados profundamente desiguais sob uma mesma rubrica (como, por exemplo, Bósnia, Libéria, Somália e Timor-Leste), somente por considerar que os mesmos não possuem estruturas governamentais adequadas, sem especificá-las e mostrar que eram passíveis de serem comparadas. Nesse sentido, ignoraram-se as especificidades históricas, sociais, culturais e de inserção internacional de cada um dos casos e como estão relacionados como ameaças igualmente específicas, o que leva a um equívoco em apontar os desafios impostos a cada um e as soluções apresentadas. Ademais, mesmo quando as diferenças contextuais entre os países foram mencionadas, elas não constituíram entraves para a implementação das reformas nos países-alvo, na medida em que são tomadas como adequadas a todos os casos; afinal, dependem de competência “técnica” (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012, pp. 53 – 54).

Não somente nos textos produzidos pelo BM, mas na literatura especializada em geral, o conceito de “Estado frágil”, mais do que uma categoria de análise, consiste em um juízo normativo produzido pela comparação com o modelo de Estado Ocidental derivado do tipo ideal weberiano, materializado em uma democracia liberal constitucional baseada em uma economia de mercado. Ao classificá-lo como “frágil”, as

instituições existentes são concebidas como “imperfeitas” e as populações locais como “atrasadas”. Não há um esforço para a compreensão da realidade e para explicar a origem dos problemas sociopolíticos. Os “Estados frágeis” são identificados não pelo que são, mas pelo que deveriam ser, sendo catalogados de acordo com o grau de proximidade com os padrões weberianos. As políticas de construção do Estado e reconstrução pós-conflito materializam-se na transposição institucional e de práticas de mercado das democracias liberais para locais onde tais mecanismos jamais existiram. Dessa maneira, ignoram as estruturas sociais autóctones, deixando de lado práticas políticas, sociais e econômicas preexistentes, apesar de elas terem tido papel importante no governo, na provisão da ordem e na capacidade de adaptação do modo de vida dessas sociedades (BOEGE; BROWN; CLEMENTS; NOLAN, 2012, pp. 71 – 75).

A aplicação de modelos predefinidos alheios às realidades não-ocidentais não pode ser a solução para a debilidade estatal e para a resolução dos conflitos; de fato, as poucas ocasiões onde foram introduzidos o sistema de partidos e as eleições no modelo ocidental houve intensificação das fraturas sociais, étnicas e religiosas preexistentes, enquanto a rápida liberalização da economia aprofundou as fraturas socioeconômicas que, frequentemente, foram as causas dos conflitos. No discurso político e acadêmico ocidental, o caráter “híbrido” da ordem política é concebido como um elemento negativo, pois considera as instituições consuetudinárias como pré-modernas e irracionais, em contraposição à racionalidade legal-burocrática do Estado de tipo ideal weberiano (SANAHUJA, 2013, pp. 122 – 123; BURCHARDT, 2006a, p. 121).

A pauta para a reforma e construção do Estado, essencialmente, não trouxe inovações para o que já havia sido estabelecido na segunda metade da década de 1990. Tal como na estratégia de desenvolvimento orientada pelo mercado. A novidade trazida pelo RDM 2011 reside na combinação da pauta à reforma do Estado, o CW ampliado e o combate a ameaças à segurança, principalmente o terrorismo. Contudo, algumas adaptações foram necessárias, ainda que não tenham alterado a essência do pacote. Vejamos.

Por se tratar de situações de fragilidade, o Banco reconheceu que a falta de capacidade poderia ser superior ao que havia sido nas reformas de outros países periféricos. Por isso, há uma preocupação ainda maior com a priorização e o sequenciamento das reformas, e com a criação de um ambiente que demande às instituições. Esses dois elementos, embora não sejam novos, ganharam ainda mais destaque com a agenda da reforma proposta no relatório. O sequenciamento já havia

sido tema de atenção na segunda metade da década de 1990, após a instabilidade nos países reformadores, enquanto o ambiente adequado para aplicação das reformas foi sistematizado em torno da noção de governança. Ademais, o sequenciamento das reformas procura funcionar como ferramenta de estratégia política para superar resistências e evitar tensões.

Paralelamente, o relatório também abordou a necessidade de restaurar a confiança dos atores sociais nas ações do Estado e entregar resultados rápidos. Para tanto, inicialmente, deveriam ser enfatizadas as reformas que proporcionassem segurança cidadã, justiça e empregos. Essencialmente, os três pontos da reforma foram compreendidos como, respectivamente: aumento da capacidade do aparelho repressivo, imposição do “império da lei” e apoio ao desenvolvimento orientado pelo mercado. As populações autóctones até são reconhecidas como participantes do processo de construção da confiança, mas somente em posições periféricas e sem poder de decisão. Os órgãos principais do aparelho de Estado deveriam permanecer insulados, livres de pressões políticas. Ao mesmo tempo, a participação das comunidades locais é reconhecida como viável nos processos iniciais, para conter os problemas de segurança e gerar confiança, pavimentando o caminho para construção do Estado “efetivo”.

A estratégia defendeu a necessidade de adaptabilidade das instituições e apontou a inexistência de receitas prontas. Entretanto, as possibilidades de adaptar as soluções prescritas foram limitadas aos estágios iniciais da reforma e construção institucional. Essencialmente, a adaptabilidade serviria para gerar resultados rápidos, produzir confiança e aglutinar grupos distintos no processo, pavimentando o caminho para reforma e construção institucional de longo prazo. Essa última deve seguir o modelo ideal, ser tecnicamente perfeita. Dessa forma, a organização jamais renunciou ao seu programa considerado ideal; somente reconheceu a necessidade de adaptações iniciais e atenção ao ritmo da implementação das medidas prescritas, ambos elementos para catapultar o objetivo principal. Ademais, o relatório defende que existe um número limitado de instrumentos e instituições em que possa confiar, precisando recorrer às mesmas.

Como ressaltaram Boege, Brown, Clements e Nolan (2012, pp. 90 – 91), parte considerável da literatura especializada sobre a construção de Estados chegou a prescrever uma “ordem política híbrida”. Entretanto, na prática, a posição dos doadores e agências internacionais foram contrárias: eles se comportam como tutores dos “Estados frágeis” no aprendizado de instituições, sempre ocidentais, que funcionam

“melhor”. Ainda que se fale muito da importância da apropriação (*ownership*) de fatores locais, essa dimensão não sai do campo retórico. O Estado permanece com uma perspectiva funcionalista, como um conjunto de instituições que podem ser entregues como um produto, desenhadas segundo técnicas de gestão social. Por isso, os atores externos concentram-se em implementar práticas supostamente tecnocráticas, com a reprodução de sistemas judiciais, policiais e penitenciários ocidentais.

Em tal quadro, o RDM 2011 jamais chegou a indicar possibilidades de arranjos “híbridos”. Na verdade, mesmo com as possibilidades de adaptabilidade da reforma, destacou-se constantemente que elas seriam passageiras, cujo tempo de perpetuação seria um ponto ao qual os reformadores deveriam estar atentos. Após o restabelecimento da confiança entre os atores sociais e a recuperação de capacidades, poderia ser implementada a reforma institucional considerada tecnicamente perfeita, a qual compreenderia a ampla maioria das medidas e seria sequenciada ao longo do tempo. Ela foi concebida como o mecanismo responsável por realizar transformações sustentáveis e duradouras. A construção de instituições seria responsável por garantir as mudanças ao longo do tempo. No limite, todo o processo de reforma serviria para implementar um ambiente propício para o desenvolvimento econômico, sempre orientado pelo mercado. O setor privado foi concebido como agente essencial para a recuperação sustentável dos “Estados frágeis”. Os exemplos empíricos de transformação econômica considerados ideais – nomeadamente os casos Kosovo e Ruanda – são sintomáticos; ambos indicam como o objetivo da reforma era a transformação das estruturas econômicas tradicionais, com a introdução da lógica capitalista e a conexão com mercados externos.

Por fim, a democracia seria responsável por convergir vários elementos considerados essenciais para uma vida digna: demandas sobre a dignidade humana, império da lei, limites ao poder do Estado, liberdade de expressão, equidade na justiça, liberdade para trabalho, tolerância étnica e religiosa, respeito às mulheres e defesa da propriedade privada. Nesse sentido, a democracia não estaria restrita a eleições regulares, mas englobaria diversas outras demandas necessárias à paz e à segurança. Para além das definições institucionais, alicerçadas no respeito às regras do jogo e na resolução de conflitos por meio do voto, a democracia funcionaria como ferramenta transformadora, no plano social e cultural.

Comparativamente, os relatórios de 1991 e 1997 foram muito mais amplos e elaborados nas prescrições para reforma do Estado do que o RDM 2011. Isso ocorre, em grande medida, pela agenda de desenvolvimento considerada ideal já ter sido

estabelecida. Não é difícil perceber como ela se fez presente no texto publicado em 2011, ainda que com menor detalhamento das medidas, sendo reafirmada recorrentemente. O que o documento faz é casar essa agenda com o tema da segurança e adaptá-la às condições de fragilidade, estabelecer confiança e demanda interna pelas instituições.

O pacote reformador prescrito pelo RDM 2011 reafirma os pontos fundamentais da agenda neoliberal, incluindo o processo de reciclagem e ampliação realizado pelo neoinstitucionalismo: estabilidade macroeconômica; insulamento dos órgãos de poder decisório; ambiente institucional em apoio ao mercado, sempre promotor do desenvolvimento; crescimento impulsionado pelas exportações; privatizações; império da lei; boa governança entre Estado, setor privado e sociedade civil; estabelecimento de demandas internas pelas reformas; combate à corrupção; reforço do Judiciário; descentralização; proteção de grupos vulneráveis; participação dos “pobres” em áreas específicas, mas distantes dos órgãos de poder decisório do aparelho público.

Em tal quadro, portanto, o arcabouço institucional prescrito pelo Banco seria capaz de solucionar as questões relativas à violência por intermédio do aumento da capacidade coercitiva; redução dos incentivos econômicos em recorrer à violência, através do desenvolvimento orientado pelo mercado; império da lei; baixa corrupção; eficiência burocrática; inclusão de minorias e das populações locais em órgãos estatais periféricos e respeito aos direitos humanos.

Os impactos sobre a influência da globalização e do capitalismo internacional apontados pelo relatório foram profundamente seletivos. Ao contrário do que defendeu o BM, há um conjunto de retrocessos que, em sua maioria, são produzidos por influências externas, debilitando os mecanismos pelos quais se mantém um Estado. Nesse sentido, as políticas econômicas neoliberais foram responsáveis por limitar as capacidades dos Estados periféricos, afetaram sua legitimidade e aumentaram sua fragilidade. As funções operacionais e regulatórias básicas do Estado foram fortemente reduzidas pela agenda neoliberal, que prejudicou as instituições estatais. Nesse sentido, os interesses econômicos e as políticas promovidas pelos Estados centrais contribuem diretamente para a fragilidade dos Estados periféricos, os quais são catalogados como ameaças para o próprio grupo de Estados que concorre para o quadro de fragilidade na periferia (BOEGE; BROWN; CLEMENTS; NOLAN, 2012, p. 77).

No relatório, contudo, os problemas foram avaliados, primordialmente, segundo a capacidade de controle dos territórios, deixando outras questões subjugadas; a

fragilidade seria um desvio das normas internacionais, justificando e legitimando intervenções. Na verdade, o RDM 2011 foi marcado por um silêncio ensurdecedor sobre os efeitos externos. Na maior parte dos casos, esses últimos somente foram considerados no momento de restaurar a confiança e construir novas instituições. E, mesmo quando ameaças externas foram apontadas, tal fato foi realizado de forma profundamente seletiva. O Banco ressaltou impactos como choque nos preços de alimentos, dificuldade no acesso de commodities e ameaças de segurança oriundas de seus vizinhos. Entretanto, não houve qualquer menção às crises econômicas internacionais. Os efeitos da crise financeira de 2008 parecem não existir.

Em suma, o fracasso estatal foi concebido pelo BM como fruto da incapacidade dos governos de implementarem instituições liberais, consideradas as mais adequadas para o desenvolvimento dos países. A ausência de tais instituições foi responsável por criar problemas internos, os quais se projetam para além das fronteiras nacionais e são potencialmente ameaçadores para os demais países. A solução seria obtida por reformas em prol de um governo liberal democrático, que deve ser construído com a ajuda de atores externos. Nesse sentido, essencialmente, a prescrição para a construção e reforma de instituições não foi alterada. Ela permaneceu a mesma que havia sido elaborada na segunda metade dos anos de 1990. O que o BM afirmou em 2011 foi mais atenção no sequenciamento das reformas, devido às dificuldades em situações de fragilidade, na medida em que seria necessário preparar o terreno para que as instituições tecnicamente superiores fossem construídas. O programa de reforma, fruto do melhor conhecimento técnico, já era conhecido. A preocupação do relatório foi criar a demanda e o ambiente para a construção e transformação das instituições. Mais importante, o CW ampliado colocou-se à temática das ameaças internacionais, sobretudo o terrorismo. Na década de 1990, os conflitos existentes nos “Estados frágeis” não eram considerados ameaçadores para os países centrais e em nível global; no máximo, afetariam seus vizinhos. Contudo, no RDM 2011, o Banco aglutinou o CW ampliado com a pauta da segurança.

Quanto aos desembolsos financeiros feitos pelo BM no período, o gráfico 1²⁶ demonstra o crescimento e fortalecimento regular da AID durante o século XXI. Após o triênio 2009, 2010 e 2011, os compromissos do Bird regridem aos patamares anteriores à eclosão da crise financeira de 2008, com a AID ultrapassando-o pela primeira vez em 2013. Na verdade, o crescimento dos desembolsos da AID foi uma constante em todo o

²⁶ Ver página 165 deste texto.

século XXI. O maior peso dessa agência dentro do BM indica, ao menos, três ocorrências. Primeira, o aumento da dependência financeira do Banco para com seus acionistas mais poderosos, uma vez que são as doações a forma principal pela qual a agência obtém recursos. Segunda, a maior gravitação dos “Estados frágeis” como clientes, na medida em que os países elegíveis à AID são os mais pobres e com maiores limitações. Terceira, a concorrência de fontes de financiamento para países de renda média, como, por exemplo, a China. Contudo, há uma contradição nesse ponto, pois trata-se de um dos principais mutuários do BM, como podemos ver no Quadro 5²⁷.

O gráfico 3²⁸ demonstra os compromissos financeiros do BM por região. Nele, podemos perceber como, durante os anos de 1990, os desembolsos direcionados à África decresceram constantemente, atingindo o menor patamar em 1999, altura em que o Banco estava direcionando parte substantiva de sua atuação para tratamento da crise do Leste Asiático. Contudo, após esse período, os compromissos cresceram, tornando-se os principais na carteira do Banco em 2007 e mantendo-se em tal posição até o momento – apesar de algumas variações. A liderança da África como alvo de financiamentos evidencia o crescimento da importância da AID e da pauta dos Estados frágeis. Além disso, como mencionado em capítulo anterior, as tabelas 5, 6 e 7²⁹ demonstram como a AID atuou em projetos relacionados ao combate à pobreza, tendo como áreas geográficas principais África e Sul da Ásia.

Finalmente, embora não tenha sido o objetivo central desta pesquisa, tomaremos um caso empírico para observarmos algumas ocorrências em torno da atuação do BM no campo da reconstrução; trata-se, nomeadamente, do Timor-Leste. Em 1975, após mais de quatro séculos de dominação portuguesa, a região foi invadida pela Indonésia. Em 1999, após a mediação da ONU e uma consulta popular, os indonésios deveriam se retirar do território. Esse processo, contudo, ocorre de forma violenta, implicando massacres e destruição física. Diante de tais ocorrências, a ONU organizou uma coalizão internacional para pacificar o território e estabelecer um governo provisório, que durou dois anos e teve como objetivo reconstruir o país, montar as estruturas básicas de um Estado independente e disponibilizar ajuda humanitária. Em 2002, houve a formação do primeiro governo autônomo do país.

²⁷ Ver página 165 deste texto.

²⁸ Ver página 167 deste texto.

²⁹ Ver páginas 173, 174 e 175 deste texto.

A construção de um Estado a partir de um ponto inicial povoou o imaginário de técnicos estrangeiros contratados por agências internacionais para realizar tal tarefa. Entretanto, para além dos desejos e do bel-prazer dos *experts*, o Timor-Leste não era um território desabitado, tampouco sem história. A presença colonial portuguesa e a invasão da Indonésia dialogaram e se impuseram aos diferentes mecanismos sociais do povo timorense, produzindo uma elite política fragmentada e distinta, com diferentes projetos de país. Os agentes externos da cooperação eram obrigados a negociar com esses setores, impondo limitações as suas intenções (SILVA; SIMÃO, 2007, p. 14).

Durante o processo de reconstrução, o Timor-Leste figurou como Estado modelo para a comunidade internacional. Os analistas tomavam a experiência na antiga colônia portuguesa como laboratório bem-sucedido em matéria de cooperação internacional e construção de Estados. Contudo, em 2006, com a precipitação de distúrbios, o país subitamente deixou de ser vitrine e recebeu a pecha de “Estado fracassado”. Como argumentaram Silva e Simão:

Por trás do palco em que se encenava o espetáculo da modernização tecnicamente eficaz e politicamente asséptica, todo um cotidiano de tensões e disputas marcava as práticas dos cooperantes em busca da aplicação de seus modelos, práticas cujas consequências eram, inevitavelmente, cheias de imponderáveis (SILVA; SIMÃO, 2007, p. 13).

Com relação especificamente às atividades empreendidas pelo BM, desde 1999, a agência foi depositária do “Fundo Fiduciário para o Timor-Leste” (FFTL), responsável por concentrar doações para a reconstrução econômica do país, e também era a figura central na pauta do desenvolvimento econômico. Paralelamente, junto ao Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA), o BM foi responsável pela preparação e elaboração das atividades de reconstrução do país; enquanto o BDA administrou projetos de estradas, portos, água, telecomunicações e microfinanças, o BM ficou com as pautas de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento do setor privado e construção da capacidade econômica. No geral, os doadores defenderam que o FFTL foi bem-sucedido, mas essa perspectiva não foi compartilhada pela população autóctone. O Fundo foi visto como ferramenta para impulsionar o poder do BM e conceder aos doadores controle sobre as atividades de governo do Estado cliente. De fato, o Banco foi um dos atores mais ativos e poderosos no processo de reconstrução do Timor-Leste (NEVES; HAMUTUK, 2007, pp. 102 – 108).

Após a eclosão da violência aberta em 1999, representantes do Banco e do FMI visitaram o país e empreenderam a missão de avaliar a situação e elaborar planos de desenvolvimento para o território. Avaliações e projetos foram realizados com escassa consulta ou participação da população timorense. O resultado foi apresentado à Conferência de Doadores em Tóquio, quando se confiou ao BM a administração do FFTL.

Durante o processo de transição, a quase totalidade dos recursos para setores como saúde, agricultura, microfinanças e educação foram gerenciados pelo BM. A maior parte dos doadores optou por direcionar seu dinheiro através do FFTL, pois assim era mais fácil controlar a forma como se utilizava o dinheiro. De certo, durante o governo transitório, não havia autoridade timorense para receber as doações, mas depois de maio de 2002, quando se tornou possível financiar o Timor-Leste diretamente, os doadores continuaram a canalizar os recursos através do FFTL (NEVES; HAMUTUK, 2007, p. 109).

Após 2002, paradoxalmente, com a restauração da independência do Timor-Leste, criou-se outro mecanismo que aumentou o poder do Banco Mundial: o Programa de Apoio à Transição (PAT). Àquela altura, as receitas domésticas e petrolíferas não eram suficientes para cobrir o orçamento, com o PAT sendo criado para que os doadores concedessem assistência ao país. O BM passou a ter a prerrogativa de controlar e analisar o planejamento e gastos do governo. Antes de ter acesso ao dinheiro, o governo precisava se submeter aos planos elaborados pelo Banco. Nesse sentido, a organização internacional tinha mais poder sobre o futuro do país do que o próprio governo local (NEVES; HAMUTUK, 2007, p. 109).

Não obstante, havia outros mecanismos que catalisaram o poder do BM no Timor-Leste. O Banco controlava os recursos de saúde fornecidos pela Comissão Europeia; o governo tinha apenas o poder de implementação, com todas as decisões sendo tomadas pela agência internacional. Em paralelo, todo o desenvolvimento agrícola era dominado pela organização. O BM também criou um plano comunitário, que visava criar um processo local de tomada de decisões sobre a utilização dos recursos administrados pela agência. Entretanto, na prática, a organização entrou em contradição com as diretrizes que dizia objetivar. A atuação do Banco estava em profundo descompasso com as condições sociais do Timor-Leste, na medida em que as visões de mundo e os estilos de vida do povo timorense eram contrários às doutrinas da organização. Por exemplo, a tradição agrícola era a da produção para autoconsumo

familiar, vendendo o limitado excedente no mercado local. O BM, ao contrário, preconizava que a população deveria produzir gêneros para vender nos mercados locais e internacional.

Apesar de defender a transparência e a democracia, o Banco não aplicou tais valores em sua atuação no Timor-Leste. Não havia qualquer mecanismo de prestação de contas ao público, somente para os doadores. Ao mesmo tempo, os relatórios publicados refletiam somente a perspectiva da organização e eram inacessíveis à maior parte da população, seja pelo idioma, seja pelo vocabulário tecnocrático. Além disso, os projetos financiados não tinham visão de longo prazo, limitando-se ao imediato. Por isso, apesar de administrar muito dinheiro no Timor-Leste, o BM não obteve êxito no desenvolvimento econômico e não conseguiu romper com a dependência dos recursos externos, como havia prometido. A organização aconselhou o governo a incentivar o crescimento econômico através do livre mercado e do fortalecimento do setor privado, mediante privatizações, taxas de serviço e produção para exportação (NEVES; HAMUTUK, 2007, p. 109 – 110).

O BM, no entanto, não foi a única agência internacional que atuou de forma contraproducente, para a população local, na reconstrução do Timor-Leste. A missão de administração transitória da ONU foi planejada em Nova Iorque, sem a participação da população timorense e sob o pressuposto de que as condições do país eram semelhantes às daquelas de outras regiões pós-conflito. A organização negligenciou as estruturas locais que permaneciam funcionando, como a Igreja Católica, o Conselho Nacional de Resistência e o exército guerrilheiro. Igualmente, as experiências e capacidades de indivíduos timorenses foram ignoradas. Um dos objetivos era a transferência de capacidade dos funcionários internacionais para os locais, tendo como pressuposto o fato de a população autóctone não deter conhecimento e capacidade adequada. Os assessores internacionais tomavam a frente das funções, exercendo o poder decisório, implementando programas, atuando politicamente, etc.; os timorenses que participavam do governo estavam sempre em posições periféricas, sem capacidade de decisão. Ademais, diferenças culturais e idiomáticas tornavam a colaboração entre os funcionários locais e internacionais difícil (NEVES; HAMUTUK, 2007, p. 104 – 111).

No campo da ajuda bilateral, os doadores definem o montante e gerenciam os recursos através de suas próprias agências. Nesses casos, mesmo quando o país receptor faz a proposta, depende do interesse do doador em financiar determinados projetos. Como cada doador tem seus objetivos e prioridades, aqueles que recebem a ajuda

precisam se adequar a eles. No caso do Timor-Leste, a ajuda bilateral foi utilizada para patrocinar a exploração da força de trabalho e dos recursos naturais locais. Esse processo foi garantido pela construção de instituições estatais, segundo os valores e ideias dos doadores, negligenciando as experiências locais. Por intermédio da assistência internacional, a população é cooptada a adotar ideologias e padrões dos países centrais, negligenciando suas próprias tradições. Comercialmente, o dinheiro que entrou no Timor-Leste trouxe consigo funcionários internacionais, empresários e equipamentos importados, fazendo com que a maior parte do volume financeiro retornasse ao país de origem. A maior parte dos recursos foi utilizada na remuneração dos funcionários e na compra de material, pouco contribuindo para a economia local. Os doadores não utilizaram seus recursos para construir uma nação autônoma, mas para mantê-la subserviente (NEVES; HAMUTUK, 2007, p. 112 – 117).

O poder público em Timor-Leste foi construído com base em distintas propostas civilizacionais de seus doadores internacionais. Os projetos de modernização foram capitalizados pelas elites nacionais, com o intuito de materializar projetos de país igualmente distintos entre si. Os assessores internacionais, em suas disputas, desqualificavam um ao outro e reclamavam processos de desenvolvimento que subscrevessem suas posturas, mas que eram empreendimentos igualmente coloniais. Entre os funcionários timorenses, a clivagem ocorria entre aqueles educados durante o período de dominação portuguesa (indivíduos mais velhos e de posições de mais alto posto burocrático) e os que haviam sido formados na época de dominação indonésia. Ambos se posicionavam em meio aos cursos de capacitação empreendidos pelos assessores externos, replicando os discursos coloniais concorrentes em que foram instruídos (SILVA, 2007, p. 173).

[...] muitos dos funcionários públicos timorenses de alto e médio escalão com menos de quarenta anos, crescidos sob o regime javanês, reproduziam o discurso forjado pelo Estado indonésio para legitimar a ocupação do território: destacavam a debilidade da colonização portuguesa e interpretavam-na como um indicador da ineficiência das técnicas de administração pública propostas pelos assessores latinos e pela elite política local. Por outro lado, servidores que tiveram algum tipo de incorporação na sociedade colonial portuguesa e que ocupam posições de alto escalão na administração pública se auto-atribuem uma missão civilizadora, abordando o “tempo indonésio” quase que como um período de barbárie, marcado pela desordem e pela violência. Recebem ainda com maior abertura as propostas de organização do Estado que se alinham às tradições latinas, ao mesmo

tempo que se mostram mais críticos aos trabalhos executados por assessores de países anglófonos (SILVA, 2007, p. 176).

Por fim, os esforços para a reconstrução do Timor-Leste, tanto no campo da ajuda internacional quanto nos esforços do próprio governo, foram muito centralizados em Dili (capital do país) e voltados para construção de instituições nacionais de governo. A centralização fez com que a maior parte da população, que vivia nas zonas rurais, estivesse alheia ao processo. Como resultado, as instituições governamentais não tinham capacidade para se estenderem fora da capital e possuíam poucos laços com as práticas de governo tradicional que asseguravam a ordem social local. Essa desconexão causou a marginalização da cultura e das comunidades rurais, fazendo com que poucas pessoas se identificassem com a linguagem e reconhecessem a legitimidade do Estado.

O principal equívoco foi, ao que se parece, tomar o Timor Leste como uma *tabula rasa*, onde seria possível construir um Estado desde o início. Em contraste, o costume e as tradições continuaram a desempenhar um papel importante na vida cotidiana, contribuindo para a gestão de conflitos, a ordem e o bem-estar locais, mas sendo ignorados pelas elites políticas timorenses e doadores internacionais. A introdução de normas e estruturas de governo liberal de maneira rápida, sem levar em consideração os valores da vida tradicional, erodiram a capacidade de ordenamento dos elementos tradicionais. Dessa forma, as normas liberais foram mal compreendidas, com a democracia sendo interpretada como luta entre facções políticas, com imposições de cima para baixo e antagonismo à cultura timorense (BOEGE; BROWN; CLEMENTS; NOLAN, 2012, pp. 84 – 86).

A classificação do Timor-Leste como um “Estado fracassado” e os subsequentes problemas enfrentados pelo país, após os dois anos de governo transitório da ONU e mais três anos de governo independente, mas com forte auxílio internacional, evidenciam os equívocos do processo de construção do Estado. Essa experiência mostra que os modelos ocidentais de transferência de instituições supõem que os ambientes locais onde será construído o Estado sejam uma *tabula rasa*. Ao contrário, existem fontes de poder político, legitimidade e capacidade de resiliência social, econômica e cultural dos grupos e classes sociais preexistentes. Por isso, diferente de como têm se portado, os atores externos deveriam ser mais sensíveis à realidade local e admitir outros modelos enraizados nessas localidades, em vez de dar por certas a superioridade do modelo ocidental (anglo-saxônico) de Estado e sua ordem política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sistema capitalista mundial, o Estado cumpre papel fundamental na manutenção das condições de acumulação, sustentando um ambiente previsível, defendendo a propriedade privada e legalizando os imperativos de mercado onde ainda não estiverem atuando. O BM atuou na reforma e na reconstrução dos Estados com o intuito de alinhá-los no plano internacional e garantir estruturas internas adequadas para o sustento e propagação do capital, tanto no gerenciamento indireto por meio de condicionalidades de ordem econômica e política quanto através da abertura de canais de interferência direta.

Compreendido como um paradigma de desenvolvimento, que possui uma visão de mundo específica, o CW manteve-se presente nas prescrições apresentadas pelo BM durante a década de 1990. Nesse período, a organização trabalhou constantemente pela ampliação do pacote reformador, aumentando as áreas de atuação e sofisticando os mecanismos de intervenção. Contudo, as limitações do enfoque minimalista do Estado, os escassos resultados obtidos no campo do desenvolvimento e a oposição aos governos reformadores fizeram com que a organização incorporasse a problemática institucional, a qual deveria complementar e aprofundar o ajuste macroeconômico que havia sido sintetizado no cardápio de 1989. Nesse sentido, graças ao neoinstitucionalismo, o Estado foi isolado de sua dimensão política, reduzido a aparelhos administrativos, o que tornou possível propagar a mesma visão de mundo, a qual reduz a sociedade à lógica de mercado. A agência atuou em prol de uma espécie de despolitização da política, de aplicar decisões que são essencial e irrevogavelmente políticas, empurrando-as por intermédio de um discurso vinculado à tecnocracia. Nessa perspectiva, os problemas econômicos e sociais seriam unicamente técnicos, devendo ser solucionados por burocratas que seguem as “regras do jogo” pre-estabelecido. Essa tentativa de despolitização é profundamente política. O ponto principal para tanto consiste em alcançar viabilidade e governabilidade para o ajuste e reduzir os custos sociais. Portanto, não se trata de mudar as estratégias, tampouco os objetivos. Além disso, a atuação do Banco durante o período evidencia os esforços do *mainstream* neoliberal para pautar a crítica às reformas, de modo que a falência do CW seria sucedida pela elaboração de outro referencial, teórica e politicamente mais adequado, o CW ampliado.

No início dos anos 2000, o Banco assumiu temáticas relacionadas à segurança e às ameaças internacionais. Houve a defesa de um conjunto de normas e práticas vinculadas à democracia e aos direitos humanos que deveriam ser garantidas pela

atuação de atores internacionais. Contudo, havia também a preocupação com governos incapazes de garantir as condições adequadas de acumulação, enquanto ocorreu a reinterpretação da natureza de segurança, apontando o subdesenvolvimento como fonte de conflito, atividade criminal e instabilidade internacional. A resolução desses problemas seria obtida por meio de medidas que os retirariam do caos social e os reinserissem no sistema internacional de cooperação e comércio. Para tanto, tais medidas deveriam envolver atores distintos, como os próprios Estados, organizações internacionais e a sociedade civil dos países-alvo. E quais medidas seriam essas? Aquelas que o BM já havia formulado com o CW ampliado. Dessa forma, seria possível fortalecer o Estado, aplicar o império da lei, criar novas instituições políticas e econômicas voltadas para o mercado e, portanto, evitar que a instabilidade desses países atingisse os Estados centrais.

REFERÊNCIAS CITADAS

Fontes primárias

- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2015.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2014.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report – volume II*, Washington, 2014.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report – volume III*, Washington, 2014.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2013.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2012.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report– Conflict, Security and Development*. Washington, 2011.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2011.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2010.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2009.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2008.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report – volume I*, Washington, 2007.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2006.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2005.
- BANCO MUNDIA, *Relatório Anual – volume I*, Washington, 2004.
- BANCO MUNDIA, *Informe Anual– volume I*, Washington, 2003.
- BANCO MUNDIA, *Informe Anual– volume I*, Washington, 2002.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report – volume I*, Washington, 2001.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report – volume I*, Washington, 2000.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report*, Washington, 1999.
- BANCO MUNDIA, *Informe Anual*, Washington, 1998.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial – O Estado num mundo em transformação*. Washington, 1997.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report*, Washington, 1997.
- BANCO MUNDIA, *Informe Anual*, Washington, 1996.

- BANCO MUNDIA, *Annual Report*, Washington, 1995.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report*, Washington, 1994.
- BANCO MUNDIA, *Informe Anual*, Washington, 1993.
- BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. Washington, 1992.
- BANCO MUNDIA, *Annual Report*, Washington, 1992.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial – O Desafio do Desenvolvimento*. Washington, 1991.
- BANCO MUNDIA, *Informe Anual*, Washington, 1991.
- BANCO MUNDIA, *Informe Anual*, Washington, 1990.

Livros e artigos

- ACUÑA, Carlos; SMITH, William. La economia politica del ajuste estrutural: la logica de apoyo y oposicion a las reformas neoliberais, *Desarrollo Económico*, vol. 36, nº 141, abril-junio, 1996, pp. 355 – 389.
- AHMAD, Aijjaz. Imperialism of our time. In: PANITCH, Leo; COLIN, Leys. *Socialist Register 2004: the new imperial challenge*. London: Merlin Press, 2003, pp. 43 – 62.
- ALBO, Gregory. The Old and New Economics of Imperialism. In: PANITCH, Leo; COLIN, Leys. *Socialist Register 2004: the new imperial challenge*. London: Merlin Press, 2003, pp. 88 – 113.
- ÁLVAREZ, Jairo Estrada. *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970 – 2004*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2004.
- ANDERSON, Perry. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, nº 2, julho-dezembro, 2002, pp. 135 – 146.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa; et al.. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo, Paz e Terra, 1994, pp. 5 – 36.
- BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BOEGE, Volker; BROWN, Anne; CLEMENTS, Kevin; NOLAN, Anna. ¿Qué es “falido”? ¿Los Estados del Sur o las visiones de Occidente? In: SANAHUJA, José Antonio (Org.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense, 2012, pp. 71 – 98.

BORÓN, Atilio. Problemas de la paz y la guerra em el capitalismo actual. *IX Seminario Internacional Marx vive, “Guerra y paz em el capitalismo actual”*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2015, pp. 1 – 28.

_____. Clase de cierre: la cuestión del imperialismo. In: _____; AMADEO, Javer; GONZÁLEZ, Sabrina. *La teoría marxista hoy. Problemas y prespectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp. 473 - 498.

_____. Estadolatría y teorías “estadocéntricas”: notas sobre algunos análisis del estado en el capitalismo contemporáneo. In: _____. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2004, pp. 263 - 289.

BRENNER, Robert. *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BRICMONT, Jean. *Imperialismo humanitario: el uso de los derechos humanos para vender la guerra*. Madri: El Viejo Topo, 2005.

BURCHARDT, Hans-Jürgen. El estado del Estado: periferia, desarrollismo y failing state. In: _____. *Tiempos de cambio: repensar América Latina*. El Salvador: Fudanción Heinrich Böll, 2006a, pp. 105 – 123.

_____. El “post-washington-consensus”: del neoliberalismo al liberalismo social. In: _____. *Tiempos de cambio. Repensar América Latina*. El Salvador: Fundación Heinrich Böll, 2006b, pp. 188 – 209.

BURGOS, José Germán. El Banco Mundial y la politización de su mandato. *Análisis político*. n° 59, Bogotá, enero-abril, 2007, pp. 3 – 23.

CALLINICOS, Alex. El imperialismo y la economía política mundial hoy. *Crítica y Emancipación*, n° 5, 2011, pp. 111 – 166.

CASILDA, Ramón. América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Barcelona. *Real Instituto Elcando*, n°10, 2005, pp. 1 – 31.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005, pp. 35 – 68.

CHOMSKY, Noam. Prólogo. In: BRICMONT, Jean. *Imperialismo humanitario: el uso de los Derechos Humanos para vender la guerra*. Madri: El Viejo Topo, 2005, pp. 7 – 46.

CODATO, Adriano. Lendo Marx à luz de Marx. In: _____. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: Ed. UFPR, 2011, pp. 1 – 34.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. O Estado como instituição. In: _____; _____. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: Ed. UFPR, 2011b, pp. 35 – 62.

CORRÊA, Hugo Figueira de Souza. *Teorias do imperialismo do século XXI: (in) adequações do debate no marxismo*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

COUTINHO, Carlo Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre método. In: GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007, pp. 101 – 123.

DOMINGUES, José Maurício. Leituras do império: o poder global dos Estados Unidos reavaliado. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 36, nº1, janeiro/julho, 2014, pp. 171 – 199.

_____. Social liberalismo y dominación global. *Geopolítica(s)*, vol. 4, nº 2, 2013, pp. 183 – 198.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005, pp. 85 – 108.

EDWARDS, Sebastián. El mal desempeño de las economías latinoamericanas. *Estudios Públicos*, nº 67, inverno, 1997, pp. 287 – 298.

_____. ¿El fin de las reformas latinoamericanas? *Estudios Públicos*, nº 69, verano, 1998, pp. 69 – 84.

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993, pp. 107 – 156.

FIORI, José Luís da Costa. O poder global os Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: _____ (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 67 – 110.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

_____. Comentário: Kautsky e o Imperialismo. *Revista História & Luta de Classes*, v. 6, 2008, pp. 81– 84.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro, 2005.

GARCIA, Ana. Hegemonia e imperialismo: caracterizações da ordem mundial capitalista após a Segunda Guerra Mundial. *Contexto Internacional*, vol. 32, nº 1, 2010, pp. 155 – 177.

GILL, Setephen. The contradictions of US supremacy. In: PANITCH, Leo; COLIN, Leys. *Socialist Register 2005: the empire reloaded*. London: Merlin Press, 2004, pp. 23 – 45.

GOMES, Aureo. *O Colapso e a reconstrução: uma análise do discurso sobre Estados falidos e reconstrução de Estados*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GORE, Charles. The Rise and Fall of the Washington Consensus as a paradigm for Developing Countries. *World Development*, vol. 28, No. 5, 2000, pp. 789 - 804.

GOWAN, Peter. *A roleta global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere – vol. 3 (Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2000, pp. 13 – 92.

GUILHOT, Nicolas. Os profissionais da democracia em ação. In: LINS, Daniel; WACQUANT, Loïc (Orgs.). *Repensar os Estados Unidos: por uma sociologia do superpoder*. Campinas, São Paulo: Papirus, 2003, pp. 209 – 238.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2012a.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2012b.

HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HOBBSBAWM, Eric. Os anos dourados. In: _____. *Era dos extremos. O breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, pp. 283 – 251.

_____. Por que a hegemonia dos Estados Unidos difere da do Império Britânico. In: _____. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 54 – 76.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

KAUTSKY, Karl. O imperialismo e a guerra. *Revista História & Luta de Classes*, vol. 6, 2008, pp. 73 – 77.

LENIN, Vladimir. *Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MARICHAL, Carlos. *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873 – 2008*. Buenos Aires: Debate, 2010.

MARX, Karl. *A Guerra Civil na França*. São Paulo: Boitempo, 2011a.

_____. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011b.

_____; FRIEDRICH, Engels. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2010.

- MILIBAND, Ralph. *Marxismo e política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- MONTEIRO, Leandro. *O conceito de Estado fracassado nas Relações Internacionais: origens, definições e implicações teóricas*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.
- MORA, Andrés Felipe. El Consenso de Washington como prescripción política: aspectos históricos, teóricos y críticos. *Espacio Crítico*, nº 3, Julio-Diciembre, 2005, pp. 1 – 20.
- NAÍM, Moisés. Washington Consensus or Washington Confusion?, *Foreign Policy*, nº 118, 2000, pp. 86 – 103.
- _____. Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional. In: LANGONI, Carlos Geraldo (org.) *A nova América Latina*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996, pp. 211 – 264.
- NEVES, Guteriano Nicolau; HAMUTUK, La'o. O paradoxo da cooperação em Timor-Leste. In: SILVA, Kelly Cristiane; SIMÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e da dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, pp. 97 – 121.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OCAMPO, José Antonio. Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL. *Revista de la Cepal*, diciembre, 1998, pp. 7 – 28.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PANITCH, Leo. El imperio Americano y el Sur Global. *Mundo Siglo XXXI*, Nº 30, v. VIII, 2013, p. 37 – 43.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. Finance and American Empire. In: PANITCH, Leo; COLIN, Leys. *Socialist Register 2005*. London: Merlin Press, 2004, pp. 46 – 81.
- _____; _____. Global capitalism and American Empire. In: PANITCH, Leo; COLIN, Leys. *Socialist Register 2004*. London: Merlin Press, 2003, pp. 1 – 42.
- PEET, Richard. *La maldita trinidad: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Pamplona: Editorial Laetoli, 2004.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. Dilatação e reciclagem do neoliberalismo, a ação político-intelectual do Banco Mundial (1989-1997). *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, São Paulo, Julho, 2011, pp. 1 – 15.
- _____. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944 – 2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERISSINOTTO, Renato. Marx e a teoria contemporânea do Estado. In: ____; CODATO, Adriano. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: Ed. UFPR, 2011, pp. 63 – 92.

PICAZO, Paloma García. *Teoría breve de Relaciones Internacionales: una anatomía del mundo?* Madrid: Editorial Tecnos, 2013.

____. *Las Relaciones Internacionales em el siglo XX: la contenda teórica – hacia una visión reflexiva y crítica*. Madrid: Universidad Nacional del Educación a Distancia, 2007.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RODRIK, Dani. *Depois do neoliberalismo, o quê?* Texto apresentado no seminário “novos rumos do desenvolvimento no mundo”, BNDES, Rio de Janeiro, 12 - 13 de Setembro, 2002, pp. 277 – 298. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/c_onhecimento/livro_debate/1-DesenvGlob.pdf. Acesso em: 15/04/2014.

SAAD-FILHO, Alfredo. Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo?, *O Comuneiro*, nº 15, Setembro, 2012, pp. 1 – 8.

____. From Washington to Post-Washington Consensus: neoliberal agendas for economic development. In: ____; JOHNSTON, Deborah (Orgs.). *Neoliberalism: a critical reader*. London: Pluto Press, 2005, pp. 113 – 119.

SANAHUJA, José Antonio. La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos. In: SERRA, Eduardo. (Org.). *Los potenciadores del riesgo*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2013, pp. 95 – 141.

____. Introducción. In: ____ (Org.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense, 2012, pp. 7 – 16.

____. *Altruismo, mercado y poder*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2001.

____; SCHÜNEMANN, Julia. El nexos seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. In: SANAHUJA, José Antonio (Org.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense, 2012, pp. 17 – 70.

SILVA, Kelly Cristiane. Desenvolvimento de capacidades e a edificação da administração pública em Timor-Leste. In: ____; SIMÃO, Daniel Schroeter. *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e da dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

____; SIMÃO, Daniel Schroeter. Timor-Leste por trás do palco, um prólogo. In: ____; ____ (Orgs.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e da dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, pp. 161 – 180.

STIGLITZ, Joseph. El consenso después del consenso, *Página12*, 2005a, p. 1. Disponible em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-55401-2005-08-21.html>. Acceso em: 22/04/2014

_____. Las bases para um nuevo consenso, *Realidad Económica*, 2005b, pp. 1 – 2. Disponible em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-18467-2005-08-21.html>. Acceso em: 22/04/2014

_____. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, nº 80, Agosto, 2003, pp. 7 – 40.

STOLOWICZ, Beatriz. América Latina: estrategias dominantes ante la crisis. In: _____. *A contracorriente de la hegemonia conservadora*. Bogotá: Espacio Crítico, 2012a, pp. 217 – 246.

_____. El debate actual: posliberalismo ou anticapitalismo. In: _____. *A contracorriente de la hegemonia conservadora*. Bogotá: Espacio Crítico, 2012b, pp. 363 – 399.

_____. El “posneoliberalismo” y la reconfiguración del capitalismo em América Latina . In: _____. *A contracorriente de la hegemonia conservadora*. Bogotá: Espacio Crítico, 2012c, pp. 13 – 37.

TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial*. Madrid: El Viejo Topo, 2006.

VILAS, Carlos M. Las “idas” y “regresos” del Estado. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Maracaibo – Venezuela: ano 5, nº 43, Abril/Junho. 2010, pp. 101 – 108.

_____. ¿Hacia atrás o hacia delante? La revitalización del Estado después del “Consenso de Washington”? In: *Perspectivas*. São Paulo, v. 32, pp. 47-81, jul./dez. 2007, pp. 47 – 81.

_____, et al. Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía em el capitalismo globalizado. In: Idem. *Estado y política em la Argentina actual*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2005, pp. 21 – 65.

_____. La piedra en el zapato: estado, instituciones publicas y mercado. In: ARAGÓN, Leticia (org.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación*. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Angel Porrúa, 2002, pp. 1 – 17.

_____. ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Um enfoque desde al política de algunas propuestas del Banco Mundial. *América Latina Hoy*,. nº 26, diciembre, 2000, pp. 21 – 39.

WADE, Robert. The invisible hand of the American empire. *Ethics & International Affairs*, 2003, pp. 77 – 88.

_____. Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asian Miracle* in Political Perspective. *New Left Review*. London, 1996, pp. 3 – 36.

WILLIAMSON, John. What should the World Bank think about the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, nº2, vol. 15, august, 2000, pp. 251 – 264.

_____. *Revisión del consenso de Washington*, 1998, pp. 51 – 65.

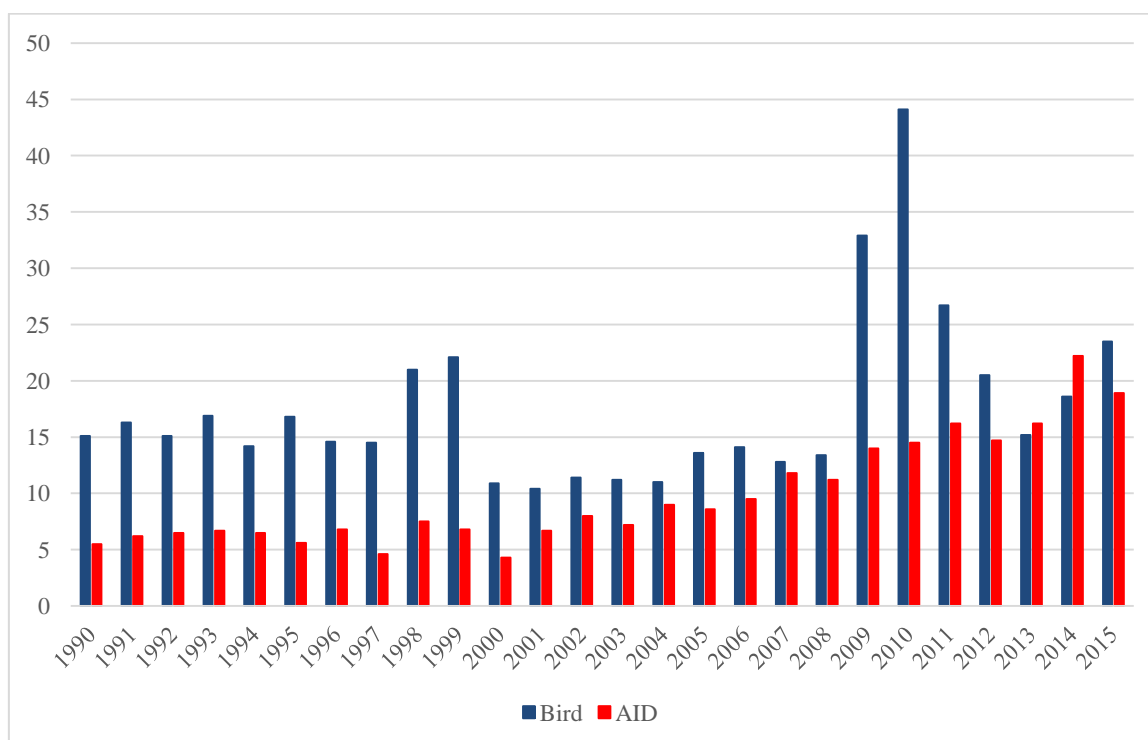
_____. Democracy and the “Washington Consensus”, *World Development*, vol. 21, nº 8, 1993, pp. 1329 – 1336.

_____. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, v. 12, nº 1, janeiro-março, 1992, pp. 43 – 49.

WOOD, Ellen. *O império do capital*. São Paulo: Boitempo, 2014.

ANEXOS

Gráfico 1: Compromissos financeiros do BM (Bird e AID discriminados) – anos fiscais de 1990 até 2015, em bilhões de dólares.



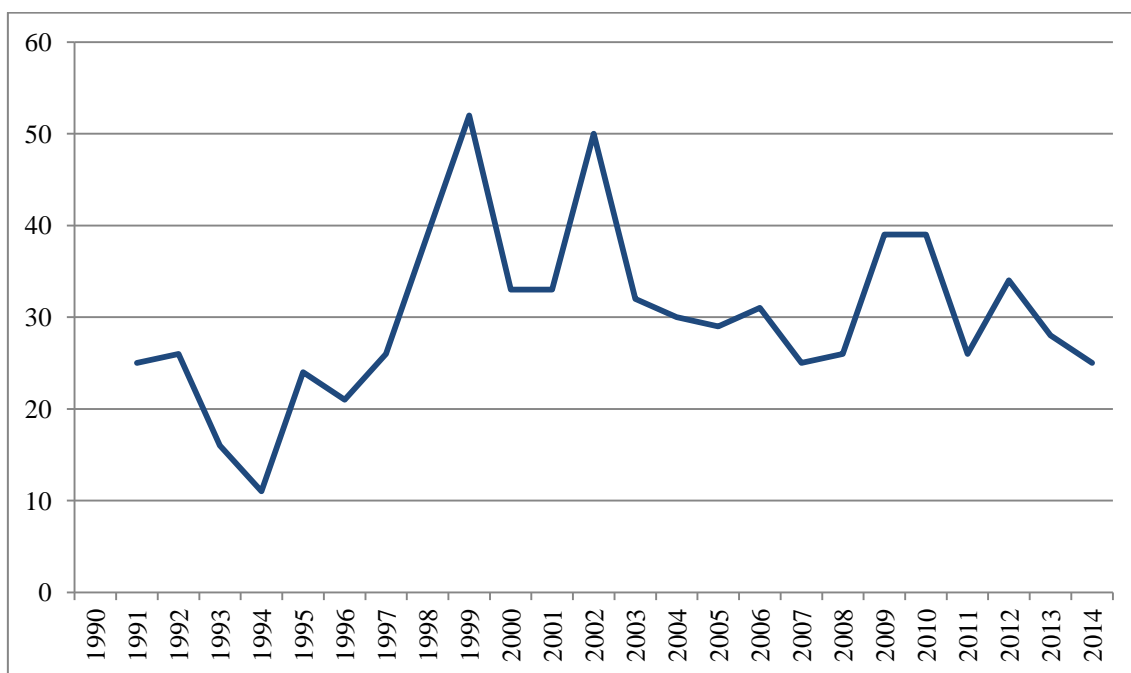
Fonte: Relatórios anuais de 1990 a 2015.

Quadro 5: Principais países mutuários do BM – ano fiscal de 2015, em milhões de dólares.

BIRD		AID	
País	Compromisso	País	Compromisso
Índia	2.098	Bangladesh	1.924
China	1.822	Índia	1.687
Colômbia	1.400	Etiópia	1.395
Egito	1.400	Paquistão	1.351
Ucrânia	1.345	Quênia	1.305
Argentina	1.337	Nigéria	975
Turquia	1.150	Tanzânia	883
Marrocos	1.055	Vietnã	784
Indonésia	1.000	Mianmar	700
Polônia	966	Gana	680

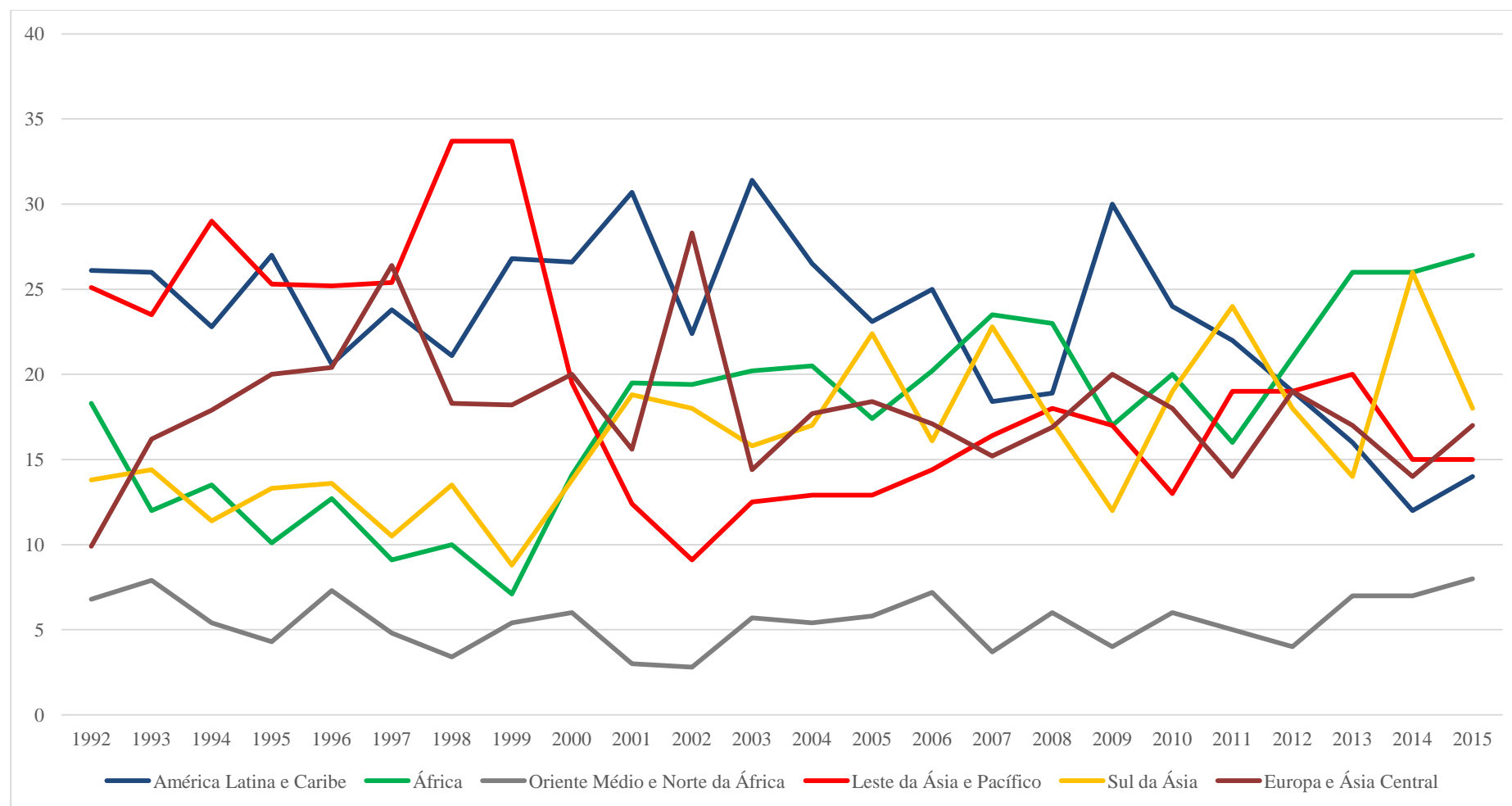
Fonte: Relatório Anual, 2015, p. 61.

Gráfico 2: Empréstimos para fim de ajustamento estrutural e setorial – anos fiscais de 1991 até 2015, em percentagem.



Fonte: Relatórios anuais de 1991 a 2015.

Gráfico 3: Compromissos financeiros do BM por região – anos fiscais de 1992 até 2015, em porcentagem.



Fonte: Relatórios Anuais, 1992 a 2015.

Tabela 1: Empréstimos do BM por tópico – exercícios financeiros 1993 – 2015, em percentual.

Tópico	1993 –	1998 –																
	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administração econômica	5,4	6,8	5	5,2	7	4,2	2,1	2,7	0,9	1	1,6	5	7	2	4	1	2,3	2,7
Gestão ambiental e dos recursos naturais	13	7	12	7,9	5	6	6,5	11,2	5,9	8,2	11	11	7	14	11	7	9,5	7,5
Desenvolvimento financeiro e do setor privado	28	33	22	23	26	16	21	17,3	26	17	25	21	30	19	13	10	20	20
Desenvolvimento humano	9	8,6	8	6,6	9	18	15	13,2	11	17	9,2	14	14	10	14	17	13	14
Governança do setor público	7,8	8,9	14	12	22	13	17	11,8	16,2	14	18	13	10	11	11	11	13	6,6
Império da lei	1,3	1,3	2	2,4	1	2,9	2,5	1,4	3,2	1,7	1,2	<1	<1	<1	<1	1	0,7	1,9
Desenvolvimento rural	12	9,5	9	11	8	10	7,5	12,6	9,4	13	9	9	9	13	15	18	16	12
Desenvolvimento social, gênero e	5,2	4,6	5	8,5	7	5,4	7,8	5,8	4,6	5,1	2	2	2	2	4	3	2,6	4

inclusão																		
Proteção social e																		
administração de risco	6,1	9,2	12	9,6	6	13	7,9	10,9	8	3,6	11	11	9	13	10	12	8,8	16
Comércio e integração	3,2	2,8	3	6,1	2	3,1	6	4,8	6,8	5,6	7	7	3	6	5	10	4	4
Desenvolvimento																		
urbano	9,9	8,3	7	8,5	8	8,5	6,8	8,3	8,1	12	7	7	9	10	12	10	11	12

Fonte: Relatórios Anuais de 1993 a 2015. Os cálculos foram realizados pelo autor e os valores são aproximados.

Tabela 2: Empréstimos do BM por setor – exercícios financeiros 1993 – 2015, em percentual.

Setor	1993 –	1998 –																	
	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Agricultura, pesca e																			
florestamento	6,6	7,3	6	4	6	6,6	6,9	8,7	7,4	7	5,5	7	4	5	9	8	7,5	7,1	
Educação	7,8	7,5	5	6,3	7	13	8,4	8,7	8,4	8,2	7,8	7	8	4	8	10	8,5	8,3	
Energia e mineração	17	8	10	8,9	10	5,9	4,8	8,2	12,8	7,2	17	13	17	14	14	13	16	11	
Financeiro	9,9	18	10	13	14	7,8	9	7,5	9,8	6,5	6,2	9	16	2	5	3	4,9	9,5	
Saúde e outros																			
serviços sociais	9,8	11	10	15	12	19	15	9,9	9	11	6,5	13	12	16	12	16	8,2	16	
Indústria e comércio	7,9	10	7	4,2	7	4,3	4	7,3	6,5	4,8	6,2	6	2	5	4	4	4,4	5,4	

Informação e comunicação	0,7	0,6	2	1,3	1	0,6	0,5	0,9	0,3	0,6	0,2	1	<1	1	<1	1	0,9	0,7
Administração pública, lei e justiça	17	22	30	22	27	21	25	25	24,8	22	21	20	18	22	25	22	22	19
Transporte	15	12	11	18	12	15	19	14,1	13,6	20	20	13	15	20	13	15	17	12
Água, Saneamento e proteção contra inundações	8,8	4,2	10	7,4	3	7,4	7,9	9,8	7,3	12	9,6	9	7	11	10	8	11	11

Fonte: Relatórios Anuais de 1993 a 2015. Os cálculos foram realizados pelo autor e os valores são aproximados.

Tabela 3: Empréstimos do Bird por tópico e região, total acumulados nos exercícios financeiros de 1990 até 2014, em milhões de dólares.

Tópico	América						Total
	África	Leste da Ásia e Pacífico	Europa e Ásia Central	Latina e Caribe	Oriente Médio e Norte da África	Sul da Ásia	
Administração econômica	237	2.076	8.163	10.830	771	1.480	23.556
Gestão ambiental e dos recursos naturais	890	15.803	8.372	15.658	3.353	4.614	48.689
Desenvolvimento financeiro e do setor privado	4.778	28.670	34.874	25.626	11.110	17.782	122.840
Desenvolvimento humano	333	6.151	8.192	20.410	2.442	1.064	38.592
Governança do setor público	558	10.765	11.990	21.147	2.852	1.963	49.275
Império da lei	26	534	2.391	1.960	790	331	6.032
Desenvolvimento rural	475	11.502	5.157	10.369	3.725	4.827	36.055
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	91	3.020	990	5.016	939	484	10.540
Proteção social e administração de risco	92	5.922	9.954	17.845	1.487	682	35.983
Comércio e integração	410	3.830	9.370	5.051	1.599	1.186	21.445
Desenvolvimento urbano	579	12.212	6.274	14.296	3.707	4.132	41.200
Total dos tópicos	8.468	100.485	105.726	148.207	32.775	38.546	434.207

Fonte: Relatório Anual, v. 3, 2014, p. 25.

Tabela 4: Empréstimos do Bird por setor e região, total acumulados nos exercícios financeiros de 1990 até 2014, em milhões de dólares.

Setor	África	Leste da Ásia e Pacífico	Europa e Ásia Central	América Latina e Caribe	Oriente Médio e Norte da África	Sul da Ásia	Total
Agricultura, pesca e florestamento	289	6.125	3.270	7.931	3.121	2.815	23.551
Educação	184	6.388	3.429	13.821	1.734	167	25.722
Energia e mineração	5.156	16.342	17.972	6.761	4.320	11.521	62.072
Financeiro	146	9.649	14.023	16.322	5.984	5.229	51.353
Saúde e outros serviços sociais	228	4.758	9.468	23.519	2.204	379	40.556
Indústria e comércio	457	7.188	12.571	7.101	3.358	1.544	32.219
Informação e comunicação	280	1.773	786	827	646	133	4.425
Administração pública, lei e justiça	761	15.294	26.736	40.193	4.381	2.970	90.335
Transporte	398	21.739	12.870	20.291	3.416	11.688	70.402
Água, Saneamento e proteção	570	11.228	4.599	11.462	3.610	2.101	33.571

contra inundações							
Total dos setores	8.468	100.485	105.726	148.207	32.775	38.546	434.207

Fonte: Relatório Anual, v. 3, 2014, p. 25.

Tabela 5: Empréstimos da AID por tópico e região, total acumulados nos exercícios financeiros de 1990 até 2014, em milhões de dólares.

Tópico	África	Leste da Ásia e Pacífico	Europa e Ásia Central	América			Total
				Latina e Caribe	Oriente Médio e Norte da África	Sul da Ásia	
Administração econômica	3.391	578	462	491	32	1.693	6.647
Gestão ambiental e dos recursos naturais	7.024	3.715	865	361	417	5.800	18.183
Desenvolvimento financeiro e do setor privado	20.447	4.290	2.783	1.139	608	7.602	36.869
Desenvolvimento humano	13.748	3.629	1.210	793	679	17.153	37.212
Governança do setor público	16.247	2.471	1.306	1.053	309	6.646	28.031
Império da lei	937	218	394	173	18	315	2.055
Desenvolvimento rural	15.368	6.882	1.594	1.443	836	14.778	40.900
Desenvolvimento social, gênero e inclusão	5.549	1.703	478	466	775	7.252	16.223
Proteção social e	7.351	1.689	1.063	1.104	444	7.214	18.564

administração de risco							
Comércio e integração	7.851	930	514	254	66	2.017	11.631
Desenvolvimento urbano	12.342	3.447	932	585	404	3.484	21.193
Total dos tópicos	110.254	29.550	11.600	7.862	4.589	73.953	237.808

Fonte: Relatório Anual, v. 3, 2014, p. 26.

Tabela 6: Empréstimos da AID por setor e região, total acumulado nos exercícios financeiros de 1990 até 2014, em milhões de dólares.

Setor	África	Leste da Ásia e Pacífico	Europa e Ásia Central	América	Oriente Médio	Sul da Ásia	Total
				Latina e Caribe	e Norte da África		
Agricultura, pesca e florestamento	10.092	4.234	1.294	609	460	8.154	24.844
Educação	8.952	2.966	516	689	725	12.391	26.241
Energia e mineração	13.722	3.434	1.278	379	327	6.698	25.838
Financeiro	3.768	1.901	941	366	216	3211	10.376
Saúde e outros serviços sociais	13.682	2.641	1.480	1.012	718	12.484	32.017
Indústria e comércio	6.619	1.493	1.332	446	266	4.160	14.316
Informação e comunicação	1.203	130	58	58	6	580	2.063
Administração pública, lei e justiça	26.610	4.726	2.696	2.347	678	13.094	50.150
Transporte	16.285	4.470	1.089	1.344	618	7031	30.838

Água, Saneamento e proteção contra inundações	9.320	3.555	943	583	575	6.150	21.127
Total dos setores	110.254	29.550	11.600	7.862	4.589	73.953	237.808

Fonte: Relatório Anual, v. 3, 2014c, p. 26.

Tabela 7: Empréstimos do Bird e da AID, no total acumulado dos exercícios financeiros de 1990 até 2014, em porcentagem.

	África	Leste da Ásia e Pacífico	Europa e Ásia Central	América Latina e Caribe	Oriente Médio e Norte da África	Sul da Ásia
Bird	1,9	23,1	24,3	34,1	7,5	8,9
AID	46,4	12,4	4,9	3,3	1,9	31

Fonte: Relatório Anual, v. 3, 2014, pp. 25 - 26. Os cálculos foram realizados pelo autor e os valores são aproximados.