



Tempo

ISSN: 1413-7704

secretaria.tempo@historia.uff.br

Universidade Federal Fluminense

Brasil

Mendes Pereira, João Márcio

A "autorreforma" do Banco Mundial durante a gestão Wolfensohn (1995-2005): iniciativas, direção e limites

Tempo, vol. 16, núm. 31, 2011, pp. 177-205

Universidade Federal Fluminense

Niterói, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=167020951008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A “autorreforma” do Banco Mundial durante a gestão Wolfensohn (1995-2005): iniciativas, direção e limites^{1 2}

João Márcio Mendes Pereira³

O artigo discute as principais iniciativas da gestão Wolfensohn direcionadas à autorreforma do Banco Mundial e propõe um balanço dos seus resultados. Conclui que a gestão obteve uma vitória política importante ao dividir parte dos críticos do Banco. Suas principais ações, porém, expuseram os limites incontornáveis da autorreforma.

Palavras-chave: Banco Mundial – James Wolfensohn – Organizações Não Governamentais

The “self-reform” of the World Bank during the Wolfensohn management (1995-2005): initiatives, direction and limits

The article discusses the main initiatives of the Wolfensohn directed towards the self-reform of the World Bank and suggests a balance sheet of the results. It concludes that the management obtained an important political victory in dividing part of the Bank's critics. Its main actions, however, exposed the insurmountable limits of self-reform.

Keywords: World Bank – James Wolfensohn – non-government organizations

¹ Artigo recebido e aprovado para publicação em janeiro de 2011.

² O presente artigo é fruto da tese de doutorado intitulada *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense em janeiro de 2009 e publicada pela editora Civilização Brasileira em 2010.

³ Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e professor do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ. E-mail: joao_marcio1917@yahoo.com.br

La “réforme auto-réalisée” par la Banque Mondiale sous la gestion de Wolfensohn (1995-2005): les initiatives, la direction et ses limites

L'article discute des principales initiatives de la période Wolfensohn tournées vers la “réforme auto-réalisée” de la Banque Mondiale et propose un bilan de ses résultats. La conclusion signale que cette gestion Wolfensohn a connu une victoire politique importante, parvenant à diviser une partie des opposants de la Banque. Néanmoins, ses principales actions ont mis en évidence les limites incontournables de cette auto-réforme.

Mots-clés: Banque Mondiale – James Wolfensohn – organisations non-gouvernementales.

No início dos anos 1990, o Banco Mundial⁴ encontrava-se sob intenso fogo cruzado. Três linhas de ataque, vindas de dentro e de fora do *establishment* capitalista, tinham perfil e bases organizativas bem-definidas. A primeira, mais à esquerda, denunciava os impactos socioambientais provocados por projetos financiados pelo Banco na América Latina, na Ásia e na África, bem como os efeitos socialmente regressivos decorrentes ou agravados por programas de ajustamento estrutural, impulsionados pelas instituições gêmeas de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial).⁵ Em grande parte, tais vozes estavam engajadas em duas grandes ações coletivas: de um lado, a campanha por mais transparência e responsabilização (*accountability*) do Banco; de outro, a campanha “50 anos bastam” (*50 years is enough*), à frente de protestos contra as gêmeas e centrada na palavra de ordem “reforma ou fecha” (*fix it or nix it*), embora alguns setores mais radicalizados bradassem a tese da impossibilidade de o Banco ser reformado. Havia uma superposição considerável de atores entre

⁴ O Grupo Banco Mundial (GBM) é constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), Instituto do Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. O Banco Mundial é constituído apenas pelo Bird e pela AID. Para informações detalhadas sobre o funcionamento de cada um dos componentes do GBM e suas operações, *vide* a página do Banco [<http://www.worldbank.org/>] e a síntese de João Márcio M. Pereira, *op. cit.*, Capítulo 1.

⁵ *Vide* Kevin Danaher (ed.), *50 years is enough: the case against the World Bank and the International Monetary Fund*, Boston, South End Press, 1994; Catherine Caufield, *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*, Nova York, Henry Holt, 1996; Susan George & Fabrizio Sabelli, *La religión del crédito: el Banco Mundial y su imperio secular*, 2. ed., Barcelona, Intermón, 1996.

*A “autorreforma” do Banco Mundial durante a gestão Wolfensohn (1995-2005):
iniciativas, direção e limites*

ambas as campanhas, levadas adiante por organizações não governamentais (ONGs), a maioria das quais norte-americanas e internacionais.

A segunda linha, de caráter liberal, advogava a revisão urgente das funções do Banco e do FMI em face da globalização financeira, propondo que o Banco deixasse de financiar o setor público e passasse a atuar como “mobilizador de recursos” (privados e públicos, intelectuais e financeiros) para a expansão direta do setor privado.⁶ Dentro do *establishment* norte-americano, um dos seus pivôs era a Comissão Bretton Woods, presidida por Paul Volcker, ex-presidente do Federal Reserve (1979-1987). Criada em 1983, no auge das hostilidades do Partido Republicano e do governo Reagan em relação ao Banco e a todo tipo de instituição multilateral, a Comissão era composta por políticos dos partidos Democrata e Republicano, banqueiros de investimento e empresários envolvidos com projetos financiados pelo Banco ao redor do mundo. Algumas das maiores empresas norte-americanas tinham assento na Comissão, cujo propósito era apoiar as instituições financeiras multilaterais (IFIs) e garantir a liderança efetiva dos Estados Unidos nelas, dada a importância estratégica da sua atuação para a defesa de interesses financeiros, comerciais e industriais estadunidenses.⁷

A terceira, de matiz ultraliberal, sustentava que instituições como o Banco Mundial haviam se tornado irrelevantes como fontes de financiamento para o “desenvolvimento”, dada a discrepância crescente entre o volume dos fluxos privados de capital e o caixa das fontes multilaterais de crédito. Desse ponto de vista, tais organizações deveriam ser minimizadas ou mesmo dissolvidas, assim como todo o sistema de ajuda internacional ao desenvolvimento, em favor da liberalização total dos mercados financeiros nacionais e do subsequente “efeito riqueza” que ela supostamente produziria.⁸ Essa vertente estava nucleada em organizações como o Cato Institute, a Heritage Foundation e o American Enterprise Institute.⁹

⁶ Caufield, *op. cit.*, p. 306.

⁷ George & Sabelli, *op. cit.*, p. 295; Caufield, *ibidem*, p. 317.

⁸ Vide Doug Bandow & Ian Vásquez (eds.), *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF, and the developing world*, Washington DC, Cato Institute, 1994.

⁹ Informações sobre essas organizações, bem como farto material produzido por elas, podem ser encontradas nas *webpages* <http://www.cato.org/>, <http://www.heritage.org/> e <http://www.aei.org/>. Para uma discussão sobre a influência desses e de outros *think tanks* na formulação e condução das políticas externa e interna norte-americanas, vide, sobretudo, Donald Abelson, *A capitol idea: think tanks and US foreign policy*, Montreal & Kingston/Londres/Ithaca, McGill-Queen's University

A comemoração oficial dos 50 anos das gêmeas de Bretton Woods, a criação da Organização Mundial do Comércio (programada para janeiro de 1995) e a eclosão da crise financeira do México no final de 1994 – menos de um ano depois do início do Tratado Norte-americano de Livre Comércio e da insurreição zapatista – serviam como combustíveis conjunturais para alimentar a polêmica e os embates sobre o presente e o futuro do Banco Mundial.

Wolfensohn entra em cena

Em meio ao fogo cruzado, o governo Clinton indicou James Wolfensohn para a presidência do Banco Mundial.¹⁰ Na visão da Casa Branca, o novo presidente¹¹ deveria conduzir a instituição por dois mandatos (10 anos) para pôr em prática uma tripla missão: (i) promover reformas que reconstruíssem a instituição e sua imagem, a fim de adequá-la ao cenário político pós-guerra fria e às injunções da globalização financeira; (ii) responder com eficácia às prioridades norte-americanas em matéria de política externa, como a liberalização econômica do Leste

Press, 2006, e também Jean Stefancic e Richard Delgado, *No mercy: how conservative think tanks and foundations changed America's social agenda*, Philadelphia, Temple University Press, 1996.

¹⁰ Desde a Conferência de Bretton Woods, em 1944, os Estados Unidos têm a prerrogativa de indicar o presidente do Banco Mundial, sempre um cidadão norte-americano, enquanto à Europa cabe indicar o diretor-gerente do FMI, sempre um cidadão europeu. Trata-se de uma regra informal que jamais foi quebrada.

¹¹ À exceção de Robert McNamara (1968-1981), ex-secretário de defesa dos Estados Unidos nos governos Kennedy e Johnson, todos os demais presidentes do Banco Mundial até então vieram direta ou indiretamente do setor financeiro norte-americano. Vide Devesh Kapur *et al.*, *The World Bank: its first half century*, Washington DC, Brookings Institution Press, v. 1, 1997, p. 915; Edward Mason & Robert Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington DC, The Brookings Institution, 1973, p. 798. Wolfensohn seguiu a regra. Ex-aluno da Harvard Business School, o australiano Wolfensohn havia exercido cargos diretivos no grupo bancário J. Henry Schroder em Londres e Nova York entre 1967 e 1976, quando foi para o banco de investimento Salomon Brothers. Lá trabalhou na operação de socorro à empresa automobilística Chrysler Corporation, executada pelo governo dos Estados Unidos em 1979, situação que o aproximou da política de Washington. Tentou se cacifar para suceder McNamara na presidência do Banco Mundial, naturalizando-se norte-americano. Sem sucesso, abriu em 1981 a sua própria firma, a James D. Wolfensohn Inc. No início dos anos 1990, Wolfensohn possuía fortuna pessoal considerável, gozava de reputação sólida nos círculos da alta finança internacional e trânsito junto a alguns dos grupos econômicos mais poderosos dos Estados Unidos e da Europa. Além disso, presidia o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Princeton e o Carnegie Hall e também era conselheiro da Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard. Vide Sebastian Mallaby, *The world's banker: a story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations*, Nova York, Penguin Books, 2004, p. 37-56.

*A “autorreforma” do Banco Mundial durante a gestão Wolfensohn (1995-2005):
iniciativas, direção e limites*

Europeu e da Rússia e a “reconstrução” de países e regiões destruídos por conflitos armados e guerras, como os Bálcãs e a Faixa de Gaza;¹² (iii) impulsionar o ajustamento/enquadramento macroeconômico dos países da periferia e iniciar um novo ciclo de reformas estruturais, de natureza político-institucional, o que punha na ordem do dia a questão da sustentabilidade política das reformas neoliberais.¹³

Iniciada em junho de 1995, a nova gestão prometeu mudanças profundas no Banco Mundial. Em seu primeiro discurso diante do Conselho de governadores do Banco, Wolfensohn¹⁴ demarcou as cinco grandes linhas de ação do seu mandato: 1) a promoção de um clima hospitaleiro ao fluxo transnacional de capitais e à acumulação capitalista, para cuja obtenção o Banco deveria priorizar, na relação com os governos, questões como a remodelagem do aparato público e de suas relações com o setor privado, a redefinição dos sistemas legais e o fortalecimento dos direitos de propriedade; 2) a articulação – nos âmbitos global, nacional e sub-nacional – de novas “associações” (*partnerships*) com o setor privado, instituições bilaterais e multilaterais, bancos regionais de desenvolvimento, governos, ONGs e outros atores sociais, e o aprofundamento daquelas já existentes; 3) a organização de programas de “reconstrução” econômica e institucional pós-conflitos em países do Sul e do Leste, em parceria com outros organismos multilaterais, bilaterais, ONGs e empresas privadas; 4) a negociação com o FMI e outros credores para a elaboração de um plano de redução parcial da dívida multilateral dos países mais endividados, em troca da realização de “políticas sólidas e implementação efetiva e transparente”;¹⁵ 5) a realização de uma reforma administrativa comprometida com a eficácia dos resultados dos projetos financiados, em vez da tradicional “cultura da aprovação” de projetos para mover o máximo possível de dinheiro.

¹² Sebastian Mallaby, *op. cit.*, p. 73.

¹³ Shahid Javed Burki & Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington DC, Banco Mundial, 1998; Shahid Javed Burki e Guillermo Perry, *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*, Washington DC, World Bank, 1997; Moisés Naím, “Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional”. In: Carlos G. Langoni (org.), *A nova América Latina*, Rio de Janeiro, FGV, 1996, p. 211-263.

¹⁴ James Wolfensohn, *New directions and new partnerships*, Washington DC, Address to the Board of Governors, 10 de outubro de 1995.

¹⁵ *Ibidem*, p. 13.

Uma das primeiras providências de Wolfensohn foi abrir ou ampliar canais de diálogo e cooperação com ONGs, em particular com aquelas baseadas em Washington. Afinal, segundo ele, todos faziam parte do mesmo “negócio do desenvolvimento” e estavam interessados em resultados concretos. O Banco, sob sua direção, aprenderia a “ouvir as críticas” e a responder a elas de maneira “mais construtiva”.¹⁶ Enfim, todos sairiam ganhando com um Banco Mundial mais participativo, transparente, *accountable* e efetivo na promoção do “desenvolvimento sustentável” e da “redução da pobreza”.

O departamento de relações públicas recebeu ordens expressas para aumentar o grau de interferência sobre o departamento de pesquisa. Segundo depoimentos de membros do *staff* coligidos por uma avaliação encomendada pelo próprio Banco a prestigiosos acadêmicos do *mainstream*, o objetivo era impedir que viessem à tona pesquisas que ofendessem as ONGs ou lhes fornecessem material que pudesse ser usado contra o Banco.¹⁷

A estratégia de relações públicas de Wolfensohn foi posta à prova logo no primeiro trimestre da sua gestão, com a apresentação de uma denúncia ao Painel de Inspeção¹⁸ relativa ao Projeto Arun III, que previa a construção de uma contro-

¹⁶ Wolfensohn, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷ Angus Deaton *et al.*, *An evaluation of World Bank research, 1998-2005*, Washington DC, 2006, p. 127.

¹⁸ Criado em setembro de 1993 em resposta, sobretudo, a pressões de grupos ambientalistas e de defesa dos direitos humanos, o Painel de Inspeção funciona como um foro independente, cuja missão é investigar denúncias de pessoas ou organizações afetadas ou que podem ser afetadas negativamente por projetos financiados pelo Banco Mundial. As denúncias devem versar estritamente sobre o descumprimento pelo Banco de seus próprios procedimentos e regras operacionais. Os denunciantes devem já haver tentado apresentar suas reclamações ao *staff* ou à gerência do Banco, sem obterem uma resposta considerada satisfatória. Os membros do Painel são designados pelo presidente do Banco Mundial e aprovados pela Diretoria Executiva. Uma vez recebida a denúncia, o Painel avalia e aponta ou não à Diretoria do Banco a necessidade de uma investigação. À Diretoria cabe decidir se o Painel seguirá em frente ou não. Concluída a investigação, o Painel remete o informe final à administração do Banco, que tem seis semanas para preparar um relatório à Diretoria indicando como responder às conclusões do Painel. Cabe à Diretoria anunciar se o Banco tomará medidas de correção e, nesse caso, quais. Apesar das limitações evidentes, trata-se do único canal de acesso para reclamações de organizações sociais existente na estrutura do Banco. Naquele momento, o Banco era a única instituição financeira multilateral a dispor de tal canal. Sobre o tema, *vide* George e Sabelli, *op. cit.*; Caufield, *op. cit.*; Robert H. Wade, “Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995”. In: Devesh Kapur *et al.* (eds.), *The World Bank: its first half century*, Washington DC, Brookings Institution Press, v. 2, 1997, p. 611-734; Dana Clark, “Funcionamiento del Panel de Inspección del Banco Mundial”. In: Dana Clark, Jonathan Fox & Kay

vertida barragem no Nepal. Imediatamente, o projeto se tornou alvo de críticas ambientalistas e referência para um movimento internacional mais amplo contra a construção de grandes projetos hidroelétricos.¹⁹ Por ser a primeira denúncia submetida ao Painel, o processo foi cercado de atenção pública e expectativas. Entre idas e vindas e malgrado todas as manobras da gerência do Banco, o informe do Painel, finalizado em junho de 1995, foi amplamente crítico ao projeto.²⁰ Extratos do informe vazaram e os questionamentos ao Banco subiram de tom, acusando-o, entre outras coisas, de “crimes contra a humanidade”. No início de agosto, então, contrariando a posição da gerência, Wolfensohn retirou o Banco do projeto. Segundo o presidente do Painel na época, diversas ONGs norte-americanas e internacionais “expressaram sua gratidão a Wolfensohn, assim como a esperança de que, pela primeira vez, fosse possível desenvolver uma relação de trabalho firme com o Banco”.²¹ A concessão aos ambientalistas e a disposição para o diálogo também desarmou vários membros da campanha “50 anos bastam”.

A movimentação inicial de Wolfensohn foi extremamente bem-sucedida do ponto de vista político.²² Tanto assim que, em outubro de 1995, a reunião anual das gêmeas de Bretton Woods foi marcada não pelo coro de “50 anos bastam” e “reforma ou fecha” do ano anterior, mas, sim, por uma conferência pública na qual algumas ONGs internacionais anunciaram sua disposição de dialogar com o Banco. Este, a partir de então, passou a classificar as ONGs como “razoáveis” e “não razoáveis” conforme o seu grau de cooperação.²³

Treacle (comp.), *Derecho a exigir respuestas. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, p. 41-65.

¹⁹ Bruce Rich, “The World Bank under James Wolfensohn”. In: Johathan Pincus & Jeffrey Winters (eds.), *Reinventing the World Bank*; Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2002, p. 29-30.

²⁰ Richard E. Bissell, “El proyecto hidroeléctrico Arun III de Nepal”. In: Dana Clark, Jonathan Fox & Kay Treacle, *op. cit.*, p. 74-85.

²¹ *Ibidem*, p. 84.

²² Patrick Bond, *Against global apartheid: South Africa, the World Bank, IMF and international finance*, Londres/Cape Town, Zed Books/University of Cape Town Press, 2003, p. 199-207; Sebastian Mallaby, *op. cit.*, p. 114-15.

²³ John Mihevic, “El Banco Mundial a los 60 años”, *Revista del Sur*, n. 155-156, set./out. 2004, p. 1; Walden Bello e Shalmali Guttal, “The limits of reform: the Wolfensohn era at the World Bank”, *Race & Class*, v. 47, n. 3, 2006, p. 69; Patrick Bond, “Civil society and Wolfowitz’s World Bank: reform or rejection”. In: David Moore (ed.), *The World Bank: development, poverty, hegemony*, Scottsville, University of KwaZulu-Natal Press, 2007, p. 479.

Para além da persuasão e da cooptação – para as quais o Banco dispõe de recursos nada modestos –, o fato é que a instituição àquela altura já havia aprendido a cultivar ONGs e a trabalhar com elas, por meio de contratos de consultoria e implementação de projetos de todo tipo, em particular nas áreas social e ambiental, na esteira, por um lado, dos processos de privatização e liberalização ao Sul e ao Leste e, por outro, do crescimento exponencial do volume de fundos bilaterais e multilaterais, públicos e privados, carreados pelo circuito das ONGs.²⁴ Enquanto, por exemplo, no período 1987-1995 o número de projetos do Banco em colaboração com ONGs chegou a representar 25% do total, no ano 1999 alcançou nada menos que 52% dos projetos financiados pelo Banco.²⁵

Enquanto Wolfensohn esforçava-se para ampliar as relações com as ONGs, os republicanos tornaram-se maioria no Congresso e voltaram a desferir seus golpes tradicionais contra o Banco Mundial. Partindo da avaliação de que, após o fim da guerra fria, os empréstimos do Banco haviam perdido sua função política, os republicanos argumentavam que, diante da globalização financeira, o Banco simplesmente tornara-se irrelevante como prestador para o setor público (Estados nacionais).²⁶ O congressistas do partido ameaçavam reduzir em 40% o pagamento da última parcela da contribuição dos Estados Unidos à 10ª Reposição da AID (1994-1996).²⁷ Outros doadores, em resposta, sinalizavam que

²⁴ Ngaire Woods, *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2006, p. 200-201; Mike Davis, *Planeta Favela*, São Paulo, Boitempo, 2006, p. 84-85; Michael Goldman, *Imperial nature: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2005, p. 37.

²⁵ Banco Mundial, *Annual report*, Washington DC, 1999, p. 139; Banco Mundial, *Informe anual*, Washington DC, 1998, p. 83.

²⁶ A discrepância era mesmo assombrosa. No ano fiscal de 1995, por exemplo, o Banco bombeou em empréstimos US\$ 22,5 bilhões, um número considerável se comparado ao desempenho de outras IFIs e agências bilaterais de ajuda, mas muito aquém do fluxo líquido de capital privado direcionado aos países da periferia no mesmo ano, em torno de US\$ 206 bilhões, dos quais mais de dois terços se concentraram em alguns poucos “mercados emergentes”. Vide Mallaby, *op. cit.*, p. 72-73.

²⁷ O Bird, criado em 1944 e em operação desde 1946, empresta somente para governos e instituições públicas, com juros próximos aos praticados no mercado financeiro, e a maior parte dos seus recursos advém da tomada de empréstimos e da intermediação financeira em mercados internacionais de capital mediante a emissão de bônus, com prazos de desconto e taxas de juros variados. Como o capital do Bird é garantido pelos Estados-membros, os bônus que emite gozam de solidez notável, expressa pela qualificação de risco AAA, a máxima outorgada por agências especializadas. Seus clientes são, na maioria, países de renda média. Já a AID foi criada em 1960 para conceder créditos em condições mais brandas para governos e instituições públicas de países pobres que, por seu

reduziriam suas contribuições na mesma proporção, o que inviabilizaria as operações da AID.²⁸ Além disso, as negociações para a 11ª Reposição (1997-1999), cuja conclusão estava programada para o final de 1995, estavam completamente paralisadas.

Em suma, se, por um lado, Wolfensohn e sua equipe esforçavam-se para ganhar apoios no universo das ONGs (em particular, daquelas baseadas em Washington DC), por outro, o Banco enfrentava a ameaça de se tornar um ator financeiro cada vez mais marginal. Ademais, em tempos de euforia globalizadora e sobre os escombros do “socialismo real”, havia uma crescente perda de convicção e interesse político entre os países ricos (doadores) na necessidade da ajuda ao desenvolvimento para minimizar problemas sociais e econômicos das regiões e populações mais pobres do mundo.²⁹

Para demover a maioria republicana, a gestão Wolfensohn partiu para a ofensiva publicitária, anunciando nos principais jornais dos Estados Unidos os benefícios que a atuação do Banco gerava para a economia do país. Veiculada no segundo semestre de 1995, a campanha destacou que os empréstimos da instituição resultavam em contratos extremamente lucrativos para inúmeras empresas norte-americanas, contribuindo, assim, para a criação de empregos nos Estados Unidos e o aumento das exportações.³⁰ Além disso, os anúncios também afirmavam que o Banco ajudava os empresários indiretamente, ao impulsionar a liberalização comercial e financeira nos países clientes por meio de empréstimos e “aconselhamento político” aos governos. Por fim, o Banco pôs um anúncio no jornal do Congresso no qual elencava todas as corporações privadas beneficiadas

nível de renda, não tinham acesso aos mercados de capitais nem eram elegíveis ao financiamento do Bird. A AID tem três fontes de financiamento: doações voluntárias dos países-membros mais ricos e de alguns países elegíveis ao Bird, ressarcimento dos seus próprios créditos pelos mutuários e transferências da receita líquida do Bird e da CFI. A primeira fonte é responsável pela maior parte dos recursos da AID. As doações ocorrem periodicamente a cada três anos, por meio de reposições (*replenishments*) negociadas entre cerca de 30 países doadores. A contribuição dos Estados Unidos precisa ser aprovada pelo Congresso daquele país. Significa dizer que, enquanto o Bird se financia basicamente nos mercados financeiros, a AID depende enormemente do jogo político entre os países doadores e, no caso dos Estados Unidos, depende também da relação entre Executivo e Legislativo.

²⁸ Caufield, *op. cit.*, p. 313-314.

²⁹ Rich, “The World Bank under James Wolfensohn”, *op. cit.*, p. 28.

³⁰ Nicholas Hildyard, “Public risk, private profit: the World Bank and the private sector”, *The Ecologist*, v. 26, n. 4, 1996, p. 176-177.

por contratos com o Banco, bem como o número de empregos gerados nos distritos eleitorais dos respectivos congressistas.³¹

Além disso, Wolfensohn partiu para o *lobby* junto ao empresariado, ao governo e às ONGs. Obteve das principais ONGs baseadas em Washington uma trégua até o final do ano, argumentando que isso ajudaria a esvaziar a campanha republicana. Por intermédio da Comissão Bretton Woods e do Conselho Nacional de Comércio Exterior, grandes corporações beneficiárias de contratos do Banco também fizeram *lobby* para a AID. Até o presidente W. Clinton declarou que a redução dos fundos da AID prejudicaria sobremaneira os negócios e os interesses norte-americanos no exterior. Mesmo assim, o Congresso liberou apenas US\$ 700 milhões, 100 milhões a menos do que os demais doadores consideravam a contribuição mínima e cerca de 900 milhões a menos do que os negociadores norte-americanos haviam inicialmente prometido.³²

Reforma administrativa: promessas e resultados

A reforma administrativa lançada por Wolfensohn³³ tinha em pauta cinco itens principais. Primeiro, a melhora da qualidade técnica dos projetos financiados, mediante um novo sistema interno de controle e avaliação de qualidade. Segundo, a criação de uma nova estrutura de incentivos para o *staff* orientada para “resultados”, isto é, para o desenho de projetos que atendessem às necessidades dos Estados clientes, o que respondia tanto às críticas da direita sobre a “ineficácia” do Banco como à concorrência real que este sofria das fontes privadas de crédito. Terceiro, a descentralização operacional do Banco, cujo propósito era fomentar a associação entre atores públicos e privados em prol de uma agenda comum de políticas, programas e projetos cujo “sentido de propriedade” (*ownership*) – a rigor, uma espécie de internalização da dominação – fosse assumido pelos próprios atores locais. Quarto, a melhora da prestação de contas e da responsabilização anteacionistas e clientes, mediante uma política de abertura gradual e seletiva de informações e a criação de centros de informação ao público. Quinto, a criação de meios técnicos que assegurassem a liderança intelectual do

³¹ Caufield, *op. cit.*, p. 315.

³² *Ibidem*, p. 315-317.

³³ James Wolfensohn, *People and development*, Washington DC, annual meetings address, 1º de outubro de 1996, p. 1-5.

Banco em todas as áreas do desenvolvimento, a fim de torná-lo um efetivo “banco de conhecimento” (*knowledge bank*), muito mais do que um prestador.

Do ponto de vista administrativo, uma das inovações mais importantes foi a criação de cinco redes técnicas setoriais para agrupar a maior parte do *staff*, orientadas à prestação de serviços segundo as demandas dos departamentos nacionais. As redes subdividiam-se em unidades setoriais, grupos regionais e nacionais. Os departamentos nacionais tinham poucos funcionários, mas ficaram responsáveis pelos projetos do ponto de vista gerencial e financeiro, o que lhes permitia controlar a maior parte dos fundos. Isso debilitou as áreas técnicas e fortaleceu os departamentos nacionais. Como mostrou Rich,³⁴ antes das redes os departamentos técnicos regionais tinham um orçamento independente, ainda que parcial, e eram responsáveis pela autorização de projetos. Com as redes, o controle dos projetos passou para os gerentes de países (*country managers*), e todos os demais funcionários organizados em rede passaram a competir entre si, individualmente e em grupo, pela venda de serviços e obtenção de contratos com os departamentos nacionais. Os salários foram definidos em função do volume de recursos contratados e os funcionários com baixo rendimento podiam ser despedidos. A medida enfraqueceu a independência financeira e operacional dos departamentos técnicos – precisamente as instâncias que deviam zelar pelo cumprimento das políticas de salvaguarda – e fortaleceu as instâncias tradicionalmente identificadas com a velha “cultura da aprovação” de projetos. Ou seja, em termos de controle de qualidade e estrutura interna de incentivos, o conteúdo da reforma não era coerente com os objetivos anunciados por Wolfensohn.

Em meados de 1996, segundo Rich,³⁵ dois estudos do Departamento de Avaliação de Operações (OED) do Banco revelaram o fracasso generalizado das avaliações ambientais e sociais, precisamente os instrumentos-chave das políticas ambiental e de alívio da pobreza do Banco. Na esfera ambiental, constatou-se que as avaliações eram documentos figurativos, pouco usados no desenho dos projetos e tardios em relação à implementação destes. Por consequência, a consulta pública e a abertura de informação, cujo veículo oficial eram as avaliações, também haviam sido figurativas. Verificou-se, também, que a supervisão dos componentes ambientais dos projetos era, com frequência, mal feita ou sim-

³⁴ Rich, “The World Bank under James Wolfensohn”, *op. cit.*, p. 33.

³⁵ *Ibidem*, p. 35-36.

plesmente inexistente. No âmbito do alívio da pobreza, os resultados também não eram animadores. O Departamento analisou as 46 avaliações de países dedicadas ao tema concluídas no final de 1994. Observou-se que tais avaliações igualmente não influenciaram as prioridades de empréstimo nem o desenho dos projetos. Além disso, não cumpriram o seu objetivo principal: dar suporte à incorporação das políticas de redução da pobreza nas Estratégias de Assistência ao País (*Country Assistance Strategies*, CASs).³⁶ Assim, as CASs continuaram a orientar a carteira do Banco para os países clientes com base na gestão da política macroeconômica e nas políticas de ajustamento estrutural. Os programas e projetos de alívio da pobreza não eram mais do que um componente periférico, com frequência tecnicamente mal desenhado dentro das CASs.

Em fevereiro de 1997, Wolfensohn propôs à diretoria executiva nada menos que o maior aumento do orçamento operacional da história da instituição. A razão do pedido era a implementação do chamado Pacto Estratégico (*Strategic Compact*), um conjunto de iniciativas voltado para avançar e concluir o processo de reforma administrativa. Entre as medidas previstas estavam a aposentadoria e a contratação de novos funcionários, a criação de novos produtos financeiros e serviços de assessoramento orientados à demanda dos clientes e baseados em resultados, a eliminação de trâmites burocráticos considerados custosos e ineficientes, o aperfeiçoamento do sistema de conhecimento e informação (compilação, produção e difusão entre os clientes públicos e privados), o prosseguimento da descentralização operacional e a criação de associações mais estreitas com o setor privado e com organizações internacionais e nacionais nos âmbitos em que o Banco tivesse protagonismo.³⁷ No centro da proposta estava a ideia de que a principal vantagem comparativa do Banco Mundial repousaria não mais no seu papel financeiro, mas na sua capacidade supostamente única de reunir, organizar, produzir e disseminar conhecimento de ponta sobre “desenvolvimento”. De acordo com Rich,³⁸ o pedido de verbas foi mal recebido pelos acionistas. Afinal,

³⁶ As CASs são documentos elaborados pelo Banco Mundial e aprovados pela sua Diretoria para cada cliente a cada três ou quatro anos, nos quais se faz uma análise da situação econômica nacional. Obrigatoriamente, são tomados como referência para a elaboração de qualquer projeto e a aprovação de qualquer operação de empréstimo.

³⁷ Banco Mundial, *The strategic compact: a plan for renewal*, Washington DC, annual meetings World Bank Group Issue Brief, 15 de setembro de 1997.

³⁸ Rich, “The World Bank under James Wolfensohn”, *op. cit.*, p. 42.

depois de uma década e meia de pregação sobre ajuste fiscal, o Banco anunciava que precisava de um adicional de cerca de US\$ 570 milhões durante o biênio 1998-1999 para realizar as mudanças institucionais prometidas por Wolfensohn desde 1995. Alguns governos se opuseram e Wolfensohn chegou a ameaçar que abandonaria o cargo, caso não tivesse condições de realizar as mudanças programadas. Àquela altura, ante os meios de comunicação, Wolfensohn conseguira construir a imagem de reformador audacioso que enfrentava, em condições desiguais, uma burocracia aferrada a interesses e privilégios próprios.³⁹ O Pacto foi aprovado, mas foram autorizados apenas US\$ 250 milhões, menos da metade do solicitado.

No segundo semestre de 1996, junto com a pregação sobre “reforma do Estado” e “boa governança”, Wolfensohn propôs em que o Banco Mundial se engajasse na luta contra “o câncer da corrupção”.⁴⁰ O tema veio à tona no imediato pós-guerra fria puxado pelos Estados Unidos, que já não precisavam mais comprar apoios políticos pelo mundo afora por razões geopolíticas e ideológicas. De acordo com o discurso dominante, a corrupção de agentes públicos nos países da periferia prejudicaria principalmente os segmentos mais pobres da população, ao desviar recursos públicos para obras e serviços destinados aos que mais necessitam deles. Além disso, oneraria o investimento privado local e estrangeiro, minaria a confiança nas instituições e erodiria as bases de apoio social e político à ajuda bilateral e multilateral ao desenvolvimento. Em setembro de 1997, a diretoria executiva aprovou uma estratégia de combate à corrupção que abarcava atividades do próprio Banco, políticas nacionais e práticas internacionais.

Naquele momento, o Banco enfrentava denúncias pesadas de cumplicidade com práticas ilícitas de alguns dos seus clientes mais importantes. O caso mais escandaloso era o da Indonésia. Poucos meses antes um estudo revelara que a anuência do Banco havia permitido que, durante 30 anos, funcionários indonésios corruptos roubassem cerca de 30% dos empréstimos contratados com a instituição, desviando o equivalente a US\$ 10 bilhões.⁴¹ No rastro da crise finan-

³⁹ José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001, p. 245.

⁴⁰ James Wolfensohn, *People and development*, Washington DC, annual meetings address, 1º de outubro de 1996.

⁴¹ Jeffrey Winters, “Criminal debt”. In: Johathan Pincus & Jeffrey Winters (eds.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2002, p. 125-129.

ceira do Sudeste da Ásia e da queda do regime de Suharto – apoiado política e financeiramente pelos Estados Unidos e pelo Banco Mundial durante 40 anos –, as denúncias golpearam a propaganda do Banco sobre o “milagre” da economia indonésia e desmoralizaram a sua pregação por transparência e boa governança.⁴² No ano seguinte, uma missão do Banco registrou que a corrupção no país era “difundida” e “institucionalizada”, que havia “fuga significativa de fundos do Banco” e que os padrões e procedimentos do Banco não estavam sendo “aplicados uniformemente”. Uma carta assinada por mais de uma centena de organizações de 35 países encabeçadas pela ONG norte-americana Environmental Defense Fund interpelou o Banco sobre o caso.⁴³ A instituição, todavia, ignorou as denúncias e não suspendeu os empréstimos ao país.

A cruzada de Wolfensohn contra a corrupção era, no mínimo, inusitada. Em primeiro lugar, porque, em matéria de transparência de gastos e responsabilização, o Banco nunca foi um exemplo a seguir. Com efeito, o imperativo de “mover o dinheiro”, base da cultura da aprovação de projetos, tornou-se um fator decisivo no apoio a desvios sistemáticos de fundos e corrupção em um número considerável de prestatários do Banco, uma vez que, em muitos casos, a pressão para emprestar independe da conformidade das operações às regras de destinação e uso dos recursos financeiros definidas pela própria instituição.⁴⁴ Deve-se ressaltar que o Banco sempre foi um dos maiores contratantes internacionais. Suas operações geram por ano cerca de 40 mil contratos, que envolvem grande volume de compra e venda de bens e serviços de todo tipo. Historicamente, as empresas estabelecidas nos países capitalistas mais industrializados abocanham a maioria esmagadora dos contratos, graças a *lobbies* bem organizados e silenciosos, apoiados pelos governos do G7.⁴⁵ Washington, por exemplo, age para assegurar que companhias norte-americanas sejam beneficiadas por contratos por intermédio de diversas agências estatais, que informam e aconselham empresas sobre contratos que podem surgir dos empréstimos do Banco e também operam

⁴² Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 70; Eric Toussaint, *Banco Mundial: el golpe de Estado permanente*, Madrid, El Viejo Topo, 2006, p. 116-119.

⁴³ Rich, “The World Bank under James Wolfensohn”, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁴⁵ Woods, *op. cit.*, p. 203-204.

como um recurso para tais companhias se engajarem em disputas por projetos⁴⁶. Em segundo lugar, as auditorias internas, quando ocorrem, têm alcance extremamente limitado, pois se voltam, na maior parte das vezes, para questões administrativas, e não para comprovar se os fundos são efetivamente utilizados para os fins previstos.⁴⁷ Em terceiro lugar, as próprias políticas de liberalização econômica, desregulação financeira e privatização de empresas públicas impulsionadas pelo Banco se alimentaram enormemente de toda sorte de práticas ilícitas entre o público e o privado, revelando, mais uma vez, que a corrupção funciona como um recurso de poder intermediário entre a força e o consentimento,⁴⁸ uma espécie de lubrificante para a acumulação privada e a expansão capitalista.

A “armadilha da dívida” por novos meios?

A discussão sobre a dívida externa voltava a ganhar certa projeção em meados dos anos 1990. Algumas agências da ONU, como o Unicef e o PNUD, manifestavam-se sobre a existência do problema da dívida externa e advogavam a necessidade de um acordo entre credores e devedores. Havia também a campanha internacional pelo cancelamento da dívida multilateral dos países endividados, promovida pela campanha “50 anos bastam” e levada adiante depois pela Rede Europeia de Dívida e Desenvolvimento.⁴⁹ O Banco, porém, negava-se a reconhecer que a dívida multilateral constituísse um “problema” para os endividados.

Em junho de 1995, o G7⁵⁰ determinou ao FMI e ao Banco Mundial que preparassem uma proposta para aliviar a dívida externa de países pobres até patamares considerados “sustentáveis”. Em setembro de 1996, as gêmeas anunciaram a iniciativa dos Países Pobres Muito Endividados (PPME). Como era de se esperar,

⁴⁶ O Banco é o segundo maior contratante de Washington DC, superado apenas pelo Governo Federal. Todavia, o Grupo Banco Mundial gasta na capital norte-americana em torno de US\$ 1 bilhão ao ano do seu orçamento administrativo, muito mais do que a União dá ao governo do Distrito Federal. Vide Robert H. Wade, “Success or mess?”, *Times Literary Supplement*, 12 de dezembro de 1997, p. 3; Devesh Kapur, “The changing anatomy of governance of the World Bank”. In: Jonathan Pincus & Jeffrey Winters (eds.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2002, p. 64.

⁴⁷ Sanahuja, *op. cit.*, p. 256-257.

⁴⁸ Perry Anderson, “Force and consent”, *New Left Review*, 2002, n. 17, t./out., p. 8.

⁴⁹ Sanahuja, *op. cit.*, p. 279; Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 71-72.

⁵⁰ O G7, conhecido como o grupo dos sete países mais ricos do mundo, é formado por Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unido, França, Canadá e Itália.

a proposta de cancelamento da dívida de todos os 165 países endividados foi rechaçada. Em seu lugar, as gêmeas apresentaram uma lista inicial de 42 países considerados elegíveis. Entre os critérios adotados para determinar a elegibilidade figurava o de “histórico adequado” na aplicação de programas de ajuste estrutural e ao menos três anos seguidos de “bom desempenho econômico”. Mais: exigia-se o cumprimento de um programa duro de ajustamento durante seis anos, até que os níveis de endividamento se tornassem “sustentáveis”. Resultado: dos 42 países, apenas 29 tinham condições de passar na seleção.⁵¹

Algumas ONGs internacionais, que até então haviam criticado o Banco por ignorar o problema da dívida, participaram da elaboração da iniciativa, respaldando-a como um passo inicial importante. Outras consideraram a PPME um mecanismo de cooptação e denunciaram que ela usaria o orçamento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento dos países doadores para reciclar a dívida multilateral e impor medidas adicionais de ajustamento estrutural.⁵²

Em abril de 1999, três anos depois do seu lançamento, tão somente dois países (Uganda e Bolívia) tinham começado a se “beneficiar” da iniciativa PPME. Porém, a aplicação da agenda macroeconômica exigida deteriorava a tal ponto os indicadores econômicos que a relação entre o pagamento do serviço da dívida e a receita obtida com exportações extrapolava os patamares estabelecidos pelas próprias IFIs.⁵³

Ante resultados minguaados e já sob pressão da campanha internacional Jubileu 2000, recém-iniciada, as IFIs, por determinação do G7, reformularam a iniciativa.⁵⁴ Entre as várias medidas anunciadas em setembro de 1999 estavam o aumento para 36 do número de países potencialmente elegíveis e a exigência de que cada candidato elaborasse um Documento Estratégico de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper*, ou DELP). Era uma resposta à crítica de que não havia preocupação com os “impactos sociais” dos programas de ajustamento. Cada DELP devia resultar de um processo amplo e transparente de participação social que demarcasse a “luta contra a pobreza” como prioridade política nacional. Tinha de conter metas claras, definidas a partir da delimitação

⁵¹ Sanahuja, *op. cit.*, p. 279-280; Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 72.

⁵² Mihevic, *op. cit.*, p. 2.

⁵³ Sanahuja, *op. cit.*, p. 281-282.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 282.

de um marco macroeconômico e de um roteiro de reformas estruturais consideradas adequadas para o investimento privado – afinal, a redução da pobreza deveria ser o resultado do crescimento econômico e do subsequente “efeito derrame”. Marginalmente, previam-se políticas focalizadas de alívio da pobreza em segmentos selecionados da população. Cabia ao Banco Mundial e ao FMI “assessorar” os governos nesse processo de concertação social, de tal maneira que cada Estado assumisse a autoria do “seu” DELP.

Muitas ONGs saudaram a confecção dos DELPs como um meio de governo e sociedade estabelecerem, caso a caso, a sua própria agenda de desenvolvimento. Outras, porém, argumentaram com razão que os DELPs serviriam para disfarçar a continuidade dos programas de ajustamento estrutural e o controle da política econômica nacional pelas IFIs. Além disso, apontaram que o resultado da iniciativa, mesmo revisada, não passaria, na melhor das hipóteses, de uma redução irrisória do estoque da dívida.⁵⁵ No geral, enquanto a parte norte da campanha Jubileu 2000 fez concessões, a parte sul insistiu na tese do cancelamento total da dívida de todos os países da periferia, e não apenas dos países mais pobres.⁵⁶

Em 2002-2003, após mais três anos em operação, os resultados da iniciativa PPME estavam muito longe do prometido. Em primeiro lugar, o seu alcance potencial era mínimo: abarcava apenas 6,4% da dívida total dos países pobres. Em segundo lugar, os resultados concretos alcançados eram pífios. Somente 20 (dos 42) países podiam cumprir as exigências do FMI e do Banco Mundial. Dos 20, quatro teriam pagamentos em 2003-2005 mais altos do que o serviço pago em 1998-2000, antes da iniciativa. Cinco pagariam tanto quanto, e seis teriam o pagamento do serviço da dívida reduzido em apenas US\$ 15 milhões. Segundo um relatório do Banco Mundial de setembro de 2002, a estratégia de pagamento de parte da dívida por meio da venda de *commodities* não havia funcionado e os indicadores de endividamento externo tinham piorado. O Banco admitiu que, em alguns anos, no final da iniciativa PPME, metade dos países cobertos pela iniciativa poderia ter uma dívida insustentável.⁵⁷ Em face do prometido em 1998 (US\$ 100 bilhões) e do tamanho da dívida total dos países da periferia (mais de

⁵⁵ Mihevic, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁶ Bond, *op. cit.*, 2007, p. 482.

⁵⁷ Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 72.

US\$ 2 trilhões), os US\$ 12 bilhões efetivamente cancelados até 2003 de apenas oito países revelaram o fracasso monumental da PPME.⁵⁸

Já a elaboração dos DELPs apresentou resultados politicamente mais favoráveis para o Banco. Entre 1999 e 2002, 10 países completaram os seus primeiros DELPs e três finalizaram os seus primeiros informes anuais sobre a implementação do DELP. Além disso, 42 países haviam concluído DELPs provisórios. Segundo a primeira avaliação global do assunto feita pelas gêmeas de Bretton Woods, a definição dos termos fundamentais dos DELPs permaneceu, na maioria dos casos, concentrada na relação entre governos e IFIs, e as consultas priorizaram as organizações que mantinham boas relações com os respectivos governos. Os parlamentos tiveram uma participação muito mais restrita do que se previra.⁵⁹ A despeito dessas limitações, os DELPs ajudaram a impor ou reforçar uma maneira específica de tratar politicamente as questões sociais.⁶⁰ Nesse sentido, os DELPs forneceram às IFIs uma ferramenta adicional de intervenção política nos países pobres mais endividados.⁶¹

Muitas ONGs continuaram envolvidas com a iniciativa PPME e os DELPs até o fim da gestão Wolfensohn, argumentando que eles ofereciam uma oportunidade para “empoderar” as ONGs nacionais e fomentar o ativismo social. Já as organizações mais críticas seguiram afirmando que a participação da “sociedade civil” servia tão somente para legitimar as políticas de ajustamento estrutural, preservar ou aumentar a gravitação política das IFIs e enfraquecer a exigência de cancelamento total e incondicional da dívida externa.⁶²

⁵⁸ Bond, *op. cit.*, 2007, p. 481.

⁵⁹ Fundo Monetário Internacional e Associação Internacional de Desenvolvimento, *Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): principales conclusiones*, Washington DC, 15 de março de 2002, p. 10-11.

⁶⁰ Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 72.

⁶¹ Alex Wilks e Fabien Lefrançois, *¿Cegando con la información o animando el diálogo? Como los análisis del Banco Mundial determinan las políticas en las Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP)*, Londres, Bretton Woods Project/World Vision International, 2002; Paul Cammack, “What the World Bank means by poverty reduction and why it matters”, *New Political Economy*, v. 9, n. 2, jun. 2004, p. 189-211; Graham Harrison, “The World Bank and the construction of governance states in Africa”. In: David Moore (ed.), *The World Bank: development, poverty, hegemony*, Scottsville, University of KwaZulu-Natal Press, 2007, p. 369-386.

⁶² Mihevic, *op. cit.*, p. 2.

A abertura à “sociedade civil”: consultas e diálogos

Com o propósito de reconstruir a sua imagem sob os signos da transparência e da boa governança e ampliar o arco de alianças necessárias à sustentabilidade política dos seus programas e projetos, a gestão Wolfensohn envolveu-se em uma série de consultas e diálogos com organizações sociais. Era um terreno novo e arriscado para o Banco, pois a abertura à “sociedade civil” – ou melhor, àquela parte dela que historicamente não participava dos negócios do Banco – podia ensejar demandas inesperadas e expor limites institucionais e políticos indevas-sáveis. Foi precisamente o que ocorreu.

A primeira iniciativa foi a Revisão Participativa do Ajustamento Estrutural (*Structural Adjustment Participatory Review*, Sapri). Em junho de 1995, pouco depois da posse de Wolfensohn, um grupo de ONGs propôs a realização de uma avaliação conjunta dos impactos dos programas de ajustamento estrutural (PAEs). O novo presidente vinha exaltando publicamente a importância da “participação social” no processo de desenvolvimento e aceitou o desafio.

Das negociações entre duas dúzias de ONGs de diversos países e o Banco saíram a definição de 12 países representativos de todos os continentes, uma metodologia comum de pesquisa e participação social e procedimentos operacionais que permitissem a comparação internacional. A metodologia de trabalho incluía pesquisas de campo, inúmeras oficinas e a realização de dois fóruns públicos nacionais, nos quais as organizações sociais poderiam apresentar suas experiências e análises e avaliar a investigação realizada. Definiu-se a composição das equipes responsáveis pelas pesquisas de campo e acordou-se que os resultados da iniciativa serviriam de base para a discussão com a direção do Banco sobre mudanças concretas na pauta da instituição. Depois de um ano de negociação, o Banco aprovou uma política de abertura de informações relativa aos PAEs. Finalmente, a Sapri foi lançada em julho de 1997 como um exercício tripartite entre o Banco, organizações sociais e governos. Paralelamente, formou-se uma rede independente e diversificada de organizações sociais em torno da iniciativa com o nome de Saprin (*Structural Adjustment Review Initiative Network*).

Oito países estavam envolvidos na iniciativa: Bangladesh, Equador, El Salvador, Gana, Hungria, Mali, Uganda e Zimbábue. O Banco pouco fez para assegurar a participação dos governos de “mercados emergentes”, como México,

Argentina e Brasil, deixando de fora da Sapri três dos seus maiores clientes. O governo filipino também se negou a participar. Depois, quando os governos de El Salvador e Zimbábue abandonaram a iniciativa, o Banco não adotou os procedimentos para resolução de conflitos desse tipo previamente definidos. A coordenação da Saprin continuou apoiando o trabalho de investigação levado adiante pelas ONGs daqueles países; ao mesmo tempo, iniciou uma Avaliação Cidadã do Ajustamento Estrutural no México e nas Filipinas, usando a mesma metodologia da Sapri.⁶³

Comitês tripartites da Sapri e equipes independentes da Saprin foram organizados em todos os 10 países. De seu lado, a Saprin insistiu que a mobilização e a organização sociais fossem realizadas localmente sem a interferência do Banco e do governo. Inúmeras reuniões nos âmbitos municipal, estadual e regional atraíram centenas e até milhares de participantes. Em todos os 10 países, investigou-se, de forma participativa, o impacto de uma gama ampla de políticas de ajustamento estrutural, como a abertura comercial, a desregulação financeira, a privatização de serviços públicos, a liberalização do mercado de trabalho, a reforma nos setores agropecuário e minerador e os efeitos do ajuste fiscal na saúde e na educação.⁶⁴

O processo consultivo se deu em 10 fóruns nacionais entre junho de 1998 e final de 1999, envolvendo cada um entre 100 e 350 representantes de organizações sociais, governos e Banco Mundial. Os informes das equipes de pesquisa foram revisados por equipes técnicas do Banco, da Saprin e de outras redes de organizações sociais, muitas vezes em diversas oficinas abertas pelo país. Ao final, foram submetidos à revisão pública em uma segunda rodada de fóruns nacionais.⁶⁵

Inicialmente, a equipe do Banco Mundial tentou controlar o processo. Sem sucesso, começou a obstruí-lo, apontando a “inconsistência” das evidências e análises trazidas pelas organizações sociais ou antepondo objeções incontáveis.⁶⁶ À medida que o trabalho de pesquisa seguia e os resultados foram aparecendo, a equipe do Banco passou a desqualificá-los, distanciando-se do processo e das

⁶³ Saprin, *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza*, Washington DC, 2002, p. 1.

⁶⁴ Saprin, *op. cit.*, p. 1-2.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁶ Mihevic, *op. cit.*, p. 4-5; Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 78.

conclusões. Ademais, para evitar que a pesquisa tivesse a devida repercussão, a equipe descumpriu o acordo pelo qual se comprometia a apresentar todas as conclusões da Sapri em um grande fórum público em Washington, com a presença de Wolfensohn. Depois, a equipe começou a insistir para que o Banco e a Saprin redigissem informes separados e independentes. O relatório final do Banco utilizou referências próprias para amparar suas conclusões, descartando toda a pesquisa da Sapri, apesar da profundidade e do alcance das avaliações realizadas. Em agosto de 2001, o Banco abandonou a iniciativa.

A Saprin deu sequência ao trabalho e, em abril de 2002, conseguiu publicar o informe final da Sapri (até certo momento, realizada de forma tripartite, cobrindo oito países) e da Avaliação Cidadã do Ajustamento Estrutural (realizada sem a participação do Banco Mundial e dos governos do México e das Filipinas).⁶⁷ Suas conclusões, detalhadas caso a caso, desancaram a agenda política prescrita pelo Banco há duas décadas.

Em matéria de liberalização comercial, constatou-se que as reformas foram aplicadas indiscriminadamente, destruindo parte considerável das indústrias locais, principalmente as de pequeno e médio portes, levando à exacerbação do desemprego.

Em matéria financeira, a liberalização elevou o grau de concentração no setor bancário e fortaleceu grandes grupos econômicos em face das respectivas autoridades estatais. Além disso, o crédito foi direcionado para os atores mais poderosos, enquanto os seus custos aumentaram para pequenos e médios produtores e empresas, onerando as atividades de longo prazo não relacionadas ao setor exportador. Em todos os países, as reformas promoveram a especulação financeira, o investimento em atividades não produtivas e ganhos extraordinários para os bancos.

No âmbito trabalhista, os níveis de desemprego aumentaram, o emprego se tornou mais precarizado e os salários se deterioraram, enquanto a concentração de renda nos segmentos mais ricos da população aumentou, em grande parte devido a ganhos financeiros. Como traço comum a todas as experiências, o poder do capital foi reforçado.

Em matéria de privatização, o relatório revelou que em todos os casos analisados houve aumento de tarifas nos serviços essenciais, piora da qualidade dos

⁶⁷ O relatório final da Saprin está disponível em <<http://www.saprin.org/index.htm>>.

empregos e de alguns serviços, desnacionalização da economia e continuidade da espiral de endividamento público. O processo, no geral, primou pela ausência de transparência.

No âmbito agropecuário, a liberalização piorou as condições de vida da maioria da população rural, em particular dos pequenos agricultores, agravando os níveis de distribuição de renda e riqueza. Em regra, a produção de alimentos à população local foi duramente golpeada pela concorrência externa combinada com a deterioração do sistema público de apoio técnico e financeiro aos agricultores, o que contribuiu para a perda da soberania alimentar. Em geral, apenas os produtores com acesso prévio a recursos, economias de escala e orientados à exportação conseguiram se beneficiar.

As políticas de liberalização, desregulação e privatização do setor minero, por sua vez, permitiram que as corporações estrangeiras extraíssem ainda mais recursos dos países, em geral mediante modalidades predatórias de exploração do ponto de vista ambiental, com pouca ou nenhuma geração de empregos, benefícios para os trabalhadores do setor e ganhos econômicos para os países.

Em matéria de educação e saúde, a investigação constatou que o gasto público foi reduzido agudamente em quase todos os países, ao mesmo tempo em que foram impostos diversos mecanismos de cobrança pelo acesso e pela prestação dos serviços (*cost-recovery*). Tanto na saúde como na educação, os serviços pioraram de qualidade, afetando, em particular, os segmentos mais pobres da população. Todas as conclusões do relatório foram ignoradas olímpicamente pelo Banco.

A segunda iniciativa de diálogo multissetorial empreendida pela gestão Wolfensohn foi a Comissão Mundial sobre Barragens (CMB). Em abril de 1997, um encontro convocado pelo Banco e pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN) para discutir questões controversas a respeito da construção de grandes barragens reuniu representantes de governos, setor privado, IFIs, organizações sociais e representantes de populações afetadas. Ao final, aprovou-se a criação conjunta de uma comissão mundial que, pela primeira vez, de forma exaustiva e independente, investigasse a eficácia das grandes barragens em matéria de desenvolvimento e a viabilidade de formas alternativas de uso dos recursos hídricos e energéticos, bem como elaborasse normas aceitáveis internacionalmente para o planejamento, a avaliação, a construção, a operação, o monitoramento e o financiamento de projetos de grandes represas.

*A “autorreforma” do Banco Mundial durante a gestão Wolfensohn (1995-2005):
iniciativas, direção e limites*

A CMB iniciou seu trabalho em maio de 1998, sob a presidência do ministro de assuntos hídricos e florestais da África do Sul, Kader Asmal, e 12 comissários ligados a construtoras, movimentos de atingidos por barragens, ONGs internacionais, fundações, setor público e universidades. Um fórum composto por 68 membros, também representativo de todas as partes interessadas, monitorou o trabalho da CMB, que contou com fundos de 53 organizações públicas e privadas.

Durante dois anos e meio, a Comissão encomendou inúmeras pesquisas sobre aspectos relativos à construção e ao desempenho de grandes barragens localizadas em dezenas de países e recebeu quase mil informes de todas as partes do mundo. O informe final analisou em detalhe oito projetos, entre os quais Tucuruí (Brasil), Tarbela (Paquistão), Kariba (Zimbábue) e Pak Mum (Tailândia). Preparou, também, resenhas específicas sobre a China e a Índia e um relatório sobre a Rússia e a Comunidade dos Estados Independentes. Realizou, ainda, um levantamento de outras 125 grandes barragens e mais 17 estudos temáticos que abordam aspectos relativos ao desempenho e ao impacto das represas e propõem formas alternativas para a produção de energia e o uso de recursos hídricos. O informe foi apresentado por Nelson Mandela em Londres em novembro de 2000.⁶⁸

Embora a CMB trabalhasse de forma independente, o Banco Mundial foi consultado em todas as fases do trabalho e, durante a elaboração do informe, acabou exercendo um papel assimétrico em relação às demais instituições envolvidas.⁶⁹ Mesmo assim, o relatório diagnosticou, na maioria dos casos, custos econômicos, sociais e ambientais demasiadamente elevados, bem como o fracasso sistemático na avaliação de impactos negativos potenciais e na implementação de programas adequados de reassentamento das populações atingidas. Além disso, o relatório apontou, como regra, a profunda desigualdade na distribuição de custos e benefícios gerados pelas grandes barragens: enquanto as populações rurais, indígenas e em condições de pobreza suportavam a maior parte dos custos, os benefícios historicamente ficavam com grandes empresas e setores abastados e médios da sociedade. Em face de tais conclusões, o Banco se esquivou de responsabilidade sobre o legado da sua atuação na área e não endossou os resultados da pesquisa nem as suas recomendações. Em 2002, a instituição adotou uma nova estratégia setorial de recursos hídricos voltada à construção de grandes represas

⁶⁸ O relatório final da CMB está disponível em <<http://www.dams.org>>.

⁶⁹ Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 75.

e à privatização dos serviços de água potável e saneamento, com base no critério de que quanto maior o risco, maior o retorno econômico.⁷⁰

Outra experiência de diálogo multisetorial realizada pela gestão Wolfensohn foi a Revisão das Indústrias Extrativas (RIE). Durante a reunião anual do Banco Mundial e do FMI em Praga em junho de 2000, Wolfensohn foi questionado por ONGs internacionais sobre o envolvimento do Banco com o financiamento a indústrias extrativas de petróleo, mineração e gás. Em resposta, propôs a realização de uma investigação independente, com o objetivo de analisar em que medida tais projetos eram compatíveis com as metas de desenvolvimento sustentável e redução da pobreza propostas pelo próprio Banco. A coordenação do trabalho ficou a cargo de Emil Salim, ex-ministro de Meio Ambiente da Indonésia, insuspeito de qualquer inclinação à esquerda. A secretaria da RIE realizou fóruns e oficinas regionais em cinco países (Brasil, Hungria, Moçambique, Indonésia e Marrocos), comissionou seis investigações, visitou quatro projetos e fez consultas informais com atores sociais diversos em inúmeros países.

Comparada à investigação feita pela CMB, a RIE foi muito menos exaustiva, independente e participativa. O Banco Mundial, por sua vez, desempenhou um papel bem mais vigilante sobre as consultas e o conjunto da atividade de pesquisa, apesar dos protestos de ONGs e movimentos populares.⁷¹

Depois de mais de dois anos de trabalho, o relatório da RIE foi publicado em dezembro de 2003.⁷² Sua conclusão principal: para que os projetos financiados pelo GBM no setor industrial extrativista fossem compatíveis com o meio ambiente e a redução da pobreza, três condições precisariam existir: “governança pública e corporativa em prol dos pobres”, “políticas sociais e ambientais muito mais eficazes” e “respeito aos direitos humanos”. Caberia ao Banco fomentar tais condições, para o que seriam indispensáveis a realização de mudanças organizacionais específicas e uma nova orientação à sua política extrativista.

O relatório final da RIE chegou a um diagnóstico que corroborava muitas das denúncias contra as indústrias extrativistas. Mais do que isso, fez inúmeras

⁷⁰ Mihevic, *op. cit.*, p. 3.

⁷¹ Soren Ambrose, “Activistas contra el FMI y el Banco Mundial en su 60º aniversario”, *Red del Tercer Mundo*, 2004 [http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=2516]; Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 77-78.

⁷² Revisión de las Industrias Extractivas, *Hacia un mayor equilibrio: revisión de las industrias extractivas* [<http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>].

recomendações politicamente difíceis para o Banco Mundial. Uma delas, por exemplo, era a introdução da obrigatoriedade do respeito aos “direitos humanos” como critério para as políticas de salvaguarda e a autorização de empréstimos e garantias do GBM. Outra, ainda mais pesada e precisa, era a eliminação imediata do financiamento a projetos baseados em carvão e o fim gradual do financiamento a indústrias petrolíferas até 2008. Segundo a RIE, a carteira do GBM para a área energética deveria ser integralmente reorientada para projetos baseados em fontes renováveis.

O relatório desagradou ao empresariado organizado no Conselho Internacional de Mineração e Metais (*International Council on Mining & Metals*, ICMM), que reúne algumas das maiores corporações do setor, como Alcoa, Anglo American, Vale do Rio Doce, Mitsubishi Materials e Eurometals. Para o ICMM,⁷³ o diagnóstico da RIE era “desequilibrado” e as prescrições eram “custosas, contraproducentes e pouco realistas”, razão pela qual a iniciativa careceria de legitimidade. Saindo em defesa do Banco Mundial, o ICMM afirmou que a RIE não apenas imputava ao Banco funções que não lhe cabiam, como também submetia suas operações a restrições infundadas. A conclusão foi taxativa: “o efeito líquido não intencional de muitas das recomendações específicas da RIE seria uma redução da ajuda por parte do Grupo Banco Mundial e do investimento externo direto do setor privado em mercados emergentes”.⁷⁴ Na visão das grandes corporações, a participação do GBM era indispensável para a manutenção da rentabilidade econômica do setor, da “responsabilidade ambiental” e do “alívio da pobreza”.

Além da repulsa do oligopólio que comanda o setor, o relatório da RIE também foi atacado por grupos financeiros privados ligados às indústrias extrativistas, como Citibank, ABN Amro, WestLB e Barclays.⁷⁵ Em uníssono, tais grupos defenderam o envolvimento do Banco Mundial com as indústrias de petróleo, mineração e gás como essencial para a manutenção dos negócios.

Uma versão preliminar da resposta do Banco Mundial (em nome de Wolfensohn) ao relatório da RIE vazou em fevereiro de 2004. Entre outras coisas, o documento rejeitava a recomendação de encerramento dos empréstimos à indústria

⁷³ ICMM, *Hacia un mayor equilibrio: el Grupo del Banco Mundial y las industrias extractivas*, 2004 [<http://www.icmm.com/>].

⁷⁴ *Ibidem*, p. 2.

⁷⁵ Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 78.

petroleira, sob a alegação de que sua continuidade poderia favorecer a redução da pobreza e fomentar, junto aos governos, “boas práticas” sociais e ambientais.

A divulgação do rascunho suscitou o repúdio de movimentos populares e ONGs e a incerteza quanto ao cumprimento das recomendações da RIE. No mesmo mês, Wolfensohn recebeu uma carta assinada por cinco ganhadores do prêmio Nobel (arcebispo Desmond Tutu, Jody Williams, Sir Joseph Rotblat, Betty Williams e Miread Maguire) que o instava a adotar as propostas da RIE.⁷⁶ Em 17 de junho, o jornal *Financial Times* publicou um artigo de Emil Salim, no qual afirmava que o Banco Mundial deveria “modificar radicalmente” a sua política de apoio às indústrias extrativas e, “em alguns casos, suspendê-la por completo”, uma vez que “não somente as indústrias petroleiras, de gás ou mineradoras não ajudaram os mais pobres nos países em desenvolvimento, mas também porque, com frequência, agravaram suas condições de vida”.⁷⁷

O Banco emitiu sua resposta oficial em setembro.⁷⁸ Embora mais diplomático, no fundamental havia congruência com a posição do ICMM. Algumas recomendações foram incorporadas de maneira formal, como o “respeito aos direitos humanos”, sem especificar como isso se daria na prática. Outras recomendações foram descartadas explicitamente, como o fim do financiamento à indústria petroleira. Inúmeras outras foram relegadas a tratamento posterior por grupos de trabalho. De modo geral, em vez de focalizar a mudança de suas próprias políticas de salvaguarda – como propôs a RIE –, o Banco deslocou a responsabilidade para os clientes, atrelando a autorização e a implementação dos projetos a normas e procedimentos dos países prestatários. Assim, escusou-se de cumprir parâmetros e normas comuns que permitiriam avaliar o seu alegado compromisso com a sustentabilidade socioambiental.

Conclusões

A gestão Wolfensohn tratou a autorreforma do Banco Mundial como questão administrativa, despolitizada, razão pela qual se concentrou na redefinição de

⁷⁶ Bello & Guttal, *op. cit.*, p. 78.

⁷⁷ Citado em Eric Toussaint, *op. cit.*, p. 223.

⁷⁸ Banco Mundial, *Hacia un mayor equilibrio. El Grupo del Banco Mundial y las industrias extractivas. Respuesta del equipo de gestión del Grupo del Banco Mundial*, Washington DC, 17 de setembro de 2004.

funções e regras internas. O programa político neoliberal permaneceu, assim, preservado, ainda que o discurso hipermercadista dos anos 1980 tenha dado lugar à pregação por boa governança, transparência, participação social, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável. A abertura e a ampliação de canais de diálogo com a “sociedade civil” foram concebidas de modo instrumental, com o propósito de dar sustentabilidade política e operacional àquele programa.

Tanto a preservação da agenda de ajustamento estrutural, pela via da iniciativa PPME, como o trâmite e o desfecho das três experiências de consulta e diálogo (Saprin, CMB e RIE) expuseram os limites políticos da autorreforma. O descumprimento de compromissos acordados publicamente fez com que a mensagem de mudança evocada por Wolfensohn se desgastasse antes do fim de sua gestão.

Por outro lado, após uma década de sucessivos diálogos multilaterais e consultas participativas, o universo das ONGs havia se fragmentado ainda mais, devido à constituição de uma divisão de trabalho com o Banco Mundial crescentemente especializada, cuja base material era dada pelo processo de “onguização”, em curso desde o final dos anos 1980, tanto assistência internacional ao desenvolvimento quanto das políticas públicas nacionais. Se é verdade, como argumentaram certos analistas,⁷⁹ que o desfecho da série de consultas e diálogos promovida por Wolfensohn escancarou os limites da autorreforma do Banco, é verdade também que o campo dos críticos à esquerda do Banco se diluiu imensamente durante o decênio 1995-2005.⁸⁰ Em 2004, por exemplo, quando o Banco completou 60 anos de existência, não se assistiu a nada que se comparasse às mobilizações ocorridas 10 anos antes, mesmo depois de cinco edições do Fórum Social Mundial.

Em grande parte, essa vitória política se deveu ao fato de que, ao longo da gestão Wolfensohn, o Banco lidou com as injunções políticas externas crescendo e fazendo mais, isto é, ampliando o seu próprio marco de atuação e assumindo um número cada vez maior de funções, como, aliás, vinha fazendo desde os anos 1960.⁸¹ Gradativamente, passou a abarcar virtualmente todas as áreas do desenvolvimento: política econômica, energia, agricultura, finanças, educação, saúde, habitação, transporte, infraestrutura urbana e rural, indústria, comércio, meio

⁷⁹ Bello & Guttal, *op. cit.*; Bruce Rich, *op. cit.*

⁸⁰ Mihevic, *op. cit.*; Goldman, *op. cit.*

⁸¹ Jonathan Pincus & Jeffrey Winters, “Reinventing the World Bank”. In: Jonathan Pincus & Jeffrey Winters (eds.), *op. cit.*, p. 1-2.

ambiente, administração pública, reconstrução nacional pós-conflito e assistência internacional ao desenvolvimento. Tamanha expansão institucional foi produzida pela absorção de uma quantidade cada vez maior de demandas sociais e políticas diferenciadas, o que alargou o mandato do Banco muito além das suas funções originais, definidas em 1944. Porém, do ponto de vista político, esse processo de absorção internalizou e acomodou as demandas externas no paradigma dominante, o que revela a capacidade político-intelectual do Banco de reciclá-lo. A partir de então, as respostas dadas pelo Banco a tais demandas deixaram de ser meras concessões pontuais e se converteram em componentes *ativos* da sua agenda, contribuindo para dilatar o seu raio de influência e estender o alcance social da neoliberalização para novas áreas, como a privatização e a gestão dos recursos naturais, o redesenho da administração pública e a organização de grupos sociais, entre outras.⁸² Nesse sentido, para além da intenção de reconstruir a imagem da instituição e cooptar e dividir parte dos críticos, a ampliação do mandato do Banco durante a era Wolfensohn expressou uma contraofensiva cujo objetivo era alargar a sua influência e impulsionar a neoliberalização, em um período marcado por forte turbulência na economia internacional e pelo questionamento crescente do credo neoliberal.

Wolfensohn deixou a presidência do Banco Mundial em maio de 2005 e fundou uma nova empresa, a Wolfensohn & Company, para investir e vender assessoria a interessados em fazer negócios em “mercados emergentes”. No ano seguinte, foi convidado para assumir a presidência do Conselho Consultivo Internacional do Citigroup. Para o seu lugar, o governo G. W. Bush indicou Paul Wolfowitz, um produto puro do aparato de segurança dos Estados Unidos e um dos articuladores da invasão do Iraque em 2003.⁸³ O escândalo representado por essa escolha

⁸² Uma discussão mais detida sobre o processo de reciclagem e dilatação do programa político neoliberal, tal como operado pelo Banco Mundial a partir de meados dos anos 1990, é feita por João Márcio M. Pereira, *op. cit.*, Capítulo 6.

⁸³ Paul Wolfowitz desenvolveu extensa carreira no aparato de segurança norte-americano, ocupando cargos no Pentágono e no Departamento de Estado desde os anos 1970, com algumas passagens pela academia. Foi subsecretário de Defesa para Assuntos de Ásia Oriental e Pacífico (1982-1986) e, depois, embaixador dos Estados Unidos na Indonésia (1986-1989), cumprindo um papel importante no apoio às ditaduras de Marcos (Filipinas), Suharto (Indonésia) e Chun Doo Hwan (Coreia do Sul). De 1989 a 1993, serviu novamente como subsecretário de Defesa, sob as ordens de Dick Cheney, envolvendo-se na primeira guerra do Golfo Pérsico. Durante os dois mandatos de Clinton, Wolfowitz trabalhou na John Hopkins University (1994-2001) como professor e decano da Paul Nitze School of Advanced Studies (SAIS), e também foi membro do conselho assessor das revistas

*A “autorreforma” do Banco Mundial durante a gestão Wolfensohn (1995-2005):
iniciativas, direção e limites*

desviou a atenção da grande maioria dos analistas, poupando a gestão Wolfensohn do devido exame crítico. Com Wolfowitz, o tema da autorreforma perdeu a razão de ser e foi sepultado.

Foreign Affairs e *National Interest* e professor visitante no American Enterprise Institute. Em junho de 1997, fundou uma organização de cunho neoconservador chamada Projeto para o Novo Século Americano (Project for the New American Century), junto com Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Jeb Bush e Francis Fukuyama, entre outros. No ano seguinte, o Projeto iniciou uma campanha para que o governo Clinton realizasse um ataque preventivo ao Iraque e destituísse Saddam Hussein, com o argumento de que o país possuía armas de destruição em massa e, por isso, era um agressor em potencial dos Estados Unidos e de seus principais aliados. Durante a disputa eleitoral de 2000, Wolfowitz trabalhou como assessor de política externa da campanha de George W. Bush. Com a vitória do Partido Republicano, foi nomeado em 2001 para o cargo de subsecretário de Defesa, agora sob o comando de Donald Rumsfeld. A partir de então, a doutrina da “guerra preventiva” foi posta em prática integralmente, primeiro com a invasão do Afeganistão em outubro de 2001, depois com o ataque ao Iraque em março de 2003, culminando com uma escalada de agressões militares conduzida de modo mais ou menos ininterrupto desde 1991. *Vide* Sebastián Mallaby, *op. cit.*, p. 410; Eric Toussaint, *op. cit.*, p. 249-252; e as páginas eletrônicas <http://www.whitehouse.gov/government/wolfowitz-bio.html> e <http://go.worldbank.org/092NEX71N0>.

