

Do desenvolvimento à governabilidade: a trajetória do Banco Mundial nos países em desenvolvimento.

Vanessa Lara ANTONINI¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo evidenciar, por meio de um resgate histórico da política norte-americana e das ações do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, quais os principais fatores que levaram esta instituição a abarcar em suas orientações e diretrizes o setor educacional.

Palavras-chave: Banco Mundial, Países em desenvolvimento e Governabilidade.

De acordo com Hobsbawm (1995), os Estados Unidos, mesmo em 1914, já constituíam uma grande economia industrial, além de ser considerado “o grande pioneiro, modelo e força propulsora da produção em massa e da cultura de massa que conquistaram o globo durante o século XX” (p. 24). Contudo, a criação do Banco Mundial reforçou de forma ímpar este papel, principalmente, porque tal período marcou definitivamente a supremacia político-econômica dos Estados Unidos ou, nas palavras de Harry Magdoff (1972), a constituição de um “novo imperialismo mundial”, a saber:

A partir de 1945, o fenômeno novo é que os Estados Unidos passam a assumir a direção de todo o sistema imperialista. Em virtude da consolidação da sua força econômica e militar e da destruição infligida aos rivais pela guerra, os Estados Unidos adquirem a capacidade e a oportunidade de organizar e dirigir a rede imperialista da nossa época. (MAGDOFF, 1972, p. 46 - 47).

Neste momento histórico, os Estados Unidos não só tinham as condicionalidades econômicas e militares, bem como a capacidade e a necessidade de imprimir uma “nova direção política mundial”, e tal fato poderá ser constatado mais adiante nas premissas fundamentais do Banco Mundial.

É, portanto, neste contexto de hegemonia norte-americana que, no ano de 1944, na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ou, como ficou

¹ Aluna Especial do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, 14800-901 – Araraquara – SP – Brasil.

conhecida, na Conferência de Bretton Woods, realizada no Estado de New Hampshire (EUA), se estabeleceram os acordos para a criação do Banco Mundial, bem como, do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Desde o ano de 1942, ainda com a Segunda Guerra Mundial em curso, já havia se estabelecido uma discussão acerca da recuperação dos Países Centrais que haviam sido devastados. Com o final iminente de tal Guerra, Harry D. White, antigo professor de Harvard e economista-chefe do Departamento do Tesouro norte-americano, elabora um documento formal, no qual, além de propor um “fundo de estabilização” que fosse capaz de manter as taxas de comércio internacional em equilíbrio, também propõe a criação de um Banco voltado para a reconstrução da Europa e do Japão. Tal projeto agrada o Presidente Roosevelt, que manda uma cópia à Inglaterra para a análise dos termos.

Em terreno britânico, John Maynard Keynes, que já vinha pensando num plano para a reconstrução financeira e do comércio Internacional, é indicado como Conselheiro da Fazenda e analisa a proposta norte-americana. Apesar de seu prestígio e de suas importantes observações para a criação do Banco Mundial, praticamente nenhuma de suas formulações foram incorporadas quando da referida Conferência para a criação de tais instituições, posto que, em relação à proposta norte-americana suas idéias eram bem mais “radicais”, por exemplo, Keynes acreditava na prosperidade das nações como uma condição essencial para a paz.

De acordo com Leher (1998), Keynes defendia a tese de que os desequilíbrios da balança comercial eram responsabilidade de todas as nações, fossem elas credoras ou devedoras; tal posição era extremamente contrária a dos EUA, dado que este se constituía no maior credor mundial e tal situação era cômoda ao país.

Nesse sentido, a proposta de criação de um Banco que fosse voltado para a reconstrução dos “países de primeiro mundo”, que haviam sido devastados pela Segunda Guerra, ia ao encontro dos objetivos dos Estados Unidos de se manterem como potência mundial.

No momento de criação, o Banco Mundial e o FMI foram pensados como instituições complementares, mas com papéis bem definidos; ao FMI caberia a fixação das políticas monetária, fiscal e cambial de curto prazo e o monitoramento da dívida externa e ao Banco Mundial caberiam empréstimos para a infra-estrutura,

gastos públicos, políticas de preço e aperfeiçoamento da eficiência de uso dos recursos pelos países tomadores.

De acordo com Leher (1998) as premissas para a criação do Banco Mundial, ditadas pelos norte-americanos, foram centradas no seguinte tripé: I) – livre mercado sem discriminação aos Estados Unidos; II) – clima favorável para investimentos dos Estados Unidos no exterior; e III) – livre acesso às matérias-primas (p.103).

Tal fato indica que ao mesmo tempo em que o Banco esteve orientado para a Reconstrução dos “Países de Primeiro Mundo”, no período pós-guerra, ele desempenhou um importante papel na consolidação da hegemonia norte-americana, a qual estava relacionada às condições de exercício do poder, posto que,

A dominação militar estava assegurada pela evidente supremacia na fase final da Segunda Guerra, mas a outra condição da hegemonia, a liderança do conjunto dos Estados Aliados demandaria a criação de instituições que contribuíssem com a construção do processo de identificação dos interesses particulares dos EUA como equivalente ao interesse geral. O Banco Mundial, ao longo da sua história, cada vez mais vem assumindo um lugar de ponta nesse sentido. (LEHER, 1998, p. 104, grifo do autor).

É sabido que desde a posse do Presidente Roosevelt, em 1933, os Estados Unidos tentavam imprimir na paz europeia as concepções americanas de credibilidade no progresso de uma sociedade democrata liberal. Mészáros (2003) nos lembra que o britânico *The Observer* pronunciou-se com entusiasmo acerca deste Presidente da seguinte forma: “a América encontrou um homem. Nele o mundo deve encontrar um líder”². Entretanto, somente durante o governo de Harry Truman (1949 – 1953) os Estados Unidos consolidaram a sua posição de “guardião do mundo livre” na luta contra o “perigo vermelho”, dado que a União Soviética, sob a liderança de Stalin, começou a expandir suas influências sobre o Leste Europeu, alimentando ainda mais a tensão com os Estados Unidos.

O triunfo da revolução comunista na China (1949), sob a liderança de Mao Tsé-tung e a experiência bem sucedida da bomba atômica soviética (no mesmo ano) reforçaram o cuidado norte-americano perante a ameaça da expansão comunista.

A Guerra Fria mostrou que o conflito pelo poder não havia desaparecido com o fim da Segunda Guerra e acirrou ainda mais a disputa por áreas de influência

² Comentário do *The Observer* sobre o 1º Discurso de posse de Roosevelt, pronunciado em Washington, D.C., em 4 de março de 1933, citado na p. 13 de *Nothing to Fear: The selected address of Franklin Delano Roosevelt, 1932-1945*. (apud MÉSZÁROS, 2003, p. 35).

entre os dois únicos países que emergiram com maior força no pós-guerra, a URSS (comunista) e os EUA (capitalista).

Nesse sentido, com um tensionamento cada vez maior entre estes países, os EUA se viram obrigados a acelerar o processo de reconstrução da Europa, papel inicialmente destinado ao Banco Mundial, porém tornou-se inviável dado a exigência de recursos que iam além das possibilidades deste organismo e, sobretudo, pela necessidade de que tal processo não estivesse atrelado a projetos tão específicos como os que vinham sendo desenvolvidos até então pelo Banco.

Assim, alimentando a opinião pública norte-americana de que o perigo de dominação stalinista era iminente, o Presidente Truman e George Marshall seu secretário, elaboraram um plano de auxílio econômico à Europa conhecido como Plano Marshall³ que, visando a reconstrução física e financeira européia, ao mesmo tempo, afastaria a possibilidade do avanço soviético.

Tal Plano fez com que o Banco Mundial repensasse seu papel e, desta forma, esta instituição começou a orientar empréstimos e assistência técnica para promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, concepção já presente na sua criação, reforçada por um debate internacional acerca da importância da construção de uma instituição voltada para tais objetivos, principalmente, dentro da Organização das Nações Unidas (ONU).

Para o Presidente do Banco Mundial, na ocasião Eugene Black, emprestar recursos para países em desenvolvimento facilitaria a disseminação da ideologia desta instituição e, conseqüentemente, dos Estados Unidos. Deste modo, a concordância com os termos do Banco estaria na base da definição do “bom” ou do “mau” governo, bem como, na aprovação ou rejeição de algum empréstimo. Assim, a primeira “condicionalidade” imposta pelo Banco estava na ligação do financiamento de um determinado projeto à reforma institucional na área correspondente ao pedido de empréstimo.

Deve-se ressaltar que muitos empréstimos foram negados aos países considerados pelo Banco de orientações esquerdistas e/ou nacionalistas, embora esta instituição se mostrasse disposta a emprestar para países inadimplentes com o

³ O “Plano Marshall”, um programa bilateral de investimento, que representava recursos diretos à Grã-Bretanha pelos Estados Unidos, teve influência decisiva para a reconstrução da Europa Ocidental, a saber: “[...] enquanto o Banco Mundial emprestou menos de 800 milhões de dólares até 1954, os créditos e doações norte-americanos amparados pelo Plano Marshall atingiram a cifra de 46,8 bilhões de dólares em igual período (dos quais 26% foram de ajuda militar).” (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 140).

objetivo já explicitado de ganhá-los para o “*lado certo*” da Guerra Fria (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987).

Todavia, para que não fosse abalada a credibilidade do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)⁴, enquanto uma instituição financeira, o Banco Mundial criou, em 1960, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)⁵ uma ficção contábil que emprestava somente para países pobres.

É importante destacar que durante os anos de atuação, o Banco Mundial tornou-se um Grupo, dado o número de atividades que desempenhava em diversas áreas. Atualmente o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) concedem empréstimos e assistência ao desenvolvimento de países com renda média e a outros mais pobres que dispõem de crédito. O Banco capta dinheiro para seu programa de desenvolvimento nos mercados internacionais de capital e, no caso da AID, por meio de contribuições de governos membros mais ricos.

Além destas duas instituições, três outras entidades integram o grupo: a Corporação Financeira Internacional (IFC) – estabelecida em 1956 – a qual promove o investimento do setor privado, doméstico e estrangeiro nos países membros em desenvolvimento; o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas Internacionais (CIADI) – estabelecido em 1966 – que proporciona os meios para solucionar problemas, por conciliação ou por arbitragem, polêmicas relacionadas a investimentos entre investidores externos e países receptores; e, por fim, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) – estabelecida em 1988 – que estimula o investimento direto estrangeiro ao oferecer garantias contra riscos políticos aos investidores e credores e ao promover técnicas e recursos para ajudar as economias emergentes a atrair estes investimentos (BANCO MUNDIAL, 2003).

De acordo com Leher (1998), o Banco chega aos anos 60 como uma sólida instituição econômica, tendo-se firmado como o principal centro de pensamento a propósito do novo campo do desenvolvimento, posto que suas orientações estavam voltadas para a promoção deste nos países periféricos.

⁴ O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) foi a primeira instituição criada pelo Banco Mundial, tanto que alguns autores utilizam a sigla BIRD para designar o próprio Banco. Neste trabalho falaremos em Banco Mundial de forma genérica, dado que o entendemos como um grupo.

⁵ Também conhecida como Agência Internacional de Fomento (AIF) e Agência de Desenvolvimento Internacional (IDA)

Para Fonseca (1998) até o final da Segunda Guerra existia uma visão de progresso - desenvolvimento, vinda do Ideário Positivista e compartilhada pelos países industrializados, segundo a qual este seria decorrente do crescimento linear dos países, que expandiriam seus mercados modernos, caracterizados pelo pleno emprego e acúmulo de capital. Neste momento, principalmente devido aos responsáveis pela política externa norte americana, acreditava-se num desenvolvimento que se daria naturalmente como efeito da vontade dos países mais pobres e do apoio técnico financeiro dos países desenvolvidos. Dessa forma, o Estado Nacional seria responsável pela garantia de acesso dos mais pobres aos produtos do progresso, por meio da distribuição de renda e outros benefícios sociais e, assim, estariam estabelecidas as condições que iriam garantir a igualdade entre as nações e indivíduos em termos dos benefícios crescentes.

Contudo, as dificuldades econômicas do pós-guerra provocaram uma crise nessa visão cumulativa de progresso. No debate internacional começa-se a verificar que o crescimento não dependia linearmente de fatores intrínsecos aos países, mas da formulação de um modelo capaz de integrá-los em um sistema global de desenvolvimento, de forma racional e equilibrada.

Uma tese muito disseminada sobre o desenvolvimento das nações, principalmente a partir da segunda metade dos anos 50, teve como principal teórico W. W. Rostow⁶, que após a obra: “Etapas do Desenvolvimento Econômico” (Um manifesto não comunista), teve uma importante influência na formulação da política externa norte-americana nos países periféricos.

Em seu texto, Rostow (1974) enfatiza que o crescimento econômico que levaria os países recentemente “descolonizados” para o desenvolvimento não poderia ser feito por meio do comunismo, mas sim pela influência política e econômica dos Estados Unidos. Neste sentido, estes países deveriam abrir mão de sua soberania política e econômica em favor deles próprios.

Esta tese de W. W. Rostow teve uma grande repercussão, principalmente, pela posição política que ocupava no governo dos Estados Unidos, sendo até mesmo relator final da proposta que definiu a posição deste país em relação ao Vietnã e pelo forte acento à alternativa militar.

⁶ De acordo com Mészáros (2003), Rostow foi um dos piores apologistas do capital; figura de proa no “tanque de cérebros” do presidente Kennedy; além disso, seu livro é considerado por este autor como “oco”.

Em suma, para Rostow (1974) todas as sociedades, em sua dimensão econômica, enquadram-se dentro de uma das cinco seguintes categorias: “a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa” (p. 16). Estas, portanto, seriam as cinco etapas do desenvolvimento para as sociedades em período de transição, que almejavam o crescimento econômico.

Além disso, para “justificar” a interferência direta dos Estados Unidos nos “países em desenvolvimento”, a qual poderia ser feita também pela força militar, Rostow (1974) explica que: “O caso mais geral da história moderna [...] viu a fase das condições surgir não endogenamente, mas provindo de uma intromissão externa por sociedades mais avançadas.” (p. 19).

Neste contexto, no debate internacional começou-se a considerar o aumento das taxas demográficas, bem como, das taxas de pobreza nos países que almejavam o desenvolvimento. De acordo com Fonseca (1998), propaga-se a idéia de que o crescimento era condição necessária, mas não suficiente para a redução da pobreza. Tal fato pôde demonstrar a necessidade de serem consideradas algumas dimensões sociais na assistência financeira de instituições como o Banco Mundial.

Entretanto, pode-se interpretar que tais dimensões foram pensadas mais como estratégia política, do que como um caminho para a construção de uma sociedade com igualdade social, além disso, neste contexto pode-se notar algumas das divergências levantadas pelos principais formuladores da política externa norte-americana, como veremos no próximo item.

As relações entre segurança e pobreza

De acordo com Robert McNamara, o quinto presidente do Banco Mundial, empossado em 1 de abril de 1968:

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é aconselhável não somente

como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político. (McNamara, 1972, p.1070, tradução, apud FONSECA, 1998, p. 3)

Tal citação ilustra uma das principais preocupações dos países desenvolvidos em relação ao crescimento das taxas de pobreza nos países periféricos. Nota-se nas palavras de Robert McNamara que a preocupação em assistir algumas políticas sociais nestes países fazia parte de uma estratégia política.

Robert McNamara foi Secretário de Defesa dos EUA de 1961 a 1968 e, enquanto tal, um dos principais formuladores da política externa norte-americana, bem como, um dos mentores da intervenção no Vietnã. Desde o início do governo Kennedy, McNamara afirma ter divergido da ênfase na alternativa militar presente no relatório Taylor – Rostow. E em seu livro autocrítico⁷, afirmou que recomendava cautela ao Presidente quanto ao envio de tropas ao Vietnã. “Esta visão estratégica deslocando a alternativa militar ‘aberta’ do centro da política externa dos EUA, o levaria à Presidência do Banco alguns anos mais tarde” (LEHER, 1998, p. 115).

Para compreender quais as principais mudanças que este novo presidente começou a empreender no Banco, bem como qual o alcance destas, faz-se necessário pensar o contexto interno norte-americano, principalmente no período Kennedy/Johnson.

Assim, com a eleição de John Kennedy em 1960, um homem culto e de família tradicional católica (fato raro, pois até então todos os presidentes eram protestantes), a sociedade norte-americana via a possibilidade de início de um novo tempo, dado que ele propunha encontrar soluções para questões como os programas sociais que eram reduzidos e a situação das disputas raciais que começavam a ganhar dimensões cada vez maiores. Contudo, há que se enfatizar que Kennedy sempre esteve fiel ao clima de Guerra Fria e, por conta disso, fortaleceu a indústria bélica, as pesquisas com tecnologia nuclear e a corrida espacial. (REZENDE; DIDIER, 1996).

A política externa dos EUA neste período deu bastante atenção à América Latina, principalmente, após a Revolução Cubana de 1959 (HOBBSAWM, 1995, p.

⁷ McNAMARA, R. S. **In retrospect**: the tragedy and lessons of Vietnam. New York: Vintage Books, 1996 (apud FONSECA, 1998).

350). Um exemplo disso foi a criação do Programa Aliança para o Progresso⁸ que visava auxílio para os países latino-americanos, em troca da adesão aos princípios do liberalismo capitalista norte-americano.

Na ocasião Kennedy via a Aliança como uma forma de combater uma outra Cuba no continente, nesse sentido, o medo de mais uma revolução acentua o caráter intervencionista desta proposta que na sua formulação teve o tema segurança como um dos principais itens de discussão. O pacto da Aliança para o Progresso estava ancorado na crença de que a liberdade e o progresso seriam a chave para revolucionar os países da região. De acordo com Nogueira (1998) a aliança se oficializou e ganhou caráter pan-americano na conferência de Punta Del Leste, no Uruguai, quando foi assinada a “Carta Compromisso”, em 17/08/1961, por todos os países da América com exceção de Cuba, definindo os novos “sócios do progresso” nas Américas. (p. 76).

Implicitamente, os EUA estavam dispostos a “ajudar” a América Latina por entenderem que esta era incapaz de resolver seus próprios problemas, principalmente, por conta da tese *Rostowiana*. Daí a empatia com os Golpes Militares que poderiam configurar a melhora, em termos sociais, destas regiões.

Kennedy teve como principais formuladores de suas estratégias de governo, o próprio Robert McNamara e W. W. Rostow. Este último, como visto, sustentava a tese de que a intervenção externa provocaria o impulso necessário aos países que almejavam o desenvolvimento ou, em suas próprias palavras, o “arranco”.

Após o assassinato de John Kennedy, Johnson assume a presidência, num contexto em que a opinião pública questionava muito a intervenção norte-americana no Vietnã. Neste período, McNamara compreende que o Banco Mundial poderia prestar um grande favor aos Estados Unidos se assumisse um novo papel político-estratégico, no qual a “persuasão” conseguiria o que a Guerra não estava conseguindo, ou seja, “reconhecer reivindicações populares e controlá-las em um período de crise mundial do capitalismo industrial e de hegemonia norte-americana.” (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 183).

Mesmo tendo sido Secretário de Defesa em tempos de Guerra, McNamara defendia que recursos da defesa deveriam ser transferidos para a ajuda externa, por

⁸ Tal programa foi considerado como um pacto firmado entre os países latino-americanos, exceção de Cuba, sobre os caminhos que estes deveriam traçar para o desenvolvimento econômico, dado que o progresso almejado seria fruto deste desenvolvimento.

uma simples questão de segurança, dado que, para ele sem desenvolvimento não era possível haver segurança, como ficou constatado no Vietnã.

Apesar de estudos encomendados mostrarem que as intervenções militares nos países em desenvolvimento sofriam por sua ignorância das culturas não ocidentais e de seu desconhecimento dos efeitos da introdução dos EUA em uma sociedade tradicional, Rostow e Johnson continuavam irredutíveis no que concerne à Guerra do Vietnã.

Ainda na gestão de George Woods (1963-1968), na presidência do Banco Mundial, o tema segurança era central. Contudo, Woods não era especialista neste tema, tão pouco tinha familiaridade com os principais problemas dos países periféricos. O fato é que seu mandato coincidiu com a independência de uma série de ex-colônias e, por conta da Guerra Fria, era necessário desenvolver uma política de aproximação com estas regiões.

Sendo assim, foi McNamara, na presidência do Banco Mundial em 1968, que promoveu mudanças na orientação política desta instituição, preocupado, principalmente, com a questão da pobreza, que para ele estava atrelada à questão da segurança. Tal associação foi o principal argumento na estratégia adotada por ele, contudo,

Apesar da forte conotação de suas falas, McNamara não era, de modo algum, um pacifista. A questão da Guerra estava associada à estratégia dos EUA para manter a sua supremacia. A guerra em si não lhe causava contrariedade. São notórias as suas vinculações com o complexo industrial-militar. Ele chegou a agradecer publicamente o fervor da *Dow Chemical Co.* na defesa do mundo livre ao produzir o NAPALM (uma substância que dissolve a pele) (GEORGE; SABELLI, 1994, p. 40). Em sua gestão à frente do Departamento de Defesa, associara as instituições educativas aos interesses geopolíticos de Washington, não descartando a cultura militar. (LEHER, 1998, p. 119).

Fonseca (1998) alerta-nos que além das preocupações imediatas em relação à pobreza, com o intuito já explicitado de resguardar a estabilidade do mundo ocidental, havia também uma preocupação com a demanda crescente por benefícios da industrialização, a qual induziria a uma interferência contínua sobre a natureza cujos efeitos seriam desastrosos para a biosfera.

Tal preocupação, no final dos anos 60, faz com que a noção de progresso dê lugar à de sustentabilidade, na qual pressupõem-se limites para o crescimento de

uma nação, bem como maior atenção na utilização dos recursos naturais. Assim, a idéia de um planejamento racional para a continuidade do desenvolvimento dos países periféricos começa a ganhar força, principalmente, após a crise energética de 1970, a qual reforçou a questão dos limites ambientais.

Ainda segundo Fonseca (1998) este enfoque integrado entre crescimento, demografia e sustentabilidade foi o principal argumento na interação dos organismos internacionais e os países periféricos, principalmente porque tal argumento permite uma delimitação dos padrões de desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos, sob a justificativa de que problemas na área econômica, demográfica ou ambiental, nos países periféricos, afetariam o sistema mundial como um todo.

De acordo com Fonseca (1998), citando um estudo realizado por Gallopin (1995) acerca da relação entre meio ambiente e desenvolvimento, o papel dos países desenvolvidos na imposição de limites ao crescimento de países periféricos aumenta, relativamente, a autonomia dos primeiros, enquanto os últimos a perdem cada vez mais. Por este motivo, esta autora acredita que os países desenvolvidos e suas organizações ofereceram e oferecem diferentes ajudas assistenciais e financeiras, com um enfoque totalmente “assistencial e compensatório”, para compensar esta perda de autonomia.

Outra preocupação do Banco Mundial, no período de McNamara, foi a questão da gestão, que para ele era uma das principais causas do “subdesenvolvimento”. Nesse sentido, ele propunha uma determinada lógica e racionalidade a estes países, numa tentativa de evitar o uso externo da força, mas não descartando tal possibilidade. Tais propostas também foram transferidas ao setor educacional, em especial após o ano de 1990, posto que a lógica e a racionalidade econômica e mercadológica constituíram metas almejadas tanto pelas instâncias responsáveis pelas políticas educacionais vigentes quanto pelas próprias instituições educacionais públicas.

Apenas na gestão de McNamara foram produzidos pelo Banco Mundial, três documentos setoriais para a área educacional, demonstrando uma constante preocupação com o setor. Entretanto, há que se pensar que esta preocupação, aparentemente foi ressaltada como um recurso para a diminuição da pobreza nos países que eram atendidos por esta instituição. Dado que, para este presidente, como visto anteriormente em suas falas, era um imperativo político “cuidar” dos mais pobres ou então poder-se-ia correr os riscos políticos de uma rebelião.

Contudo, com McNamara o Banco obteve êxito nos seguintes aspectos: asseguraram por meio das políticas de intervenção nos países o domínio capitalista, aumentaram substancialmente o número de países – membros, bem como o conhecimento do “terreno” destes países, dado que o acesso a dados geográficos e demográficos era uma condição para os empréstimos.

Todavia, em virtude dos seus propósitos estratégicos, o Banco emprestou mais do que os países tomadores podiam pagar. Tal situação ocasionou a partir de 1980 um grave endividamento destes, período este que ficou conhecido como a “crise da dívida” e desencadeou importantes desdobramentos na América Latina.

A partir de 82 os Países latino-americanos não fizeram valer a sua condição de grandes devedores que poderia repercutir na situação de grandes bancos americanos. Há uma entrevista feita com um dos grandes diretores do *Chase Manhattan* em que ele comenta que, se na crise de 82, Brasil, Argentina e México tivessem negociado em conjunto e tivessem renunciado ao pagamento, dos dez maiores bancos americanos, quatro quebrariam (...) Os banqueiros tem um ditado que diz: Quando você deve pouco você tem um grande problema, mas quando você deve muito o empréstador tem um grande problema. (LEHER, 1998, p. 132).

Tal crise que atingira a América Latina e a África, em especial, teve repercussão mundial gerando instabilidade no mercado internacional de capital, crescimento no grau de incerteza nas relações econômicas entre os países emprestadores e tomadores de capital.

Não é possível esquecer que tal período coincide com a eleição do governo de Margareth Thatcher na Inglaterra, em 1979, o qual publicamente estava empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Ronald Reagan do Partido Republicano é eleito em 1980, para o governo nos Estados Unidos, iniciando também um período conservador na política norte-americana. Vale lembrar que Thatcher é conhecida como uma das principais defensoras da ideologia neoliberal, que num momento de crise como este começa a ganhar adeptos.

Como conseqüência desta crise e deste endividamento, os países em desenvolvimento começam, aos poucos, a aderirem à chamada ideologia neoliberal por meio, principalmente, de ajustes estruturais que desta vez eram impostos como condicionalidades para acordos com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

De acordo com Anderson (1995) o neoliberalismo propagou-se a partir do Pós-Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Ele representou uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar social.

O neoliberalismo ganha terreno especialmente após 1973, quando o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, a qual combinou pela primeira vez, taxas de crescimento baixas com altas taxas de inflação; chegou-se a uma grande crise do modelo econômico do pós-guerra, ou seja, aquele no qual o Estado é caracterizado pela forte centralização de poder e pelo intervencionismo em todas as áreas.

Para resolver tal crise os neoliberais apresentam o seguinte remédio:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e o controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa 'natural' de desemprego, o seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, forças fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de imposto sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagnação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (ANDERSON, 1995, p. 11).

Nesse sentido, os ajustes estruturais recomendados, especialmente por instituições financeiras como o Banco Mundial para os países periféricos, eram considerados como a fórmula correta de obter a estabilidade política e preservar a ordem nacional. E mesmo que estes ajustes representassem muitos efeitos negativos, em especial, no setor social, fato já reconhecido pelas instituições que o pregam, os países deveriam continuar no "caminho correto" que os levaria a um futuro estável, redentor e auto regulado pelo mercado. É, nesse sentido, que se começa a pensar na questão da governabilidade, a qual enfocaremos no próximo item.

A garantia da governabilidade

De acordo com Fiori (1995), a partir da década de 90 a maioria dos países latino-americanos alinharam-se ao Consenso de Washington⁹ (Washington Consensus), ou seja,

Um programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, combinando austeridade fiscal e monetária com desregulação dos mercados e liberação financeira, abertura comercial, privatizações e eliminação de todo o tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais forâneos. (p. 160).

Tal programa, como dito anteriormente, foi sendo assimilado pela periferia mundial por meio de ajustes estruturais “recomendados” pelos países desenvolvidos por meio de instituições como o FMI e o Banco Mundial. Tal fato pode demonstrar que a influência exercida nos rumos do desenvolvimento mundial por estas instituições não fica somente no volume de empréstimos e na área de abrangência de suas atuações, mas também na função estratégica desempenhada no processo de reestruturação neoliberal dos países periféricos, principalmente por meio destas políticas de ajustes estruturais.

Contudo, a adesão a este programa e a estas políticas acabou gerando efeitos muito negativos, em especial para a população mais necessitada, evidenciando que o modelo de desenvolvimento econômico advogado, principalmente pelo Banco Mundial, é incapaz de integrar-se a um modelo de desenvolvimento social. (AÇÃO EDUCATIVA, 1999).

Em especial, pode-se afirmar que a abertura de mercados comercial e financeiro fez crescer vigorosamente a exclusão social estrutural e é justamente este fato que provocou uma preocupação com o tema da governabilidade que, de acordo com Leher (1998), demonstra uma preocupação com a estabilidade política, muito maior até que com a estabilidade democrática, posto que a primeira é tida como condição para a expansão comercial e financeira.

⁹ Termo utilizado por John Williamson, em 1990, para resumir tal programa econômico. Para maior aprofundamento ver: Williamson, J. *Latin America adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for international economics, 1990.

Para Fiori (1995) o conceito de governabilidade na sua acepção mais ampla e mais específica, ficou indeterminado do ponto de vista teórico, e acabou tornando-se uma categoria estratégica:

[...] num primeiro momento, nos anos 60 (o tema governabilidade), apontou normativamente para a necessidade de restringir as 'demandas democráticas excessivas'; num segundo momento, nos anos 80, recomendou que se reduzisse o papel do Estado e se desregulassem os mercados; enquanto, finalmente, nos anos 90 está associado a um programa destinado a assegurar a homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal-conservador. (p. 161).

Desta forma, a partir dos anos 90 governabilidade e reformas/ajustes estruturais passaram a ser definidos de forma circular, ou seja, a governabilidade era condição das reformas, enquanto estas eram o caminho inexorável para consolidar a própria governabilidade. (FIORI, 1995).

Em suma, no contexto atual pode-se entender por governabilidade a capacidade de um país em exercer poder, tanto na gestão econômica, quanto na gestão de recursos sociais para o desenvolvimento. Sendo assim, os principais focos dos governos que almejam o desenvolvimento devem ser a estabilidade política, econômica e social, com o intuito de garantir investimentos privados tão caros a uma economia dirigida pelo mercado.

Dado que os avanços dos desequilíbrios macro econômicos tornou-se categoria de distinção entre o bom e o mau governo, por isso mesmo, a nova definição de governabilidade passa a ser entendida como a redução das incertezas, a eliminação da possibilidade de mudanças nas regras e nas instituições econômicas.

Dessa forma a governabilidade econômica liberal, tão cara atualmente, não apresenta a condição mínima de qualquer democracia política, ou seja, a possibilidade de uma alternância real do poder, posto que, “[...] a partir do momento em que as grandes opções econômico financeiras e as limitações de soberania impostas pelos mercados são aceitas, pouco importa o rótulo *político* do candidato ou do partido político encarregado de pô-las em prática.” (LE MONDE DIPLOMATIQUE, 1995 apud FIORI, 1995, p. 170).

Em decorrência disso, no campo social nenhum governo que tenha colocado a camisa-de-força dos desequilíbrios macro econômicos, consegue resolver seus

problemas, gerando iniciativas micro e focalizadas, as quais requerem eficácia, posto que as grandes iniciativas requerem viabilidade fiscal, já que afetam a competitividade local e o veto imediato, por via política ou por greve de investimentos.

Nesta linha, os sistemas políticos deverão se constituir de uma mesma ideologia antes mesmo de consolidarem-se. Assim, haverá esvaziamento das militâncias partidárias, substituição dos partidos políticos pela mídia e um crescente esvaziamento do processo eleitoral, que em longo prazo serão malélicas para a consolidação da institucionalidade democrática e para a própria governabilidade econômica, caminhando para o desprestígio da classe política (FIORI, 1995).

É neste contexto que o Banco Mundial tem avaliado os países tomadores de empréstimos, bem como, qualificado os “bons” e “maus” governos, tanto para a execução de suas próprias atividades de empréstimos e assistência, quanto para a recomendação aos investimentos privados internacionais.

Considerações finais

Após este trajeto, conseguimos vislumbrar o cenário atual no qual se insere os países em desenvolvimento, em especial o Brasil, em relação às orientações do Banco Mundial e seus investimentos em áreas sociais destes países.

Nota-se que a questão da governabilidade tornou-se fundamental para entender os investimentos em programas e projetos educacionais, posto que a construção de um ambiente social estável passa por programas voltados aos mais necessitados, com vistas a “convencê-los” de que uma economia baseada no mercado dá margem ao desenvolvimento humano e social.

Atualmente, a exclusão e a miséria crescentes obrigam a retomada, por parte do Banco Mundial, da preocupação com a segurança, a qual, na visão desta instituição, está intimamente ligada à educação, dado que esta última tem o potencial de modelar os que foram excluídos pelas reformas estruturais que geraram uma crescente polarização, e, dessa forma, manter o cenário político estável sem alteração nas “regras do jogo”.

Sendo assim, buscamos por meio deste artigo alertar para a necessidade de questionar e refletir acerca das principais idéias orientadas para a política educacional dos países periféricos, emanadas pelos representantes do Banco

Mundial, tentando fazer uma correspondência entre a prioridade dada à educação e a concretização deste discurso na realidade.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA. **O impacto do FMI na educação brasileira**. São Paulo: dez. 1999. Disponível em: <www.acaoeducativa.com.br>. Acesso em: 23 abr. 2004.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. (9-23).

BANCO MUNDIAL. **O que é o Banco Mundial?** Disponível em: <www.obancomundial.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2003.

FIORI, J. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Novos Estudos Cebrap**, n.º 43, nov. 1995. p. 157-172.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 18, n. 1, jan./jun. 1998. p. 37-69. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 22 abr. 2004.

GALLOPIN, G. C. **Medio ambiente, desarrollo y cambio tecnologico en la America Latina: el futuro ecologico de um continente**. México, Ed. Universidad de las Naciones Unidas, 1995. 541p.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. 1998. (267); Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós Graduação em Educação - Universidade de São Paulo, São Paulo.

LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

MAGDOFF, H. **A era do imperialismo: a economia da política externa dos Estados Unidos**. Portucalense Editora, Porto: 1972.

MÉSZÁROS, I. **Século XXI: Socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2003.

NOGUEIRA, F. M. G. **A ajuda externa para a educação brasileira na produção do Mito do Desenvolvimento: da USAID ao BIRD**. 1998. 194; Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

REZENDE, A.; DIDIER, M. **Rumos da história: nossos tempos**. O Brasil e o mundo contemporâneo. São Paulo: Atual, v. 3, 1996.

ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico** (Um manifesto não comunista). 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.