

## Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina

The World Bank, state reform, and the adjustment of social policies in Latin America

João Márcio Mendes Pereira <sup>1</sup>

**Abstract** *This article briefly analyses the central points of the World Bank's agenda for the reform of national states in Latin America, between 1980 and 2017. The text is based on World Bank documents and specialized literature. Initially some relevant aspects of the history of the World Bank and its configuration as a multilateral organization are presented. Next, it discusses the role of the institution in the encouragement of structural adjustment programs for the economies of the region during the 1980s, based on a hyper-market oriented agenda. Afterwards, the process of the renewal and expansion process of the Bank's political agenda from the end of the 1990s is looked at, which was based on the maintenance of the macroeconomic adjustment, the encouragement of institutional reforms, and combatting extreme poverty. Finally, the principal lines in the Bank's social policy reform agenda are discussed, including health.*

**Key words** World Bank, Structural adjustment, Social policies, Health reform, Public-Private Partnerships

**Resumo** *Este artigo analisa brevemente os pontos centrais da agenda do Banco Mundial para a reforma dos Estados nacionais na América Latina, no período de 1980 a 2017. O texto se baseia em documentos do próprio Banco Mundial e na literatura especializada. Inicialmente, apresenta alguns aspectos relevantes da história do Banco Mundial e de sua configuração como organização multilateral. A seguir, discute o papel da instituição na promoção de programas de ajuste estrutural das economias da região durante a década de 1980, baseado numa agenda hipermercada. Após, aborda o processo de renovação e ampliação da agenda política do Banco do final dos anos 1990 em diante, calcado na manutenção do ajuste macroeconômico, na promoção de reformas institucionais e no combate à pobreza extrema. Por fim, discute as linhas centrais da agenda do Banco de reforma das políticas sociais, entre as quais a de saúde.*

**Palavras-chave** Banco Mundial, Ajuste estrutural, Políticas sociais, Reforma da saúde, Parcerias público-privadas

<sup>1</sup> Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rodovia BR-465, UFRRJ. 23897-000 Seropédica RJ Brasil. joao\_marcio1917@yahoo.com.br

## Introdução

*Quanto mais agressivo  
e amplo for o pacote de reformas,  
mais confiáveis serão as intenções do governo.*  
Banco Mundial  
(Relatório sobre o  
Desenvolvimento Mundial, 1995).

Mais citado do que estudado, o Banco Mundial segue despertando críticas e controvérsias. Durante mais de 70 anos de existência, o Banco passou por processos de mudança incremental e alargamento institucional que aumentaram o seu tamanho e o seu mandato, tornando-a uma organização imensa e bastante complexa, muito diferente daquela acordada em Bretton Woods, em 1944. O crescimento gradativo da sua carteira de empréstimos foi acompanhado da extensão das suas áreas de atuação, que passaram a abranger, além dos setores originais de infraestrutura e energia, também política econômica, educação, saúde, habitação, administração pública, meio ambiente, desenvolvimento rural e urbano, meio ambiente, construção e reconstrução de Estados. A rigor, todas as atividades ligadas ao “desenvolvimento” são objetos da ação do Banco, o que o distingue radicalmente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e das agências especializadas das Nações Unidas.

Este artigo analisa os pontos principais da agenda do Banco Mundial para a reforma dos Estados nacionais na América Latina, no período de 1980 a 2017, baseando-se em documentos da própria instituição e na literatura especializada. Inicialmente, apresenta alguns aspectos relevantes da história do Banco e de sua configuração como organização multilateral. A seguir, discute o papel da instituição na promoção de programas de ajuste estrutural das economias da região durante a década de 1980, baseado numa agenda hipermercadista. Após, aborda o processo de renovação e ampliação da agenda política do Banco do final dos anos 1990 em diante, calcado na manutenção do ajuste macroeconômico, na promoção de reformas institucionais e no combate à pobreza extrema. Por fim, discute as linhas centrais da agenda do Banco de reforma das políticas sociais.

### Uma estranha espécie de banco

O Banco Mundial integra o chamado Grupo Banco Mundial (GBM), constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravita-

ção política, estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: 1) *Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento* (BIRD), criado junto com o FMI em 1944; 2) *Associação Internacional de Desenvolvimento* (AID), criada em 1960; 3) *Corporação Financeira Internacional* (CFI), de 1956, que empresta diretamente para empresas privadas; 4) *Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos*, de 1966, dedicado à resolução de litígios entre investidores estrangeiros e Estados nacionais contratantes, figurando como instância de arbitragem em quantidade expressiva de acordos bilaterais e multilaterais de investimento; 5) *Agência Multilateral de Garantias de Investimentos*, de 1988, que provê seguros contra riscos “não comerciais” a empresários e investidores, cobrindo um leque amplo que abarca situações como desapropriação de bens, descumprimento unilateral de contrato por órgãos públicos, restrições à repatriação de lucros, guerras e conflitos civis, além de mediar conflitos relativos a investimentos entre investidores estrangeiros e governos receptores; 6) *Instituto de Desenvolvimento Econômico*, de 1955, renomeado como *Instituto do Banco Mundial* em 2000, criado para formar e treinar quadros políticos e técnicos locais para atuarem na elaboração ou execução de políticas públicas nos países clientes; 7) *Painel de Inspeção*, fundado em 1993 para acolher e investigar denúncias de pessoas ou organizações afetadas ou que podem ser afetadas negativamente por projetos financiados pelo Banco Mundial, desde que autorizado pela diretoria do próprio Banco.

O Banco Mundial é formado apenas pelo BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção, semi-independente. O BIRD concede empréstimos a países de renda *per capita* média e baixa considerados solventes, captando recursos em mercados de capital pela venda dos seus títulos (que contam com a máxima pontuação, AAA) e emprestando a seus clientes em condições próximas às do mercado financeiro internacional. O lastro das suas operações denomina-se capital geral e é aportado pelos Estados-membros, em proporções desiguais, e só pode ser aumentado após negociações entre eles. Já a AID concede subsídios e créditos de longo prazo com baixas taxas de juros a países pobres com pouca ou nenhuma capacidade de tomar emprestado nas condições de mercado. A AID tem quatro fontes de financiamento: contribuições do BIRD, subsídios da CFI, ressarcimento dos créditos concedidos e, a mais importante, contribuições

negociadas entre uma minoria de países doadores a cada três anos. Enquanto o BIRD dá lucro e se baseia financeiramente no mercado, a AID depende das contribuições voluntárias de Estados doadores para sobreviver. A fatia de cada doador depende de negociações com os demais e as doações direcionam a carteira da AID para atividades e países da área de influência dos doadores.

Os contratos de empréstimo do Banco Mundial trazem condicionalidades (exigências) sobre o que os governos dos Estados clientes devem ou não fazer em matéria de política econômica e políticas públicas em geral. É importante entender que todo Estado cliente tem de ser membro do Banco, mas nem todo membro é cliente. Significa dizer que o Banco Mundial nada prescreve aos países mais ricos e com maior gravitação dentro da instituição (como EUA, Reino Unido, Alemanha, Japão, França e Canadá); ao contrário, deles recebe inúmeras pressões, a começar dos EUA. Quatro países nunca tomaram empréstimos do Banco: EUA, Canadá, Reino Unido e Alemanha. Todos os demais hoje considerados ricos (alta renda per capita) já foram clientes do Banco no imediato pós-guerra, deixando de sê-lo à medida que reergueram suas economias. O poder de voto no Banco é desigual e proporcional ao capital aportado por cada Estado-membro, quantia que é negociada politicamente entre os Estados. Por um acordo informal vigente desde 1944, o presidente do Banco é sempre um cidadão americano indicado pelos EUA, normalmente pelo Tesouro.

De fato, a proeminência dos EUA marca a história da entidade. Os atributos de poder que deram ao Banco uma condição ímpar entre as demais organizações multilaterais criadas no pós-guerra decorreram de contingências históricas, decisões institucionais e, fundamentalmente, da supremacia americana. Os EUA sempre foram o maior acionista e o mais influente da instituição, exercendo um papel crucial na configuração das políticas e práticas do Banco e, com isso, beneficiando-se largamente da ação do Banco em termos econômicos e políticos, mais do que qualquer outro acionista<sup>1,2</sup>. Porém, o fato de o Banco integrar a infraestrutura de poder global dos EUA forjada no pós-guerra não quer dizer que a instituição seja um mero instrumento dos EUA; como burocracia complexa, ele possui interesses corporativos próprios e meios para amenizar as pressões dos EUA. O importante aqui é assinalar que a própria política americana para o Banco nunca foi monolítica ou uniforme. Na verdade, ela foi e continua sendo objeto de disputas e barganhas entre interesses econômicos e

políticos diversos quanto ao papel da cooperação multilateral e da ajuda ao desenvolvimento, oscilando entre dois extremos: de um lado, o apoio à construção do Banco Mundial e da indústria internacional da ajuda como meios menos politizados e mais neutros do que a cooperação bilateral para a promoção de uma economia mundial aberta ao capital; de outro, a instrumentalização direta do Banco para fins imediatos ligados à segurança nacional ou à liberalização econômica, contrariando qualquer pregação sobre as virtudes do multilateralismo. Até o final da década de sessenta, a política de Washington para o Banco havia sido definida pelo jogo de poder entre o Tesouro e o Departamento de Estado, bem longe da opinião pública. Com o estilhaçamento da política externa americana aberta pela guerra do Vietnã, o Congresso passou a assumir um papel cada vez mais vigilante sobre a ajuda bilateral e, depois, multilateral, alcançando finalmente o Banco Mundial. Na década de setenta criaram-se diversas subcomissões legislativas por onde tramitavam pedidos de fundos ao Banco (no caso, à AID), abrindo pontos de entrada para que interesses variados influenciassem as provisões americanas para a instituição. Nos anos oitenta, o ativismo parlamentar criou oportunidades para que grupos políticos e ONGs agissem por dentro do Legislativo, com o objetivo de pautar as ações do Banco<sup>3</sup>. Desde então, o Congresso – mais poroso a pressões externas e à opinião pública do que o Tesouro ou o Departamento de Estado – tornou-se alvo de pressões que competem para influenciar a política dos EUA para o Banco, o que, longe de enfraquecer, reforça o peso dos EUA na organização.

Construindo a autoimagem de instituição politicamente neutra, o Banco sempre explorou a sinergia entre financiamento, assistência técnica a governos, pesquisa econômica e coordenação de iniciativas multilaterais (em saúde, educação, meio ambiente, etc.), com o objetivo de alavancar a sua influência e institucionalizar agendas políticas globais a serem assumidas pelos Estados clientes. Nesse sentido, a despeito da fachada técnica, o Banco sempre atuou na interface dos campos político, econômico e intelectual, em função da sua condição singular de prestador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento capitalista. Por isso, o Banco é aqui abordado como um ator político, intelectual e financeiro.

A relação entre o Banco e os Estados clientes varia imensamente, segundo uma série de fato-

res e circunstâncias. Algo importante a destacar é que se trata de uma *relação*, e não de mera imposição, o que implica considerar a existência de uma via de mão dupla entre as partes<sup>4-7</sup>. Para entendê-la melhor é necessário problematizar quatro aspectos. Primeiro, os Estados nacionais não são entidades homogêneas, oniscientes e à parte das sociedades, mas sim estruturas de poder por meio das quais se institucionalizam, num determinado território, relações entre agentes econômicos, políticos e sociais desiguais em poder, riqueza e prestígio. Significa dizer que a relação do Banco com os Estados envolve e implica também os grupos e as classes sociais, pois é da disputa e dos acordos de poder entre eles que se dá a política estatal. Disso decorre o segundo aspecto, que tem a ver com o fato de que a relação do Banco com os Estados não se limita ao governo e às agências estatais, mas envolve também organizações da sociedade civil e corporações privadas. Em terceiro lugar, é preciso ter em conta que os Estados dispõem de condições muito assimétricas de negociação, dependendo do tamanho de suas economias e do seu grau de dependência externa. Por exemplo, países pobres altamente endividados dependem avidamente de financiamento externo e dispõem de condições de barganha absolutamente distintas de países como China e Brasil, que contam com grandes volumes de reservas internacionais e bancos nacionais de desenvolvimento com carteiras muito maiores que a do Banco Mundial. Por fim, não se pode esquecer que o Banco é um ator social em meio a uma extensa rede de relações de agentes públicos, privados, não governamentais, filantrópicos, empresariais e financeiros que disputam os rumos, os meios e os significados do desenvolvimento, em escala nacional e global. Tais agentes, mesmo diferindo profundamente entre si quanto aos recursos de poder de que dispõem, interagem com o Banco no sentido de adaptar, negociar e veicular as ideias e as prescrições à instituição, traduzindo-as conforme os seus próprios interesses e prioridades. Nesse sentido, é frequente que governos utilizem as recomendações ou condicionalidades do Banco para respaldar a implantação de reformas impopulares. Ocorre o mesmo com os diversos *rankings* nacionais que o Banco estabelece sobre “qualidade do ambiente institucional” ou “facilidade para fazer negócios”, que funcionam como certificados de bom ou mau comportamento dos governos e das instituições em geral. Ademais, como a atuação do Banco é multiescalar, a ênfase das suas operações num dado país pode oscilar entre a União, os estados

e os municípios, conforme a orientação política e as prioridades dos governos de plantão. Por tudo isso, a eficácia das ações do Banco necessita da combinação de coerção com persuasão, por meio da qual se constroem, *por fora e por dentro* dos espaços nacionais, visões de mundo e interesses mútuos, tanto na sociedade civil como nos aparelhos de Estado.

### Hipermercado e ajuste estrutural

Durante os anos de 1970, uma série de decisões reconfigurou a economia mundial. As tensões no sistema monetário internacional tornavam a manutenção da convertibilidade do dólar em ouro cada vez mais difícil para os EUA. Em resposta, os EUA romperam com o regime monetário de Bretton Woods, cuja criação Washington havia patrocinado em 1944, mediante uma sequência de medidas praticadas entre 1971-1973<sup>8-10</sup>. Por sua vez, em 1979, junto com o segundo choque do petróleo, o Tesouro americano aumentou agudamente a taxa de juros dos EUA. Combinada à liberalização do fluxo de capitais, a medida forçou a sobrevalorização da moeda americana e redirecionou a liquidez internacional para os EUA. Os títulos da dívida pública americana logo se tornaram o principal ativo líquido da economia mundial. Enquanto isso, as economias latino-americanas seguiam com elevado endividamento externo. Em 1979, a convergência do segundo choque do petróleo com o giro radical da política monetária americana e a queda acentuada dos preços das matérias-primas aumentou bastante o custo da dívida externa dos Estados latino-americanos.

A seguir, a guinada liberal-conservadora dos governos Thatcher e Reagan alterou drasticamente a economia política internacional. Para essa nova direita no poder, a recuperação do crescimento econômico e do lucro privado passava pela demolição do *Welfare State* e pela liberalização das economias nacionais<sup>11,12</sup>. Assim, o que depois seria chamado de “globalização financeira” resultou tanto de forças de mercado como de ações de certos Estados.

Naquele contexto, o Banco Mundial buscava sedimentar o *ajuste estrutural* como meio inescapável para a adaptação dos países endividados às novas condições da economia política internacional. A expressão designava uma nova modalidade de empréstimo iniciada em 1980, de desembolso rápido e orientado para políticas, e não para projetos. A autorização desse tipo de operação era condicionada ao acordo prévio dos

mutuários com o FMI para a realização de programas de estabilização monetária.

É interessante ressaltar que, no início, o governo Reagan tratou o Banco Mundial (e as demais organizações multilaterais) com desconfiança e hostilidade, pregando a redução do apoio a elas e o fortalecimento de programas bilaterais. Abertamente contra qualquer tipo de empréstimo ao setor público, o discurso era de que o Estado e as instituições multilaterais não deviam substituir o que o setor privado faria com mais eficiência<sup>13</sup>. Porém, em 1982, o Tesouro afirmou claramente que o Banco Mundial era um instrumento eficaz a serviço dos interesses americanos<sup>14</sup>. De fato – como se veria mais à frente no governo de George H. W. Bush –, a passagem da direita republicana do Congresso para o Executivo moderou o discurso acerca do ônus político e financeiro do Banco e demais organizações multilaterais para os EUA, a partir do reconhecimento de que tais organizações eram, na verdade, instrumentos úteis demais para a defesa de interesses americanos de longo prazo para serem fragilizadas ou mesmo desmanteladas<sup>1</sup>.

No caso da América Latina, a pressão liberalizante dos EUA aumentaria após a crise da dívida externa em 1982, cuja gestão se converteu em mecanismo para disciplinar as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente. Entre 1980-1985, os programas de ajuste impulsionaram a liberalização do comércio, o alinhamento dos preços ao mercado internacional, a desvalorização da moeda, o fomento à atração de investimento externo, a especialização produtiva e a expansão das exportações primárias. Ao mesmo tempo, no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste prescrevia como meta a redução do déficit público mediante o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa, a redução drástica de subsídios ao consumo popular, a redução do custo *per capita* dos programas, a reorientação da política social para saúde primária e educação básica como mínimos sociais e a focalização do gasto em grupos em extrema pobreza. O *modus operandi*, batizado de “tratamento de choque”, tinha de ser rápido e intenso para mostrar comprometimento à banca internacional e evitar a articulação da oposição interna.

Vale destacar que, no final dos anos de 1970, saúde e educação entraram na pauta do Banco por uma confluência de fatores. O primeiro deles foi a emergência do debate sobre necessidades humanas básicas lançado pela Organização Internacional do Trabalho em meados daquela

década, frente ao qual o Banco buscou se posicionar, construindo uma versão própria de quais necessidades seriam realmente básicas. O segundo foi a incorporação de saúde primária e educação básica como insumos mínimos indispensáveis ao aumento da produtividade dos pobres no Terceiro Mundo e à formação de capital humano, empurradas como novas prioridades ao Banco pelos governos dos EUA e do Reino Unido. No final de 1979, criou-se um Departamento de População, Saúde e Nutrição no Banco, o que permitiu a autorização de empréstimos exclusivamente para a saúde, abrindo um campo amplíssimo de atuação para a instituição nas décadas seguintes<sup>13</sup>.

Toda a atividade de pesquisa do Banco foi redirecionada para comprovar os defeitos do Estado e a eficiência dos mercados, bem como reafirmar a contraposição entre equidade e eficiência. Keynesianos e economistas do desenvolvimento em geral foram substituídos por expoentes da monoeconomia neoclássica. Os programas de combate à pobreza foram abandonados em nome da liberalização radical e da privatização em massa de empresas públicas<sup>1,13</sup>.

À medida que se avolumavam efeitos socialmente regressivos decorrentes das medidas de austeridade, a preocupação com a governabilidade se impôs. O discurso de que o ajuste era “bom para os pobres”, pois os beneficiaria diretamente por meio do “efeito derrame”, deu lugar à ideia de “custos sociais” inevitáveis, porém amenizáveis. Assim, a partir de 1987, o Banco começou a financiar fundos de compensação social para aliviar, de maneira focalizada e no curto prazo, o impacto sobre parcelas pontuais da população. Designa a tese segundo a qual a distribuição de renda se concentra nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentra nos estágios finais, de modo que, após uma fase ascendente e sustentada de crescimento, ocorreria o *trickle-down effect*, ou seja, o gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos.

Em 1989, seguindo as orientações do Tesouro e do *Federal Reserve*, o Banco autorizou empréstimos condicionados à abertura comercial e à desregulação financeira ampla. No mesmo ano, os condutores da liberalização econômica na região (Tesouro, FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *think tanks* e congressistas americanos) avaliaram os resultados alcançados e acordaram as dez reformas econômicas mais importantes na próxima década. Conhecido como Consenso de Washington<sup>15</sup>, esse receituário expressava a convergência entre o *mainstream* neoclássico, o governo dos EUA e



os interesses financeiros simbolizados em Wall Street. Construído sobre os escombros da guerra fria, o consenso logo se converteu em paradigma político transnacional<sup>16</sup>, centrado na liberalização e na privatização como panaceias universais. Na América Latina, rapidamente novas coalizões de poder viabilizaram a eleição de governos comprometidos com a agenda neoliberal em países como México, Venezuela, Colômbia, Peru, Argentina e Brasil.

### O “retorno” do Estado e a expansão do ajuste

A implantação do ajuste neoliberal foi desigual entre os países e sofreu adaptações durante os anos noventa. A primeira delas tem a ver com a internalização do combate à pobreza na agenda dominante. Ancorada na apartação entre política social e política econômica, a proposta do Banco combinava programas de compensação focalizados no curto prazo com a confiança renovada no crescimento econômico e no efeito derrame<sup>17</sup>, os quais só poderiam ser alcançados mediante políticas neoliberais. O conflito em torno da produção e apropriação da riqueza era desconsiderado, o que permitia ao Banco propor que o alívio da pobreza dependia tão somente da distribuição de parte dos resultados do crescimento. Assim, o combate à pobreza se ajustava à liberalização econômica.

A segunda mudança consistiu na revisão do papel do Estado na economia. Lançado em 1991<sup>18</sup>, o enfoque “amigável com o mercado” condenava o papel do Estado como agente econômico e prescrevia um rol mínimo de funções consideradas legítimas: garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade, manter a ordem pública, investir em “capital humano” (educação básica e saúde primária), fornecer infraestrutura produtiva, proteger o meio ambiente, controlar a natalidade e gerir a previdência social. O cumprimento de tais funções, por sua vez, exigiria manter o ajuste fiscal e redirecionar o gasto público para áreas prioritárias (exportação de *commodities* e capital humano), privatizar empresas públicas, terceirizar serviços públicos para empresas e ONGs e liberalizar a conta de capital. Embora o rol de funções fosse mínimo, aparecia ali a ideia de que o Estado e as instituições eram importantes para a construção de economias de mercado. A dicotomia Estado *versus* mercado, típica do enfoque hipermercadista dos anos 1980, cedia lugar a uma visão mais complementar.

Em meados da década de 1990, frente aos efeitos do ajuste na América Latina (alta volatilidade das economias, baixo crescimento econômico, aumento da pobreza e das tensões sociais, alta rejeição popular aos governos neoliberais), o Banco advogou um segundo estágio de reformas estruturais, mais lento e complexo, em cujo cerne estaria o Estado<sup>19-21</sup>. Essa agenda se expressaria no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) de 1997<sup>22</sup>. Advogando um Estado “efetivo”, o relatório foi apresentado como uma defesa do “retorno” desse tema ao debate sobre desenvolvimento.

Seguindo o enfoque de 1991, o relatório repetiu as receitas clichês sobre o ajuste econômico, centradas na suposta universalidade da privatização e da liberalização<sup>22</sup>. Ao mesmo tempo, a tese da complementariedade entre Estado e mercado ganhou contornos mais nítidos. O Estado foi definido como um “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico, a ser conduzido pelo setor privado. Prescreveu-se uma reforma que ajustasse as funções do Estado à sua capacidade, o que implicava definir o seu rol legítimo de ações: garantir a estabilidade macroeconômica, eliminar qualquer forma de nacionalismo econômico (controle de preços, subsídios, protecionismo, etc.), estabelecer marcos regulatórios adequados à livre concorrência, investir em infraestrutura e serviços sociais básicos (educação básica e saúde primária), proteger os direitos de propriedade, conservar o meio ambiente e focalizar o gasto social nos mais pobres. O relatório também recomendou aumentar a capacidade do Estado mediante: *a*) a criação de normas legais que controlassem a “ação arbitrária” de governos e da burocracia estatal, redefinindo as regras dentro das quais a política convencional deve se dar (regras orçamentárias rígidas, independência do Banco Central, etc.); *b*) a adoção da grande empresa privada como modelo de gestão para o Estado, tanto pela introdução da competição no interior do funcionalismo público, como pela concorrência entre o setor público, empresas e ONGs na provisão de bens e serviços; *c*) o aumento e a diversificação de parcerias público-privadas, sobretudo nas políticas sociais, imbricando diretamente os agentes privados (empresas, ONGs, fundações empresarial-filantrópicas, etc.) nas esferas de decisão e execução das políticas públicas.

A ideia de governança cumpriu um papel central na agenda de reformas do Banco. O termo apareceu em 1989 num relatório sobre a implantação do ajuste estrutural na África Sub-sahariana e designava o balanço entre governo e

governados<sup>23</sup>. Logo o Banco passou a afirmar que a eficácia da gestão pública dependia da boa governança entre agências estatais, empresas, instituições multilaterais e organizações da sociedade civil<sup>24</sup>. Todavia, sociedade civil foi tomada como sinônimo de associações voluntárias e ONGs. De fato, quanto mais o campo das ONGs se tornava permeável à indústria internacional da ajuda ao desenvolvimento, e quanto mais avançava o ajuste fiscal e a neoliberalização das políticas sociais, ampliavam-se as oportunidades para que ONGs assumissem funções arrancadas dos Estados.

A agenda da “boa governança” se tornou possível pelo uso crescente dos empréstimos de ajuste estrutural, que deram ao Banco Mundial (e ao FMI) condições e instrumentos para reformar as políticas dos Estados clientes. Desse modo, governança passou a ser o slogan geral que aglutinava políticas, técnicas e saberes necessários para impulsionar e dirigir indiretamente a mudança social dentro dos Estados<sup>25</sup>. É revelador que, ao mesmo tempo, o discurso das principais potências se tornasse idêntico. Entre 1990-1992, o G7, a OCDE e as agências nacionais de ajuda externa dos Estados Unidos, do Reino Unido, da França e da Alemanha passaram a pregar a “boa governança” entre atores públicos e privados, nacionais e internacionais, como panaceia universal.

Boa governança estava atrelada à promoção de “democracias de mercado”. Empurrada pelo governo americano, tal categoria logo se converteu em condição de reconhecimento e parâmetro de avaliação da qualidade do regime político e da engenharia institucional dos países pobres e em desenvolvimento. Ironicamente, enquanto grande parte da literatura sobre transição democrática na América Latina exaltava a restrição das atribuições do Poder Executivo em favor do Legislativo e do Judiciário, a construção das “democracias de mercado” exigia alto grau de concentração do poder (*insulation*) na cúpula governamental e em órgãos estratégicos do Estado<sup>26</sup>. Para o Banco, o manejo da liberalização econômica e da privatização devia estar sob a responsabilidade de uma equipe técnica blindada política e juridicamente contra pressões sindicais, político-partidárias e corporativas (protecionistas) do empresariado doméstico. Já no âmbito das políticas sociais, o Banco pregava a colaboração entre Estado, setor privado, ONGs e instituições multilaterais.

A sucessão de crises financeiras na segunda metade da década de 1990 castigou os principais “mercados emergentes”, suscitando críticas e cisões no interior do *mainstream* econômico e do *establishment* oficial e privado americano<sup>27-30</sup>.

Buscando se diferenciar do FMI, então acusado de “fundamentalismo de mercado”, a direção do Banco apressou-se em declarar em 1998 que o Consenso de Washington havia acabado. Em seu lugar o Banco afirmou uma “nova” agenda, batizada de Pós-Consenso de Washington, assentada no RDM 1997. Nas duas décadas seguintes, essa agenda orientaria as ações do Banco Mundial.

Longe de romper com o programa neoliberal, o RDM 1997 se constituiu num instrumento importante da sua atualização e ampliação. O repúdio à tese do “Estado mínimo” parecia pôr em julgamento algo que, na verdade, nunca existira. Com efeito, as reformas neoliberais jamais requereram a minimização, mas sim uma reconfiguração profunda da ação do Estado em favor de novos interesses e objetivos, que resultou em ganhos extraordinários para os agentes financeiros mais globalizados, privatização e desnacionalização das economias e expropriação de direitos sociais e trabalhistas em favor do capital<sup>10,12</sup>.

As crises financeiras abriram oportunidades para o Banco aumentar bastante os empréstimos de ajuste, alavancando, assim, a indução das reformas de segunda geração. O manejo das reformas, porém, deveria seguir os princípios da “apropriação” (*ownership*): a população deveria se identificar com as medidas de ajuste, engajando-se na sua defesa. A noção de *ownership* foi tomada da administração de negócios e implica o compromisso dos empregados com os objetivos dos patrões. Na política internacional serve para ocultar a ampliação das condicionalidades, que devem ser internalizadas a partir da sua adaptação às circunstâncias locais mediante a instrumentalização seletiva da participação social. Por isso, o Banco passou a reconhecer a necessária margem de ação para que os governos (nacionais e subnacionais) construam parcerias com atores sociais “responsáveis”, imbricando o setor privado na gestão pública.

### O longo ajuste das políticas sociais

Durante a década de 1990, com a desregulamentação da economia, a abertura comercial assimétrica, a desregulação financeira e a privatização de grande parte do setor produtivo estatal, os Estados latino-americanos abandonaram na prática a promoção da mobilidade social do conjunto da população. Para institucionalizar as relações de poder que comandavam o ajuste neoliberal, a ação do Estado foi direcionada para a definição de novos ganhadores e perdedores. Subordinada ao ajuste macroeconômico, a recon-

figuração da política social passou por três mudanças principais. Em primeiro lugar, a política social deixava de ser pensada como um insumo necessário ao investimento privado, como uma dimensão estrutural da acumulação capitalista, e passava a ser vista estritamente como gasto. Como consequência, os conceitos de desenvolvimento e integração social cediam lugar ao de compensação social. Em segundo lugar, ao invés de incorporar os estratos mais pauperizados da população em condições satisfatórias de emprego e renda, a nova política social visava impedir uma deterioração ainda maior de suas condições de vida, com um perfil assistencialista. Em terceiro lugar, a política social assumia um caráter transitório e flexível, seja pela confiança no crescimento e no efeito derrame, seja pela adoção de “portas de saída” nos programas sociais. Por tudo isso, a política social converteu-se numa espécie de “bombeira”<sup>31</sup>, orientada para tão somente aliviar o mal estar social decorrente do ajuste econômico. Os graus e modalidades dessa reconfiguração variaram de país para país na América latina e, no caso do setor saúde, em geral deram origem a sistemas híbridos<sup>32,33</sup>.

Da década de 2000 em diante, a agenda de combate à pobreza do Banco Mundial na América Latina se concentrou na disseminação de programas de transferência de renda condicionada, tendo como vitrine o programa Bolsa Família, também financiado pela instituição<sup>34</sup>. Para o Banco – ainda que não necessariamente para os governos nacionais –, tais programas são considerados como mecanismos auxiliares da liberalização econômica, integrando um modelo de política social centrado na privatização de serviços básicos (para os que podem pagar) e em transferências monetárias condicionadas e transitórias (para os que *ainda* não podem fazê-lo)<sup>35</sup>. A limitação das políticas sociais ao combate à pobreza orientase por uma abordagem estreita, preocupada em focalizar cada vez mais o público-alvo, contar os pobres e individualizar os beneficiários, à parte de qualquer consideração séria sobre como a riqueza nacional é produzida e apropriada, de forma desigual, por grupos e classes sociais, num mundo cada vez mais globalizado.

Para o setor saúde, a agenda de reformas do Banco Mundial seguiu e segue as linhas gerais acima definidas: colonização da gestão pública do setor pela Economia e por modelos empre-

sariais; crescente matematização da pobreza e focalização das políticas sociais nos mais pobres; formatação da saúde pública como pacote de mínimos sociais; orientação sistêmica ao mercado e difusão da forma mercadoria em novos domínios da saúde; diversificação dos prestadores de serviço para além do Estado; eliminação de restrições setoriais à plena competição entre atores privados nacionais e estrangeiros; regulação fraca das responsabilidades empresariais e regulação forte dos direitos do capital; e, mais recentemente, privatização por dentro do Estado mediante modalidades diversas de parcerias público-privadas (PPPs)<sup>36-39</sup>.

## Conclusão

Após mais de setenta anos desde a sua criação, o Banco Mundial tem se mostrado capaz de se adaptar às mudanças em curso na economia política internacional e de seguir promovendo a liberalização econômica e a privatização da vida social.

No período analisado (1980-2017), a atuação do Banco para a América Latina se tornou cada vez mais politizada, abrangente e intrusiva. Nesse sentido, os empréstimos funcionaram como alavancas para a reorientação do gasto público e a indução de novas prioridades e objetivos aos governos. Do hipermercado dos anos oitenta, baseado na culpabilização do Estado e na confiança irrestrita no crescimento econômico e no efeito derrame, o Banco se inclinou, nas décadas seguintes, para uma agenda que aposta no papel *ativo* do Estado na construção de economias de mercado, competitivas e globalizadas. Nessa concepção, o Estado eficiente e eficaz deve sê-lo, fundamentalmente, para o capital global. Não há lugar nessa agenda para direitos sociais como expressão dos direitos humanos.

Ainda há muito a pesquisar sobre o Banco Mundial e sua incidência na reestruturação das políticas sociais no Brasil e na América Latina, região onde historicamente a instituição concentrou a sua carteira de empréstimos. Tais investigações demandam enfoques interdisciplinares e estudos empíricos que analisem, em diferentes escalas, as contradições e os acordos de poder que envolvem o Banco e atores públicos e privados, nacionais e globais.



## Agradecimentos

Pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

## Referências

- Gwin C. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: Kapur D, Lewis J, Webb R, editors. *The World Bank: its first half century – Perspectives*. Washington: Brookings Institution Press; 1997. Vol. 2. p.195-274.
- Babb S. *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealthy of nations*. Chicago: The University of Chicago Press; 2009.
- Wade RH. Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995. In: Kapur D, Lewis J, Webb R, editors. *The World Bank: its first half century – Perspectives*. Washington: Brookings Institution Press; 1997. Vol. 2. p.611-734.
- Kirk J. *India and the World Bank*. London: Anthem; 2010.
- Woods N. *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca: Cornell University Press; 2006.
- Williams D. *The World Bank and social transformation in international politics*. London: Routledge; 2008.
- Harrison G. *The World Bank and Africa*. London: Routledge; 2004.
- Gowan P. *The global gamble: Washington's Faustian bid for world dominance*. London: Verso; 1999.
- Brenner R. *The boom and the bubble: the US in the world economy*. London: Verso; 2003.
- Panitch L, Gindin S. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. London: Verso; 2013.
- Duménil G, Lévy D. *Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales*. México: FCE; 2007.
- Harvey D. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal; 2007.
- Kapur D, Lewis J, Webb R, editors. *The World Bank: its first half century – History*. Washington: Brookings Institution Press; 1997. Vol. 1.
- United States of America. *United States participation in multilateral development banks*. Washington: Department of the Treasury; 1982.
- Williamson J. What Washington means by policy reform. In Williamson J, editor. *Latin American adjustment: how much has happened*. Washington: Institute of International Economics; 1990. p. 5-20.
- Babb S. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy* 2013; 20(2):268-297.
- World Bank (WB). *World Development Report*. Washington: WB; 1990.
- World Bank (WB). *World Development Report*. Washington: WB; 1991.
- Naím M. Latin America: the second stage of reform. *Journal of Democracy* 1994; 5(4):32-48.
- Burki SJ, Perry G. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. Washington: The World Bank; 1997.
- Burki SJ, Perry G. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial; 1998.
- World Bank (WB). *World Development Report*. Washington: WB; 1997.
- World Bank (WB). *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington: WB; 1989.

24. World Bank (WB). *Governance and development*. Washington: WB; 1992.
25. Williams D, Young T. The world Bank and the liberal project. In: Moore D, editor. *The World Bank: development, poverty, hegemony*. Scottsville: University of Kwa-Zulu-Natal Press; 2007, p. 203-225.
26. Vilas CM. ¿Más allá del 'Consenso de Washington'? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre la reforma institucional. *América Latina Hoy* 2000; 26:21-39.
27. Naím M. Washington Consensus or Washington confusion? *Foreign Policy* 2000; 118:86-103.
28. Rodrik D. Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? *Journal of Economic Literature* 2006; XLIV:969-983.
29. Florio M. Economists, privatization in Russia and the waning of the 'Washington Consensus'. *Review of International Political Economy* 2002; 9(2):374-415.
30. Önis Z, Senses F. Rethinking the emerging post-Washington Consensus. *Development and Change* 2005; 36(2):263-290.
31. Vilas CM. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro). *Desarrollo Económico* 1997; 36(144):931-952.
32. Laurell AC, Ronquillo JH. La segunda reforma de salud: aseguramiento y compra-venta de servicios. *Salud Colectiva* 2010; 6(2):137-148.
33. Vianna AL, Fonseca AMM, Silva HP. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. *Cad Saude Publica* 2017; 33(Supl. 2):e00216516.
34. Banco Mundial (BM). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington: BM; 2009.
35. Rückert A. The forgotten dimension of social reproduction: the World Bank and the poverty reduction strategy paradigm. *Review of International Political Economy* 2010; 17(5):816-839.
36. Almeida C. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. *Cad Saude Publica* 2017; 33(Supl. 2):e00197316.
37. Rückert A, Labonté R. Public-private partnerships (ppps) in global health: the good, the bad and the ugly. *Third World Quarterly* 2014; 35(9):1598-1614.
38. Rizzotto MLE, Campos GWS. O Banco Mundial e o sistema único de saúde brasileiro no início do século XXI. *Saúde Soc* 2016; 25(2):263-276.
39. Almeida C. O Banco Mundial e as reformas contemporâneas do setor saúde. In: Pereira JMM, Pronko M, organizadores. *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz; 2014.

---

Artigo apresentado em 16/01/2018

Aprovado em 12/03/2018

Versão final apresentada em 02/04/2018