

# O grupo do banco mundial e o desenvolvimento sócio-econômico no terceiro mundo \*

WERNER BAER \*\*

## 1 — Introdução

O Grupo do Banco Mundial (composto do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e suas instituições — Corporação Financeira Internacional, Associação Internacional de Desenvolvimento e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos) vem procurando transformar-se desde meados da década de 60. Originalmente um agente da transferência de recursos dos países desenvolvidos não-socialistas para o Terceiro Mundo, com o objetivo de financiar principalmente projetos de infra-estrutura, o Grupo vem tentando transformar-se em uma instituição multilateral de desenvolvimento, dedicada simultaneamente a financiar e a influenciar as mudanças sócio-econômicas dos países do Terceiro Mundo. No período considerado, observou-se um declínio da assistência bilateral, devido em parte à desilusão nos países desenvolvidos com os poucos resultados da ajuda, e um aumento substancial da importância relativa do Grupo do Banco Mundial tanto no seu papel tradicional como no novo.

Durante esse período de grandes mudanças institucionais, é digna de encômios a publicação de vários livros analisando o desempenho passado do Grupo do Banco e fazendo recomendações para sua evolução futura. A bibliografia inclui, por exemplo, um tomo mo-

\* Agradeço a Donald Coes, William O. Thweatt e Annibal V. Villela pelas sugestões dadas na elaboração deste artigo. A responsabilidade de seu conteúdo é, evidentemente, minha.

\*\* Da Universidade de Illinois.

*Nota do Editor:* Tradução não revista pelo autor.

numental, de Mason e Asher,<sup>1</sup> revendo em detalhes os primeiros 25 anos de existência do Banco Mundial; um livro editado por Lewis e Kapur,<sup>2</sup> baseado em uma conferência em Princeton sobre perspectivas e problemas do Grupo; uma avaliação crítica, com propostas de mudanças no Grupo, por um ex-alto funcionário do Banco Mundial;<sup>3</sup> e um livro de ensaios e discursos do atual presidente do Banco Mundial, Robert S. McNamara,<sup>4</sup> esboçando suas opiniões sobre as necessidades do mundo em desenvolvimento e a mudança de papel do Banco. As informações e as idéias contidas nesses volumes dão uma oportunidade para discussões sobre as possibilidades e limites das instituições multilaterais na ajuda ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do Terceiro Mundo.

Esses livros tornam claro que a distribuição multilateral de ajuda é um fenômeno extremamente complexo. Entre seus aspectos mais interessantes estão as diferentes motivações e percepções dos três principais grupos envolvidos. Há os credores do Banco — as instituições dos principais mercados financeiros do mundo e os governos dos países desenvolvidos — cujas preocupações estão centradas principalmente na solidez dos empréstimos do Banco Mundial e nos interesses políticos e econômicos das nações do Terceiro Mundo. Há os clientes do Grupo do Banco — os governos do Terceiro Mundo — cuja visão do processo de desenvolvimento cobre um largo espectro de ideologias. E, finalmente, há o próprio Banco, cuja visão do processo de desenvolvimento é influenciada por suas relações com os credores, pela personalidade de seu presidente e pelo treinamento e percepção da realidade por parte de seu corpo técnico.

A quantidade e as condições em que os recursos são transferidos através do Banco aos países do Terceiro Mundo dependem de um consenso dos três grupos. É inerente à situação que o consenso fre-

1 Edward S. Mason and Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973).

2 John P. Lewis and Ishan Kapur (editors), *The World Bank Group, Multilateral Aid and the 1970's* (Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath e Co., 1973).

3 Escott Reid, *Strengthening the World Bank* (Chicago, Illinois: The Adlai Stevenson Institute, 1973).

4 Robert S. McNamara, *One Hundred Countries, Two Billion People* (New York: Praeger Publishers, 1973).

qüentemente não pode ser alcançado, visto que os três grupos se distanciam bastante na percepção do que é o processo de desenvolvimento e, em conseqüência, quais devam ser as prioridades adotadas.

Um problema fundamental que o Banco Mundial e suas instituições afiliadas enfrentam desde a metade da década de 60 é sobre se instituições desse tipo podem também assumir o papel de agências de desenvolvimento. Banqueiros e financistas são conservadores, por necessidade, e preferem trabalhar em um meio estável onde as regras referentes ao comportamento econômico são bem estabelecidas, onde os preços refletem a escassez relativa, onde a propriedade privada é respeitada e onde as dívidas nacionais e internacionais são honradas. Tanto a estabilidade política como a social são tacitamente supostas como fundamentais para as demais condições.

O desenvolvimento sócio-econômico, entretanto, freqüentemente envolve descontinuidades e profundas modificações nas relações sócio-econômicas. Para produzir modificações estruturais em uma economia as relações de mercado são violadas, ocorre redistribuição de propriedades, velhas instituições são abolidas, e novas são criadas, e ocorrem nacionalizações com disputas sobre compensações adequadas. Além disso, o desenvolvimento sócio-econômico produz ou implica um elevado grau de nacionalismo, com extrema sensibilidade à interferência estrangeira. Chega-se assim a uma questão fundamental: pode uma instituição bancária funcionar em tais circunstâncias? Se não, se uma instituição como essa opta pelo apoio a países com “ambientes estáveis”, poderia ainda ser considerada “uma agência de desenvolvimento”?

É dentro de um tal sistema de referência que gostaríamos de examinar as principais contribuições desses livros.

## 2 — Uma imagem quantitativa

De 1947 a 1973, o Banco Mundial e a Associação Internacional de Desenvolvimento (que iniciou suas atividades em 1961) fizeram empréstimos num total de 26,3 bilhões de dólares. Desse total, 8,7 bilhões no período 1947/64 e 17,6 bilhões entre 1965/73. A Tabela 1 mostra o nível ascendente do montante anual de empréstimos ao

TABELA I

## Empréstimos do Banco Mundial e créditos da AID

(em milhões de dólares)

Anos	Empréstimos do Banco Mundial	Créditos da AID	Total (e aos Preços de 1958)	Financiamentos do Banco Mundial e da AID em Percentagem das Importações dos Países Subdesenvolvidos Provenientes dos Países Desenvolvidos
1947	250,0		250,0( 312,5)	
1953	178,6		178,6( 192,0)	1,3%
1960	658,7		658,7( 645,8)	3,1%
1961	609,9	101,0	710,9( 690,2)	3,3%
1965	1.023,3	309,1	1.332,4(1.222,4)	5,2%
1971	1.896,4	584,0	2.480,4(1.797,4)	5,5%
1972	1.966,0	1.000,0	2.966,0(2.074,1)	5,8%
1973	2.051,0	1.357,0	3.408,0(2.157,0)	—
1947/64	—	—	8.709,6	—
1965/73	—	—	17.564,2	—
1947/73	—	—	26.273,8	—

FONTE: Calculados a partir de Mason e Asher, *op. cit.*, p. 192; World Bank/IDA, *Annual Report, 1973*; GATT, *International Trade*, diversos números.

longo dos anos 60 e 70. É digno de nota que nos oito anos que vão de 1965 a 1973 o montante total de empréstimos foi superior ao dobro do dos 17 anos do período 1947/64.<sup>5</sup> Outra medida da importância dos empréstimos do Banco Mundial e da AID (Associação Internacional de Desenvolvimento) é dada pelo fato de que eles constituíram uma percentagem crescente do valor das importações dos países em desenvolvimento. Finalmente, o Grupo do Banco Mundial tem aumentado substancialmente sua participação no fluxo total de recursos dos países desenvolvidos e das agências multilaterais para

5 O total nos 17 primeiros anos deve ser qualificado pelo fato de que nos anos iniciais das operações do Banco Mundial a maioria dos empréstimos foi feita para a reconstrução dos países desenvolvidos. A inflação explica apenas uma parte da expansão no volume dos empréstimos desde 1947, como indica a coluna a preços de 1958 (usando como deflator o índice de custo de vida dos Estados Unidos).

os países em desenvolvimento. Mason e Asher estimaram que a participação do Banco Mundial e da AID nas responsabilidades líquidas aumentou de 7% em 1960 para 18% em 1970, e cálculos feitos com base no Relatório Anual do Banco Mundial e da AID para 1973 mostram que a participação do fluxo de recursos financeiros, tanto do setor privado como do público, aumentou de 12,9% em 1965 para 16,1% em 1972, enquanto que sua participação no total do financiamento oficial elevou-se de 27,6% para 29,3%, no mesmo período.

Por outro lado, os dados da Tabela 2 mostram que a transferência líquida de fundos (i.e., depois da dedução de amortizações, juros e outros encargos) é consideravelmente menor do que o total dos empréstimos. A transferência líquida em proporção do total em empréstimos foi de cerca de 29% no início dos anos 60 e declinou para cerca de 21% em 1973. Tal transferência chegou até a cair em termos absolutos ao fim dos anos 60, embora tenha-se recuperado substancialmente no início da década de 70.

TABELA 2

*Transferência líquida de fundos*

(em milhões de dólares)

Anos	Banco Mundial	AID	Total	Total a Preços de 1958
1960	189,08	—	189,08	185,37
1962	123,54	12,20	135,74	129,28
1965	165,41	220,43	385,84	353,98
1967	163,02	336,73	499,75	434,56
1969	127,43	245,52	372,95	295,99
1970	154,41	131,11	285,52	214,68
1970	—	—	349,00*	262,40
1971	—	—	546,00*	395,65
1972	—	—	674,00*	471,33
1973	—	—	724,00*	458,23

FONTES: Mason e Asher, *op. cit.*, pp. 219-20; Reid, *op. cit.*, p. 223.

\*As estimativas de Reid são um pouco diferentes das de Mason e Asher. As que aparecem assinaladas são as de Reid.

No contexto do endividamento crescente do Terceiro Mundo, que no início dos anos 70 despendia cerca de 40% de suas receitas cambiais no pagamento do serviço da dívida, a contribuição do Grupo parece ter sido mais no sentido de conter a tendência adversa à diminuição da transferência líquida de recursos do que de aumentar substancialmente essa transferência. A dívida externa total do Terceiro Mundo cresceu de \$ 37,5 bilhões, em 1965, para mais de \$ 80 bilhões, em 1972. A composição dessa dívida em 1967 e 1971 foi a seguinte:<sup>6</sup>

	1967 - %	1971 - %	Taxas de Crescimento (1971/67) - %
Bilateral Oficial.....	53,8	49,3	50,2
Multilateral.....	18,7	20,4	78,8
Privada.....	27,5	30,3	80,1
Total.....	100,0	100,0	63,8

Apesar de a maior proporção da dívida externa ter sido devida à ajuda bilateral, o endividamento em relação a credores privados e instituições multinacionais cresceu mais rapidamente. E mais da metade da ajuda multilateral consiste de empréstimos do Grupo do Banco. Já o rápido crescimento do endividamento em relação a fontes privadas indica uma tendência alarmante, de vez que suas condições são geralmente menos favoráveis aos países em desenvolvimento. Essa tendência desfavorável pode ser contrabalançada, em certa medida, por um maior “elemento de doação” nos empréstimos multilaterais e nos recentes empréstimos bilaterais.

Uma forma de “elemento de doação” está contida nos empréstimos do Banco Mundial/AID, de vez que a taxa de juros, o prazo de amortização e o período de carência são mais favoráveis do que os dos empréstimos do setor privado. Tal elemento de doação pode ser medido “... descontando-se todos os recebimentos e pagamentos associados ao empréstimo a uma taxa de juros especificada e expressando esse valor atual como percentagem do valor nominal do

<sup>6</sup> Relatório Anual do Banco Mundial/AID, 1973, p. 13.

empréstimo”.<sup>7</sup> Verifica-se desse modo que o “elemento de doação” foi da ordem de 57% em 1965, mas caiu para 44% em 1971, variando consideravelmente de região para região. Por exemplo, em 1971 foi de 69% na África, 49% na Ásia Oriental, 81% no sul da Ásia e 27% no Hemisfério Ocidental.<sup>8</sup> O conteúdo mais elevado de doação em certa região significa que sua participação se faz com critérios mais favoráveis da AID.

A distribuição geográfica dos empréstimos do Grupo do Banco mudou consideravelmente, desde o início das operações. Como se vê na Tabela 3, cerca de 50% se destinaram a países europeus, em 1952, refletindo a participação dos empréstimos de reconstrução. A partir de 1972/73 não foram mais concedidos empréstimos a países desenvolvidos.

A maior parte dos empréstimos do Banco destinou-se ao Oriente Médio, África do Norte e Hemisfério Ocidental, enquanto uma grande proporção dos créditos em condições mais favoráveis da AID foi para a Ásia. Mason e Asher atribuem a participação pequena da África Oriental e Ocidental, em boa parte, à fraca capacidade de preparação de projetos.<sup>9</sup>

O grau de concentração geográfica dos empréstimos do Grupo do Banco é mais surpreendente quando visto a nível de países. Assim, em junho de 1973, 10 países haviam recebido 48% do total acumulado dos empréstimos do Banco e dois países (Índia e Paquistão) haviam sido contemplados com 51% dos créditos acumulados da AID.

7 P. D. Henderson, in Lewis e Kapur, *op. cit.*, p. 65. Usa-se uma taxa de juros especificada (presumivelmente de mercado) para descontar todos os recebimentos e os pagamentos das amortizações e juros. Esse valor atual descontado do empréstimo é então expresso em percentagem de seu valor nominal. Um exemplo simplificado seria um empréstimo de 1 milhão de dólares, recebido em uma só vez, e pago, sem juros, em uma importância única, dez anos depois. Usando uma taxa de mercado de 7%, ter-se-ia:

$$\text{Elemento de doação} = \frac{\left[ \$ 1 \text{ milhão} - \frac{\$ 1 \text{ milhão}}{(1,07)^{10}} \right]}{\$ 1 \text{ milhão}} = 51\%$$

8 Banco Mundial/IDA, *Annual Report*, 1973, p. 93.

9 Mason e Asher, *op. cit.*, p. 194.

TABELA 3

Distribuição geográfica dos empréstimos do Banco Mundial e dos créditos da AID

(em percentagens)

1952	1972/73			
		Empréstimos do Banco	Créditos da AID	
África.....	9,0	África Oriental.....	7,2	14,3
Ásia e Oriente Médio	9,3	África Ocidental.....	4,2	6,7
Austrália.....	7,2	Europa, Oriente Médio e África do Norte.	37,5	10,6
Europa.....	50,6	Ásia.....	19,9	65,1
Hemisfério Ocidental.	23,9	Hemisfério Ocidental.	31,2	3,3
Total.....	100,0	Total.....	100,0	100,0

FONTE: Calculado a partir de Mason e Asher, *op. cit.*, pp. 178-179; World Bank/IDA, *Annual Report*, 1973, p. 9.

Segundo o critério de renda *per capita*, os empréstimos do Banco Mundial têm-se concentrado nos países mais desenvolvidos do Terceiro Mundo (*vide* Tabela 4), ao passo que os créditos em condições mais vantajosas da AID são reservados principalmente para os países pobres. Entretanto, considerando que os empréstimos acumulados do Banco, até junho de 1973, eram quase 4 vezes o valor correspondente dos créditos da AID, a transferência de recursos brutos do Grupo do Banco Mundial favoreceu aos países em desenvolvimento mais prósperos.

Na Tabela 5 são mostradas as mudanças na distribuição setorial dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial/AID. Até 1963, o grosso dos empréstimos se destinava a financiamentos de infraestrutura — os projetos de transportes e energia representaram quase 73% do total. Nos 10 anos que se seguiram, observa-se uma diversificação notável. Embora a infraestrutura tradicional ainda constituísse mais de 42% dos empréstimos no período de 1969/73, houve um aumento significativo nos empréstimos para agricultura, empresas financeiras de desenvolvimento, educação e projetos de abastecimento d'água.

TABELA 4

*Distribuição percentual dos empréstimos do Banco e da AID por nível de renda dos tomadores (renda per capita de 1970)*

Renda Per Capita (US\$)	Banco Mundial			AID		
	Até 1963	1964/68	1969/73	Até 1963	1964/68	1969/73
Até \$ 120.....	18	12	9	68	66	71
\$ 121-250.....	10	11	18	10	26	21
\$ 251-375.....	11	8	17	14	8	7
\$ 376-800.....	21	37	42	9	—	1
Acima de \$ 800.	40	32	14	—	—	—
Total.....	100	100	100	100	100	100

FONTE: World Bank/IDA, *Annual Report*, 1973, p. 15.

TABELA 5

*Distribuição setorial dos empréstimos do Banco Mundial/AID*  
(distribuição percentual)

Setores	Até 1963	1964/68	1969/73
Agricultura.....	8,6	12,3	20,1
Educação.....	0,1	3,2	5,7
Empresas Financeiras de Desenvolvimento.....	3,9	9,6	9,6
Indústria.....	10,3	2,3	4,7
Não Projetos*.....	3,2	9,0	5,6
População.....	—	—	—
Energia.....	34,5	29,0	17,4
Telecomunicações.....	0,9	3,0	5,4
Turismo.....	—	—	—
Transportes.....	38,3	29,2	25,3
Urbanização.....	—	—	—
Abastecimento de Água.....	0,2	2,4	4,6
Assistência Técnica.....	—	—	0,1
Total.....	100,0	100,0	100,0

FONTE: Calculada sobre dados do Relatório Anual, 1973, do Banco Mundial/IDA, p. 17.

\* Empréstimos a Programas.

### 3 — Fontes de recursos

Na sua primeira década de existência, o Banco Mundial dependeu substancialmente do mercado de capitais americano. Nos anos 50, apenas pequenas quantias foram levantadas nos mercados de capital da Suíça, Canadá, Holanda e Grã-Bretanha. Na década seguinte, contudo, grandes somas foram emprestadas pela Alemanha e, nos anos 70, mais da metade dos fundos foram levantados no Japão, Alemanha e outros países europeus. Do saldo devedor total dos recursos captados pelo Banco Mundial, em 1973, 36,9% foram obrigações vendidas no mercado americano, 27,4% na Alemanha Ocidental, 18,7% no Japão, 6,2% na Suíça e quase todo o restante em países europeus ou do Oriente Médio. Com os grandes aumentos dos lucros das nações exportadoras de petróleo, a partir de 1973, há esperanças de que o Banco conte, cada vez mais, com empréstimos desses países.<sup>10</sup>

A diversificação contínua das fontes de capitais do Banco é também, provavelmente, resultado da tendência de alguns países a limitar o acesso de mutuários estrangeiros (inclusive o Banco) a seus mercados de capital, seja por causa de efeitos sobre o balanço de pagamentos e/ou para conservar as poupanças internas.<sup>11</sup> Não apenas o Banco Mundial enfrenta limitações nas quantias que pode levantar em alguns mercados de capitais, como também as taxas a pagar pelos empréstimos têm subido grandemente, especialmente em fins da década de 60 e início da de 70.

A AID conta, para a maior parte de seus recursos, com contribuições diretas dos governos de países desenvolvidos. Os Estados Unidos e o Reino Unido fornecem mais da metade dos fundos, tendo a Alemanha, Canadá, França e Japão contribuído com mais 30%. Tais fundos têm de ser renovados cada três anos, criando problemas sérios para a AID, pois "... essas renovações foram estabelecidas de modo a não poderem entrar em vigor sem a contribuição dos Estados Unidos, e aquele país atrasou três vezes, em três ocasiões diferentes".<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Informações mais detalhadas sobre mudanças nos levantamentos de capital por parte do Banco podem ser encontradas em Mason e Asher, *op. cit.*, pp. 124-47, e nos relatórios anuais do Banco Mundial/AID.

<sup>11</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, p. 140.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 418-419.

#### 4 — Influência dos credores

Como o Banco Mundial dependia quase que exclusivamente do mercado de capitais americano, na sua primeira década de existência teve que adotar uma política e um estilo de operação que ganhasse a confiança das grandes instituições financeiras americanas. A comunidade financeira olhava com desconfiança os empréstimos estrangeiros, pois a experiência dos anos 20 e 30 resultou em grandes falhas nos pagamentos. A fim de tranquilizar os financistas, os primeiros dirigentes do Banco recorreram a garantias do governo americano e foram forçados a demonstrar uma atitude conservadora na concessão dos empréstimos. Desse modo, deu-se muita ênfase, nessa época, à credibilidade dos países que solicitavam empréstimos. Isto significava que nenhum país que deixasse de saldar dívidas anteriores, ou que houvesse desapropriado bens estrangeiros sem indenização, seria considerado para novos empréstimos.<sup>13</sup> Isso teve como resultado uma concentração de “empréstimos a projetos”, em lugar de empréstimos de caráter mais geral, pois aqueles eram de mais fácil fiscalização. A grande dependência desse vacilante mercado financeiro explica também a escolha de pessoas de confiança dos credores privados para ocupar lugares de destaque no Banco. Esses homens, por sua vez, tinham idéias definidas sobre o papel do setor privado e do Estado. Assim, durante quase duas décadas, o Banco se opôs ao financiamento de indústrias de propriedade dos governos.

13 Essa preocupação dizia respeito, em grande parte, a países da América Latina, pois eram quase que os únicos do Terceiro Mundo que haviam sido independentes por um período bastante longo para pedir empréstimos baseados no próprio crédito. Assim sendo, Mason e Asher dizem que: “A preocupação do Banco com dívidas não saldadas não acarretava simpatia da instituição para com países devedores, especialmente na América Latina. É certo que a posição do Banco tinha uma certa lógica; para poder emprestar, o próprio Banco tinha de pedir emprestado no mercado; e como poderia ele pedir emprestado em nome de futuros clientes que não haviam honrado compromissos anteriores? Por outro lado, parte das dívidas havia caducado, pois tinha sido constituída em condições pouco realistas e estava nas mãos de especuladores, em vez de investidores. Apesar das afirmações sinceras do Banco sobre sua imparcialidade, não era possível evitar de parecer desempenhar o papel de cobrador de dívidas para certos cidadãos prósperos de países ricos, dando aos políticos latino-americanos ocasião para atacar a instituição como um instrumento do capital imperialista norte-americano”. *Ibid.*, p. 337.

## 5 — Empréstimos a projetos

Em seus primeiros 20 anos de atividades no Terceiro Mundo, o Banco concentrou seus esforços quase exclusivamente em “empréstimos a projetos”, ou seja, geralmente empréstimos restritos aos custos em moeda estrangeira de projetos de infra-estrutura de transportes e energia. E a fim de tranquilizar a comunidade financeira, da qual dependia para levantar seu capital, o Banco deu ênfase, nos primeiros anos, a empréstimos seguros que “. . . significassem não apenas que o projeto havia sido cuidadosamente estudado, como também, sempre que possível, que produzisse ganhos que contribuíssem para o pagamento do empréstimo . . .” Por outro lado, “. . . alguns funcionários do banco . . . achavam que emprestar em grande escala para fins ‘sociais’ poderia produzir uma reação negativa sobre a comunidade financeira”.<sup>14</sup>

Torna-se patente, pelos motivos expostos nesses livros, que poucos empréstimos poderiam levar o Banco a restringir-se a projetos específicos, evitando assim envolver-se em problemas mais amplos de política de desenvolvimento. Antes de tudo, para qualificar-se para um grande empréstimo, o país teria de ser merecedor de crédito — o que quase sempre significava que teria de contar com uma boa reputação junto aos credores e estar em posição de saldar dívidas já contraídas ou a contrair. Esta última cláusula implicava muitas vezes uma série de medidas de política fiscal, monetária, cambial, etc. . . , que eram consideradas condições *sine qua non* para tornar o país respeitável aos olhos do Banco Mundial. É assim que Mason e Asher declaram que “. . . à medida que o tempo passava, a ênfase sobre a *intenção* de saldar a dívida decrescia, sendo a análise da credibilidade cada vez mais calcada na *capacidade* de pagamento . . .”<sup>15</sup>

O Banco deixou de emprestar ao Brasil na década de 50 devido a desacordos totais sobre políticas de combate à inflação e *deficits* do balanço de pagamentos, bem como sobre a formação do monopólio estatal para a exploração de petróleo. Atitude semelhante foi to-

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 180.

mada em relação às Filipinas e ao Irã, nos fins dos anos 40 e início da década de 50.<sup>16</sup>

O resultado foi afinal o excessivo envolvimento com problemas mais amplos de desenvolvimento, muito embora esses problemas fossem encarados de modo parcial, isto é, segundo o interesse do Banco quanto aos projetos específicos, e não do balanço global das necessidades sócio-econômicas de cada país. Mason e Asher dizem que o Banco Mundial "... raramente se perguntava, ao conceder um empréstimo, quais seriam as prováveis conseqüências sobre a distribuição da renda, a força política de grupos interessados ou a estabilidade de certos governos".<sup>17</sup> A crítica de Reid é ainda mais contundente. Afirma ele que:

"A experiência da maioria dos funcionários responsáveis pelas atividades operacionais do Grupo do Banco Mundial é relevante para o antigo tipo de projetos-padrão e não para um tipo novo, experimental, intensivo em mão-de-obra e com preocupações sociais. Muitos dos especialistas em agricultura ... são tão voltados para a produção, que muitas vezes relutaram em recusar propostas de empréstimos para aumentar a produção de café em países em desenvolvimento, os quais seriam muito melhor servidos por empréstimos que os possibilitassem substituir o café por qualquer outro produto ... Também relutaram em suas negociações com países que pediam empréstimos para a agricultura com cláusulas que garantissem distribuições mais equitativas dos benefícios esperados entre agricultores ricos e pobres e trabalhadores que não possuíam terras, cláusulas como a fixação de tarifas mais altas para irrigação e máquinas importadas que economizariam mão-de-obra ... A mesma observação aplica-se a muitos dos engenheiros.

Muitos deles se atêm a padrões de engenharia não necessariamente desejáveis do ponto de vista econômico.

É, portanto, essencial que sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, geógrafos e outros cientistas sociais se infiltrem dentro do quadro de pessoal, em todos os níveis ..."<sup>18</sup>

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 660-662.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 475.

<sup>18</sup> Reid, *op. cit.*, p. 46.

As condições para concessão de empréstimos também se aplicavam a políticas específicas relacionadas aos projetos a serem financiados. Frequentemente, entre as condições para empréstimos no setor de energia, o Banco insistia em que se fizessem compromissos relativos a tarifas, visando a produzir rentabilidade adequada.<sup>19</sup> Empréstimos "... a projetos agrícolas correlatos eram algumas vezes condicionados à eliminação de controle de preços de determinadas culturas ou à remoção de barreiras à exportação".<sup>20</sup>

Os empréstimos eram frequentemente condicionados ao tipo de organização que seria responsável pelo projeto. Assim sendo, "... o Banco tem, tanto quanto possível, usado sua influência para garantir que as receitas das entidades governamentais geradoras de rendimentos sejam separadas de outras rendas públicas e utilizadas, quando necessário, na expansão das instalações dessas mesmas instituições. Uma das principais razões para essa insistência é a crença de que a autonomia financeira é condição necessária para autonomia administrativa".<sup>21</sup> O Banco tem insistido para que órgãos autônomos ou autarquias sejam "... operados por gerentes capazes, altamente qualificados e independentes das pressões políticas internas ... A independência consiste, em parte, em uma estrutura de tarifas ou fonte de receita que permita à autarquia fornecer, sem necessidade de subsídio governamental, os serviços que se propõe a prestar. Assim, os maiores sucessos do Banco têm sido nos setores de energia elétrica e transporte, nos quais tem-se concentrado por mais tempo".<sup>22</sup>

Desse modo, a interferência do Banco tem tido alguns efeitos benéficos. Introduziu certo grau de racionalidade na fixação de preços e contribuiu para a eficiência das instituições. Mas o que significa a fixação racional de preços? O que pode ser racional do ponto de vista de um setor pode contrariar outros objetivos. Por exemplo, não é absolutamente certo que as tarifas de energia devam ser fixadas de modo a tornar o órgão responsável por sua produção independente de subsídios governamentais; os objetivos distributivistas de um governo podem ser importantes de modo a fazer com que as

<sup>19</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, p. 237.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 437.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 253.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 701-702.

tarifas de energia elétrica subsidiadas para diversas classes sociais e setores em desenvolvimento sejam mais “racionais” que tarifas destinadas principalmente a manter a autonomia financeira da autarquia. De modo análogo, a insistência para o não envolvimento na política interna não é necessariamente uma vantagem, podendo resultar no desenvolvimento de elites administrativas mais preocupadas com o funcionamento tranqüilo de sua organização que com as necessidades dos vários grupos e setores da sociedade em geral.

## 6 — Empréstimos a programas

Fica claro nesses livros que tem havido uma pressão perene para o Banco engajar-se em empréstimos a programas (*program lending*). Mason e Asher definem empréstimos a programas como “... um empréstimo para financiar a importação de matérias-primas, produtos intermediários e equipamentos relacionados a um programa nacional de desenvolvimento.”<sup>23</sup> Contudo, salvo algumas poucas exceções, esses empréstimos têm sido relativamente sem importância nas atividades do Banco. De acordo com os artigos dos Estatutos do Banco somente em “circunstâncias excepcionais” é dada permissão para financiar importações que se adicionem à produção, ao invés de aos investimentos em infra-estrutura. O mesmo se aplica ao financiamento das despesas locais.

O debate sobre a natureza do que são essas “circunstâncias excepcionais” nunca foi inteiramente resolvido, sendo uma objeção a tais empréstimos a de que representavam apenas uma ajuda ao *deficit* do balanço de pagamentos. Tais *deficits*, todavia, podem ser justificados, se “programados” como parte de um plano de desenvolvimento. Já os *deficits* causados por políticas internas “questionáveis”, por outro lado, têm levado o Banco a reduzir até mesmo seus empréstimos para projetos. Outra objeção aos programas tem sido a de que acarretem intervenção em áreas sensíveis de políticas de desenvolvimento de países soberanos. Como já notamos, todavia, tal intervenção também ocorre com os empréstimos-projetos.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 230.

Uma defesa muito sucinta dos empréstimos-programas é feita por Mahbub-ul Haq, que acredita que "... muitos dos argumentos contra o programa de empréstimos, em última análise, refletem uma certa falta de confiança na administração econômica dos países em desenvolvimento ... Se as fábricas não estão trabalhando a plena capacidade por falta de matérias-primas, faz mais sentido suprir insumos correntes sob a égide de um programa de auxílio, de modo que a economia possa se mover, ao invés de insistir em construir mais fábricas. Não se deve ficar ofuscado por um realismo mal colocado. O suprimento a tempo das matérias-primas adequadas pode contribuir mais para a poupança futura e o esforço de exportação do sistema, fazendo a produção elevar-se, do que o suprimento de maquinaria ... Por que então investir em um país com empréstimos para projetos a longo prazo quando há pouca confiança em sua estrutura econômica no curto prazo?"<sup>24</sup>

Uma maneira menos direta na qual empréstimos do tipo programa são ocasionalmente feitos é através de empréstimos em moeda local para um projeto. Isso significa que se suprem divisas em excesso do que é necessário para financiar as necessidades de importação de um projeto, tornando-as, desse modo, disponíveis para importações diversas. A principal justificativa para tais empréstimos é a de que em numerosos países a indústria local já é capaz de produzir bens de capital anteriormente importados. Embora o Banco tenha-se inclinado para o financiamento de despesas locais, Mason e Asher argumentam que "... se a assistência externa corresponde a uma grande proporção do investimento total, é extremamente difícil, através do financiamento dos gastos dos projetos, planejar o fluxo futuro de divisas necessárias às importações de manutenção."<sup>25</sup>

É claro que uma das principais razões para que o Banco tenha-se afastado da maioria dos programas de empréstimos tem sido a disponibilidade de ajuda bilateral. O declínio desta última, entretanto, pode aumentar as pressões sobre o Banco e suas organizações afiliadas no sentido de mudar a orientação dos empréstimos.

<sup>24</sup> Lewis e Kapur, *op. cit.*, p. 85.

<sup>25</sup> Mason e Asher, *op. cit.* p. 293.

Uma vantagem dos empréstimos do Banco sobre os bilaterais está na natureza dos mesmos, que são em princípio livres de exigências políticas (*untied*). A insistência nas concorrências internacionais tem aumentado os recursos disponíveis, mas, apesar disso, vários dos clientes do Banco são da opinião de que "... a concorrência deve permitir uma substancial margem de preferência para os fornecedores locais a fim de ajudar a desenvolver a indústria nacional e economizar divisas. Outros governos membros do Banco acham, contudo, que a concorrência não é justa se a margem de preferência dada aos fornecedores domésticos for bastante grande e dessa maneira reduzir as oportunidades aos fornecedores estrangeiros qualificados ...".<sup>26</sup> Mais complexo ainda, além do mais, tem sido o problema da obtenção de serviços de consultores, de vez que a concorrência de preços não é a principal exigência do Banco. Avaliações de projetos, por exemplo, não podem ser feitas por firmas que poderiam estar ligadas a fabricantes. Os críticos têm alegado freqüentemente que o Banco tem cumprido esses critérios muito rigidamente em relação às firmas contratantes e de consultoria locais, dessa maneira desestimulando oportunidades aos talentos locais. Embora o Banco dê uma margem de 15% aos fornecedores locais, tem sido sugerido que o Grupo do Banco "... deveria estabelecer como objetivo uma proporção razoável dos contratos aos fornecedores e firmas de construção locais para aumentar a sua competência ...".<sup>27</sup> Sugestões semelhantes têm sido feitas com relação às firmas de consultoria locais. Mason e Asher observam que "... A tendência natural tanto das firmas de consultoria como do Banco tem sido de considerar a elaboração de um relatório aceitável como a tarefa principal e de considerar as demais responsabilidades como secundárias. Além do mais, os consultores não são necessariamente bons professores, e aqueles que têm maiores possibilidades de produzir bons estudos podem não ser especialmente eficientes no treinamento dos profissionais locais com os quais trabalham, os quais abordam os problemas a partir de heranças culturais diferentes ... O Banco tem sido freqüentemente criticado pela preocupação excessiva com a viabilidade dos projetos, e preocupação insuficiente com a transferência de qualificações".<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>27</sup> Reid, *op. cit.*, p. 75.

<sup>28</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, p. 312.

As firmas de consultoria e projetos locais, além disso, "... podem contribuir muito para a adaptação criativa de técnicas e tecnologias estrangeiras às condições locais".<sup>29</sup>

## 7 — O Banco e outras agências internacionais

As relações do Banco com outras agências internacionais e governos credores são fascinantes para o estudante das relações internacionais e da ajuda internacional. De início, o Banco tentou manter-se afastado das Nações Unidas, pois havia o receio de que "... coordenando suas atividades em alguma maneira com aquela organização ... prejudicaria seu crédito ou alienaria a fraternidade de World Street, cuja confiança e boa vontade o Banco estava conscientemente cultivando".<sup>30</sup> Ao fim da década de 50, entretanto, essa atitude havia mudado consideravelmente. Por exemplo, o Banco encontrou uma relação complementar útil com as Nações Unidas após o Fundo Especial do "United Nations Development Program" ter sido criado para financiar estudos de pré-investimentos. Adicionalmente, com o aumento do interesse do Banco, em meados dos anos 60, em financiar projetos agrícolas, educacionais e de saúde, a colaboração com a FAO, UNESCO e WHO tem aumentado, acarretando o desenvolvimento dos projetos. As relações do Banco Mundial com outros grupos de ajuda tanto multilaterais como bilaterais têm sido de natureza não só competitiva como também cooperativa. Por exemplo, no caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento "... houve oposição à sua criação por parte de muitos funcionários de categoria do Banco Mundial, que achavam que a nova instituição duplicaria o trabalho do Banco e que as duas instituições iriam disputar recursos, projetos e pessoal. Além do mais, muitos ... estavam convencidos de que o banco regional operaria com padrões menos elevados e, de acordo com a lei de Gresham, expulsaria o Banco Mundial da América Latina".<sup>31</sup> Após algum tempo, entretanto, desenvolveu-se uma divisão de trabalho tácita entre os dois bancos, com o BID aplicando

<sup>29</sup> Reid, *op. cit.*, p. 75.

<sup>30</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, p. 45.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 579.

mais em áreas como agricultura, indústria, habitação, suprimento de água e educação. No fim dos anos 60, entretanto, essa divisão foi rompida quando o BID aumentou seus empréstimos nos setores transporte e energia e o Banco aumentou suas atividades nos campos sociais.

A ajuda bilateral, algumas vezes, era vista pelos funcionários do Banco Mundial como prejudicial tanto para sua autoridade como para seus objetivos. Embora essa ajuda seja muitas vezes mais cara do que os empréstimos do Banco Mundial (juros e condições de pagamento mais severas do que as do Banco Mundial; além disso, a ajuda tem exigências políticas), sua existência possibilita aos países escapar das condições mais estritas estabelecidas pelo Banco Mundial. Assim, a famosa capacidade de influência (*leverage*) do Banco é enfraquecida. Mason e Asher apresentam uma série de casos fascinantes em que ocorreram conflitos. Por exemplo, em diversas ocasiões o Banco Mundial sentiu-se seriamente ameaçado pelo Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos em suas negociações, que resultaram em pressões políticas exercidas pelo presidente do Banco sobre o governo dos Estados Unidos no sentido de o Banco de Exportação e Importação deixar de oferecer os créditos. No entanto, "... o conceito que (os presidentes do Banco Mundial) Mc Cloy e Black trouxeram de sua experiência como banqueiros privados ... de que um cliente deve ter apenas um banqueiro e de que o conselho de um banqueiro deve ser seguido, foi raramente aplicado. Os clientes do Banco Mundial eram governos soberanos que resistiam à idéia de serem postos sob a tutela de um só guardião".<sup>32</sup>

Desde o fim da década de 50, entretanto, o Banco Mundial assumiu também um papel positivo em suas relações com os doadores bilaterais e emprestadores, ao assumir a liderança na organização de vários consórcios de ajuda e grupos consultivos em países específicos. Um dos primeiros consórcios foi o de ajuda à Índia, que surgiu em

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 504. Os autores notam também: "... O hábito do Banco de separar os 'projetos' bons e financiar primariamente os seus custos em moeda estrangeira, muito freqüentemente pôs o grande programa de ajuda dos Estados Unidos no papel pouco importante de fornecedor residual de assistência, exacerbando dessa maneira os problemas de relações públicas da Agency for International Development (AID)". (p. 505).

conseqüência de sérias dificuldades cambiais desse país durante o período de seu Segundo Plano Quinquenal. O Banco Mundial tomou a iniciativa, convocando uma reunião com os principais países doadores em fins de 1958, a fim de conseguir ajuda especial de maneira coordenada. A ajuda, em uma estrutura de Consórcio, tornou-se um fator importante na mobilização de recursos durante o Terceiro Plano Quinquenal da Índia. A razão para tal apoio internacional baseou-se em um estudo do Banco Mundial "... que analisou os planos da Índia, avaliou as necessidades de recursos externos, e recomendou o financiamento internacional dessas necessidades em um relatório a esse Consórcio".<sup>33</sup> Uma vez que o Consórcio passou a funcionar, "... o Banco Mundial, dada sua capacidade, não apenas como fonte de fundos, mas também como convocador, presidente e secretário do Consórcio, tornou-se uma espécie de intermediário, avaliando para os doadores a eficácia das políticas de desenvolvimento da Índia, de um lado, e agindo em favor da Índia na mobilização de fundos em montantes e tipos de ajuda adequados, de outro".<sup>34</sup> Desde aquela época até 1971 funcionaram dois consórcios e 12 grupos consultivos sob os auspícios do Banco.<sup>35</sup>

Nem todos os doadores ou países receptores têm sido felizes com esses clubes internacionais. Alguns dos doadores têm sentido que a formação de tais grupos exerce pressões no sentido de aumentar seus programas de ajuda, o que poderia não ser de interesse nacional. Alguns dos países receptores — como a Argentina, o Brasil e o Chile — não demonstraram nenhum interesse na formação desses grupos de coordenação. De fato, a existência de tais grupos pode ser vista pelos países receptores como uma redução de seu poder de barganha. Como é improvável que um único credor detenha o monopólio da sabedoria no que diz respeito às melhores políticas de desenvolvimento, tanto ao nível micro como ao macro, faria sentido para os países em desenvolvimento evitar a dependência de uma fonte unificada de crédito. O conselho de Paul Streeten aos funcionários públicos dos países em desenvolvimento é significativo a respeito:

33 I. Cargill, "Efforts for Influence Recipient Performance: Case Study of India", in *Lewis and Kapur* (ed.), *op. cit.*, p. 90.

34 *Ibid.*, p. 91.

35 Mason e Asher, *op. cit.*, p. 512.

“Vocês devem tentar maximizar o número de doadores e de canais de ajuda. Embora isso aumente o trabalho administrativo, torna possível jogar uns contra os outros, encorajando a competição. Quanto maior o número de canais, maior o número de interesses e, portanto, maior o fluxo de recursos. Oponham-se sempre aos esforços no sentido de coordenar, ajustar, ou integrar as atividades de ajuda e as instituições. . .”<sup>36</sup>

## 8 — Com vistas a uma instituição de desenvolvimento

As experiências acumuladas dos anos 50 e início dos anos 60 tornaram crescentemente óbvio que o processo de desenvolvimento era extremamente complexo, que a ênfase do Banco Mundial em grandes projetos de infra-estrutura não havia resolvido alguns dos problemas cruciais das sociedades atrasadas, e que a definição estreita do potencial de crédito eliminava muitos países pobres da lista de potenciais recebedores de recursos do Banco Mundial.

A criação da Associação de Desenvolvimento Internacional (AID) foi, em parte, planejada para resolver esse problema, pois se trata de um fundo de empréstimos em condições muito favoráveis, porém administrado pelo Banco Mundial. Antes da criação da AID, o Banco Mundial se opunha à concessão de empréstimos em tais circunstâncias, defendendo a opinião de que o principal impedimento a um aumento nos fluxos de financiamento era a escassez de propostas de projetos adequadamente preparados. Também admitia publicamente que “. . . as necessidades de capital para educação, saúde, saneamento, e outros propósitos indispensáveis para o desenvolvimento, . . . não eram adequadas aos propósitos do Banco”.<sup>37</sup> A criação da AID resultou da compreensão gradual, por parte dos funcionários do Banco Mundial e principais nações credoras, que países “. . . como a Índia e o Paquistão, quase não teriam possibilidades de extrair mais recursos de suas economias e, conseqüentemente, seria provável que

<sup>36</sup> Paul Streeten, *The Frontiers of Development Studies* (London: The Mac-Millan Press Ltda., 1972), p. 311.

<sup>37</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, p. 385.

teriam que baixar consideravelmente seus horizontes de desenvolvimento. Os países da África que tinham-se tornado independentes recentemente, com crédito ainda não estabelecido e recursos internos amiúde extremamente limitados, estavam em má situação. Os países com melhores perspectivas de exportação teriam a tendência a obter a maior parte da assistência para o desenvolvimento".<sup>38</sup>

A AID recebeu seus fundos das subscrições entre seus membros mais ricos e tem sido forçada a solicitar periodicamente novas contribuições. Reid diz que antes da fundação da AID "... o Banco não tinha que esmolar dinheiro dos governos, como faz a maioria das instituições internacionais. Antes de colocar seus títulos em um país, tinha que conseguir permissão do governo, mas isso não implicava o grau de dependência que resultaria da necessidade de obter fundos dos próprios governos. O Banco havia sido estabelecido com recursos dos governos e, em conseqüência, era relativamente independente dos mesmos. Essa é a grande vantagem da doação inicial: promove autonomia e independência. Mas quando a AID foi fundada, o Grupo do Banco teve que entrar para a grande lista de agências e instituições que solicitavam doações aos governos nacionais ...".<sup>39</sup>

Essa dependência foi-se tornando clara a cada nova solicitação de recursos. O maior problema tem sido comumente a atitude dos Estados Unidos, que é o maior contribuinte. Nas negociações para a primeira renovação dos recursos da AID, os Estados Unidos estavam conscientes dos efeitos de suas contribuições sobre o balanço de pagamentos, e ponderaram que embora suas contribuições chegassem a 40% do total, os financiamentos canalizados para compras em seu território chegavam apenas a 20% do total. A AID foi forçada, então, a prometer especial consideração aos problemas do balanço de pagamentos dos Estados Unidos em suas operações futuras.<sup>40</sup>

Os empréstimos da AID são feitos em condições muito mais favoráveis que os do Banco Mundial. Seus prazos de vencimento são comumente de 50 anos, com um período de carência de 10 anos e uma taxa de serviço de 0,75%; isso totaliza um elemento de doação

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 388.

<sup>39</sup> Reid, *op. cit.*, p. 19.

<sup>40</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, p. 409.

de 86,4%. Em comparação, um empréstimo típico do Banco, com 30 anos, prazo de carência de 10 anos e juros de 7% tem um elemento de doação de apenas 26%.

A definição do potencial de crédito (*creditworthness*) para a AID é bem diferente da usada para os empréstimos regulares do Banco. Primeiro, a qualificação para os créditos da AID depende do fato de um país não ter potencial de crédito no Banco. Segundo, a distribuição de fundos da AID depende do grau de pobreza de um país. Assim, uma regra que vem sendo seguida é a de que os fundos não devem ir para países com rendas *per capita* anuais superiores a \$ 375. O terceiro critério é o desempenho econômico do país, particularmente difícil para se estabelecer por padrões objetivos. O Banco "... tem utilizado em grande parte julgamento *ad hoc* para avaliar em que grau o desempenho deve influenciar a concessão ou não de créditos. O critério do desempenho tem sido aplicado primariamente no sentido macroeconômico, especialmente no campo das finanças públicas; e considerações de curto prazo parecem ter tido uma proeminência exagerada".<sup>41</sup> Na prática, o Banco não conduz um país aos limites de seu potencial de crédito antes de deixá-lo usar fundos da AID. A maioria dos países recebe uma mistura de empréstimos do Banco e da AID.

Os empréstimos da AID têm-se concentrado principalmente no Sul da Ásia. A Índia e o Paquistão juntos receberam 70% dos créditos entre 1960/65. Essa concentração geográfica diminuiu ligeiramente nos anos seguintes, mas a América Latina continua a receber proporção desprezível desses créditos. Em contraste com o Banco Mundial, cujos empréstimos foram principalmente para energia e transporte, uma grande proporção de recursos da AID foram para programas, bem como aplicações nos setores agrícola, educacional, habitação e abastecimento d'água.

A AID, declaram Mason e Asher, "... representa um triunfo da campanha perseverante dos países menos desenvolvidos, movida principalmente nas Nações Unidas, por uma fonte multilateral de fundos de investimento a taxas bem inferiores às cobradas pelo Banco, taxas que, de fato, se aproximam de doações. Sem a AID

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 404; v. também Lewis e Kapur, *op. cit.*, pp. 45-47, que contém os comentários de J. Burke Knapp.

... o Banco ... não seria uma fonte importante de assistência financeira aos países mais pobres do mundo, especialmente aqueles com renda *per capita* inferior a \$ 100, ou a outros países pobres que não tenham capacidade de suportar as condições dos empréstimos do Banco Mundial".<sup>42</sup>

As operações da AID parecem ter sido apenas o início de uma mudança na posição do Banco Mundial em relação ao Terceiro Mundo. Nos anos 60 tornou-se crescentemente óbvio para várias pessoas com sensibilidade e posição de liderança que o processo de desenvolvimento era substancialmente mais complexo do que se havia imaginado. Uma dessas pessoas foi George Woods, presidente do Banco Mundial em 1963/68. Sob sua liderança, o Banco começou a mudar a natureza de algumas de suas operações. Reid diz que, sob a liderança de Woods, "... o Grupo do Banco aumentou muito a proporção de seus empréstimos à agricultura e à educação. Iniciou programas de empréstimos à Índia e ao Paquistão. Financiou dispêndios locais e deu maior preferência aos fornecedores locais dos países de baixa renda. Seus empréstimos tornaram-se mais flexíveis, ampliando-se os períodos de carência e os prazos de pagamento. Deu mais auxílio aos países mais pobres na preparação de projetos. Libertou-se das limitações advindas da hostilidade ideológica à propriedade pública nos bancos de desenvolvimento e na indústria de transformação. Tornou-se cada vez mais preocupado com a importância da redução da taxa de crescimento da população nos países de baixa renda..."<sup>43</sup>

Quando McNamara assumiu a liderança do Banco, estava decidido a aumentar o nível das operações do Banco e a acelerar as providências iniciadas por Woods. Suas idéias sobre a natureza do desenvolvimento e o papel do Banco estão bem sumariadas em seu livro. É revelador aprender com um homem de sua experiência que "... limitar nossa atenção à expansão do PNB ... pode apenas conduzir a um maior desequilíbrio político, social e econômico. Embora um aumento no PNB seja uma condição necessária ao desenvolvimento, não é condição suficiente".<sup>44</sup> Ele é da opinião de que "Programas de desenvolvimento que enfatizem a diminuição da pobreza, a eli-

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 417.

<sup>43</sup> Reid, *op. cit.*, p. 20.

<sup>44</sup> McNamara, *op. cit.*, p. 55.

minação da subnutrição e a criação de empregos, como metas da alta prioridade, devem dar atenção particular à agricultura”.<sup>45</sup> Entretanto, os “... benefícios do progresso agrícola podem também ser limitados se seus efeitos forem a expansão dos fazendeiros grandes às expensas dos parceiros e dos pequenos agricultores”.<sup>46</sup>

McNamara fala de novas maneiras de utilizar as missões do Banco nos países membros, as quais “... auxiliarão o governo membro a traçar uma estratégia geral de desenvolvimento, incluindo os principais setores da economia. As missões investigarão não apenas os problemas tradicionais mas também outras facetas do desenvolvimento: questões relacionadas com crescimento da população, urbanização, reforma agrária, distribuição de renda, saúde pública e conservação do meio-ambiente”.<sup>47</sup> Ele se mostra ainda muito interessado na distribuição de renda nos países em desenvolvimento e advoga que “... Reformas institucionais para redistribuir o poder econômico são criticamente necessárias em diversos países em desenvolvimento — reforma agrária, reforma das empresas, reforma tributária, reforma bancária, e muitas outras. A continuação dos padrões existentes de posse de terra, leis fiscais, e regulamentações bancárias assegurará simplesmente a perpetuação da atual distribuição de ativos e renda. O Banco apoiará reformas nessas áreas com assistência técnica e financeira”.<sup>48</sup>

Tais pronunciamentos pelo chefe de uma organização que costumava ser extremamente consciente das reações dos centros financeiros às suas atitudes e às suas atividades refletem uma mudança significativa. Com efeito, sob a administração de McNamara o Grupo do Banco ampliou o escopo de suas atividades, duplicou seus empréstimos e quase dobrou seu pessoal. Foi visto na Tabela 5 que houve também um notável crescimento dos empréstimos à agricultura; e embora os empréstimos para os setores de educação e abastecimento d'água ainda representem uma proporção pequena do *portfolio* de empréstimos do Grupo do Banco, quase dobraram em valor no período considerado.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 115.

O hiato existente entre os pronunciamentos públicos de seus porta-vozes e a prática diária do Banco é devido em grande parte à natureza das novas tarefas que McNamara definiu para o Banco. Assim, "... se o Banco tentar aumentar substancialmente o escopo de seus empréstimos para incluir programas de obras públicas geradoras de emprego e projetos pequenos na indústria e na agricultura, e ao mesmo tempo ampliar as considerações que devem ser observadas na seleção e avaliação de projetos, claro está que as novas metas apresentam dificuldades maiores. Um movimento nessa direção necessitaria ser acompanhado de um programa de recrutamento que trouxesse para o Banco um conjunto de profissionais com qualificações diferentes das agora existentes ... Energia, transporte ferroviário e rodovias-tronco em geral requerem 'insumos de pessoal', por dólar emprestado, menores do que projetos industriais e agrícolas e muito menores do que projetos em educação, planejamento familiar e desenvolvimento urbano".<sup>49</sup>

## 9 — Uma burocracia de técnicos

Tanto os livros de Mason e Asher como o de Reid contém muitas informações úteis sobre o pessoal do Banco, assim como críticas. Embora sua organização seja de natureza hierárquica e as decisões básicas de política sejam tomadas no topo, aparentemente com pouca consulta aos níveis inferiores, a fonte básica de informação é seu pessoal técnico. As observações, análises e interpretações dos desenvolvimentos ocorridos nos países membros têm considerável influência na percepção da liderança em relação à realidade do Terceiro Mundo e nas decisões de política.

O pessoal do Banco Mundial/AID cresceu de 430, em 1951, para 646, em 1960, e 2.610, em 1971 (de 1968 a 1971 cresceu de 75%). A maioria dos funcionários trabalha em Washington, uma vez que o Banco Mundial tem sido sempre uma instituição baseada no escritório central, apoiando-se principalmente em missões periódicas. O uso de representantes locais com autoridade para tomar decisões foi evitado; receiava-se que poderiam facilmente identificar-se com problemas e interesses locais, perdendo assim a perspectiva e a objetivi-

<sup>49</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, pp. 733-734.

dade do distanciamento. O Banco, bem como organizações semelhantes, governamentais ou privadas, com atividades em escala mundial, teve que enfrentar um paradoxo. Os representantes locais poderiam obter melhor compreensão dos problemas de desenvolvimento do país, poderiam "... ter muitas oportunidades de conhecer o povo e sua cultura, adquirir um entendimento melhor dos problemas especiais e peculiares enfrentados pelos políticos, funcionários públicos e homens de negócio da região na execução de políticas mais adequadas a um desenvolvimento sadio".<sup>50</sup> Entretanto, existe o perigo de se tornarem demasiadamente identificados com os interesses locais. Os funcionários do escritório central que vêm em missões periódicas não correm o perigo de perder a perspectiva, mas nunca chegam bastante perto para entender problemas sócio-econômicos fundamentais.

Ocasionalmente, o Banco tem criado escritórios de residentes, os quais tiveram seu número aumentado em meados dos anos 60 devido à escassez de projetos bem preparados por parte dos países africanos. O Banco criou escritórios de residentes em Nairóbi, para a África Oriental, e em Abidjan, para a África Ocidental. Atualmente, o Banco mantém 12 escritórios regionais, os quais se ocupam principalmente com tarefas de assessoramento.

Mason e Asher reconhecem vários dos percalços de uma organização centralizada em um único local. Notam que "... Os tomadores de empréstimo algumas vezes reclamam da rapidez das missões do Banco, que se alojam nos melhores hotéis das cidades e inundam os ministérios com pedidos de dados".<sup>51</sup> No tocante ao pessoal, eles notam que "... As escalas de salários e *fringe benefits* tornam o emprego no Banco atraente para o pessoal qualificado dos países ricos e duplamente atraente para o pessoal dos países pobres — é até mesmo mais fácil para os últimos ficarem fora de contato com o pensamento e as aspirações do povo nos países dos quais eles vieram e para os quais presumivelmente voltarão".<sup>52</sup> Reid, no entanto, é muito mais duro e direto:

"Os funcionários que lidam diretamente com países pobres farão mais mal que bem se forem racialmente ou culturalmente arrogantes."

<sup>50</sup> Reid, *op. cit.*, p. 184.

<sup>51</sup> Mason e Asher, *op. cit.*, p. 256.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 72.

tes, se não puderem compreender a profundidade da pobreza da maioria desses países, os valores e as virtudes de outras civilizações que não as suas, a necessidade de conciliar a importância de um crescimento rápido da produção de bens e serviços essenciais com esforços para melhorar as condições econômicas e sociais dessas regiões, de manter e enriquecer valores culturais e sociais locais; se eles não puderem entender porque é tão mais difícil para os governos de países pobres aumentar a taxa de poupança e escolher entre um pouco mais ou um pouco menos de crescimento econômico, um pouco mais ou um pouco menos de justiça social, e se não puderem entender os sentimentos das pessoas com que lidam nesses países e que para pedir auxílio têm de negociar com seus doadores e se submeter às investigações de seus negócios por pessoas de fora, recebendo conselhos delas. Os funcionários do Banco devem entender que a diplomacia do desenvolvimento é uma das mais difíceis, e que quando tiverem que aconselhar devem fazê-lo da maneira menos arrogante possível. Eles devem estar conscientes de que o sucesso de um diplomata do desenvolvimento é medido não pela sabedoria do conselho que dá mas pela proporção de seu sábio conselho que é aceita ...”

“Os funcionários do Banco que lidam com os países tomadores devem constantemente lembrar a si próprios que o julgamento humano é falível – portanto até os especialistas do Grupo do Banco Mundial podem enganar-se; e que respostas inequívocas às perguntas complexas da estratégia de desenvolvimento são raramente possíveis ...”.<sup>53</sup>

Reid exprime também dúvidas sobre a adequação da formação profissional de muitos funcionários do Banco:

“... Muitos dos funcionários do Grupo do Banco esquecem onde estavam dois séculos atrás os países desenvolvidos de hoje. Muitos dos mais jovens membros do pessoal do Banco, particularmente economistas, não dão valor à história, nem consideram o desenvolvimento como parte de um processo histórico. Eles foram treinados em universidades onde é possível obter um Ph.D. em economia sem jamais haverem estudado história econômica. O Banco deve assegurar-se de

<sup>53</sup> Reid, *op. cit.*, p. 90.

que os membros de seu corpo técnico que não viveram em países pobres devem ter seus horizontes alargados, servindo em escritórios regionais ou missões de residentes . . .”

Todos os economistas no corpo técnico do Grupo do Banco devem servir em missões em países pobres durante um período de pelo menos dois meses cada dois anos, aproximadamente. “Os estatísticos poderiam com utilidade passar uma semana descobrindo como as estatísticas são de fato coletadas nas aldeias. Isto reduziria o perigo de fazerem análises sofisticadas baseadas em estatísticas com largas margens de erros . . .”<sup>54</sup>

## 10 — Comentários finais

Os livros examinados tornam abundantemente claro que é difícil fazer julgamentos não ambíguos sobre o desempenho do Grupo do Banco no Terceiro Mundo. Trata-se de uma organização complexa que tem sofrido algumas mudanças profundas desde sua fundação. Embora ainda dependa dos mercados de capitais e dos governos ocidentais para suas fontes de fundos, vem-se tornando menos doutrinária em sua abordagem dos problemas do desenvolvimento — perdeu sua aversão ao financiamento de empresas do governo, aos projetos de cunho social e já advoga reformas sócio-econômicas. Existem limites ao tipo de regime com que pode negociar e ao montante relativo dos empréstimos que pode destinar a projetos sociais de alto risco, mas tais limitações são muito menores do que eram nos primeiros 15 anos. É ainda de se ver quanto do idealismo do atual presidente pode ser traduzido em ações concretas e pode estimular seu corpo profissional de elite.

Há pouca dúvida de que, em uma época de entusiasmo declinante pela ajuda bilateral, que piorou devido à crise monetária internacional e às convulsões resultantes da crise mundial de energia, a liderança do Banco Mundial na comunidade credora aumentou de importância, e de que à sua tarefa de obter recursos nos mercados de capitais e nos governos ocidentais foi adicionada à de encontrar

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp. 187-188.

maneiras de persuadir os países exportadores de petróleo a canalizar parte de seus lucros para os países do Terceiro Mundo através de seus bons ofícios. As implicações desses fatos novos no modo de operação do Banco, i.e., no desempenho junto a esses novos países, só se tornarão conhecidas na segunda metade dos anos 70.