

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas

Rogério Makino

**Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal:
o BID, o Brasil e a Argentina**

Brasília
2015

ROGÉRIO MAKINO

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal:
o BID, o Brasil e a Argentina

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília como pré-requisito parcial à obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro

Brasília
2015

ROGÉRIO MAKINO

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal:
o BID, o Brasil e a Argentina*

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília como pré-requisito parcial à obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Aprovada em 14/ 04/ 2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro - CEPPAC/UnB (Orientador)

Prof. Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho – CEPPAC/ISOL/UnB

Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon – IPOL/UnB

Prof. Dr. Eiiti Sato – IREL/UnB

Prof. Dr. Flávio Alfredo Gaitán – UNILA

Prof. Dr. Camilo Negri – CEPPAC/UnB (suplente)

* O título original da tese era “Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal: o BID, o Brasil e a Argentina na Era Neoliberal”.

Dedico esse trabalho à minha família

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, por ter sido a pessoa com quem mais tempo compartilhei durante a construção dessa tese. Com a invalidez permanente de meu pai em meados de 2013 e de todo trabalho excruciante que requer uma pessoa sequelada e enferma, nada teria sido possível sem que ela assumisse para si a maior parte da responsabilidade das desgastantes tarefas cotidianas de “enfermeira”/cuidadora de idoso. Nesse mesmo sentido, agradeço a minha irmã; sofremos juntos, apoiamo-nos mutuamente e, nessas horas, entendemos o sentido de família.

Ao meu orientador, pela compreensão e paciência comigo, sem as quais eu provavelmente teria desistido do doutorado em meio a esse difícil período de minha vida pessoal-familiar. Também lhe agradeço por ter me apresentado a novas perspectivas na área de Economia Política e Sociologia Econômica, renovando os meus interesses em temas relacionados.

Aos professores que conheci e com quem tive aula no período do doutorado e muito aprendi: Danilo Nolasco Marinho, Maria das Graças Ruas, Camilo Negri, Simone Rodrigues Pinto, Sullivan Charles Barros, Marcelo Carvalho Rosa e Débora Messenberg. Graças a todos, sinto-me parte da comunidade de cientistas sociais.

À CAPES, pela concessão da bolsa.

A Jacinta Fontenelle, da secretaria do CEPPAC, por sempre ter me atendido atenciosamente.

Aos colegas e “agregados” de república: Janete Mércia, Emanuel Santana, Cláudia Lins, Terêncio Lins e José Roberto Sobral.

A todos os colegas de pós-graduação do CEPPAC.

Aos meus amigos, especialmente Larissa Del Carmen e Gean Paulo Almeida.

E a todos aqueles que pagam a conta do “desenvolvimento”.

“Most Christians come to accept the gap between their belief in a world ruled by love of one’s neighbor and the harshness of everyday social relations, so that they are scarcely bothered by the fact that their own practices regularly contradict the values to which they say to adhere. Similarly, most political and economic leaders use ‘development’ as a pretext to convert natural and social relations into commodities, and to widen the gulf between rich and poor, without seeing anything contradictory in what they do.”
(Rist, 2008: 216)

RESUMO

Na perspectiva institucionalista, a capacidade estatal é, cada vez mais, reconhecida como um requisito necessário, mas insuficiente, para o desenvolvimento. Agências de desenvolvimento, como bancos multilaterais de desenvolvimento, também têm como objetivo a promoção do desenvolvimento. No entanto, praticamente não há estudos sobre a relação entre bancos multilaterais de desenvolvimento e capacidade estatal.

Analisa-se a relação entre os programas de Modernização de Estado do Banco Interamericano de Desenvolvimento e os elementos básicos constituintes da capacidade estatal (capacidade tributária-arrecadatória e quadro burocrático-administrativo qualificado) de Brasil e Argentina em um período em que se tornou imperativo reformar o Estado - o da ascensão das ideias neoliberais na América Latina -, recortado temporalmente entre os anos de 1990 e 2002. Metodologicamente, essa tese estrutura-se por uma estratégia comparativa em torno das relações BID-Brasil e BID-Argentina.

A dependência da trajetória, a preocupação com a autonomia nacional e a convergência em torno dos princípios que estruturam os programas são fatores que interferem quantitativa e qualitativamente nas parcerias firmadas entre bancos e prestatários e, conseqüentemente, no potencial de transformação da capacidade estatal. Nesse sentido, os casos estudados sugerem que o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento é limitado e, mesmo quando o prestatário está extremamente comprometido com as reformas, não significa necessariamente aumento da capacidade estatal. Esses programas têm o potencial de magnificar os resultados, mas isso pode ocorrer positiva ou negativamente.

Palavras-chave: capacidade estatal; bancos de desenvolvimento; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Modernização de Estado; Brasil; Argentina

ABSTRACT

In institutionalist perspective, state capacity is increasingly recognized as a necessary, but insufficient requirement for development. Development agencies, such as multilateral development banks, also aim at promoting development. However, there are virtually no studies on the relation between multilateral development banks and state capacity.

The analysis concerns the relations between the Inter-American Development Bank's programs of State Modernization and the constituent basic elements of state capacity (tax collection capacity and qualified bureaucratic-administrative staff) of Brazil and Argentina in a time when everyone believed it was necessary to reform the state - the rise of neoliberal ideas in Latin America - specifically between the years 1990 and 2002. Methodologically, this dissertation is structured by a comparative strategy around the IDB-Brazil and IDB-Argentina relations.

Path dependency, concern for national autonomy and convergence (self-conviction) around the principles underlying the programs are factors that affect the quantity and quality of the partnerships between banks and borrowers and hence the potential for transformation of state capacity. In this sense, the studied cases suggest that the role of multilateral development banks is limited and, even when the borrower is extremely committed to the reforms, it does not necessarily mean increased state capacity. These programs have the potential to magnify the results, but this may be positively or negatively.

Keywords: state capacity; development banks; Inter-American Development Bank; Modernization of State; Brazil; Argentina

RESUMÉN

En perspectiva institucionalista, la capacidad estatal es cada vez más reconocida como un requisito necesario, pero no suficiente para el desarrollo. Las agencias de desarrollo, incluso los bancos multilaterales de desarrollo, también tienen por objeto promover el desarrollo. Sin embargo, prácticamente no hay estudios sobre la relación entre los bancos multilaterales de desarrollo y la capacidad estatal.

En esta tesis se analiza la relación entre los programas de la Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo y los elementos básicos constitutivos de la capacidad del Estado (la capacidad de recaudación de impuestos y el cuadro burocrático-administrativo calificado) de Brasil y Argentina en un período en el que se entendía como imprescindible la reforma del Estado - el auge de las ideas neoliberales en América Latina – especialmente entre los años 1990 y 2002. En términos metodológicos, esta tesis se estructura mediante una estrategia comparativa de las relaciones BID-Brasil y BID-Argentina.

La dependencia de la trayectoria, la preocupación por la autonomía nacional y la convergencia (autoconvicción) en torno a los principios que subyacen a los programas, son factores que afectan la cantidad y la calidad de las asociaciones entre los bancos y los prestatarios y, por tanto, el potencial para la transformación de la capacidad estatal. Sin embargo, se destaca que los casos estudiados sugieren que el rol de los bancos multilaterales de desarrollo tiene importancia secundaria, aun cuando el prestatario es extremadamente comprometido con las reformas. En este sentido, los casos investigados sugieren que el rol de los bancos multilaterales de desarrollo es limitado y, aun cuando el prestatario es extremadamente comprometido con las reformas, no significa necesariamente el aumento de la capacidad del Estado. Estos programas tienen el potencial para ampliar los resultados, pero esto puede suceder positiva o negativamente.

Palabras clave: capacidad estatal; bancos de desarrollo; Banco Interamericano de Desarrollo; Modernización del Estado; Brasil; Argentina

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre variáveis segundo a hipótese e mecanismo causal.....	21
Figura 2 - Os paradigmas econômicos-políticos de BID, Brasil e Argentina em perspectiva diacrônica.....	77
Figura 3 - Matriz de estatalidade de Fukuyama.....	130
Figura 4 – Relação de causalidade entre as variáveis e as características da Modernização de Estado.....	244

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - BID e Banco Mundial – Empréstimos totais aprovados em milhões (1961-1988).....	41
Gráfico 2 - Evolução do número de projetos cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial entre 1989 a 2002.....	46
Gráfico 3 - Evolução dos desembolsos totais e das categorias de Meio Ambiente, Setor/Investimento Social e Modernização de Estado para a América Latina entre 1989 e 2002.....	55
Gráfico 4 - Desembolsos anuais do BID para a América Latina e Caribe de 1999 a 2013 (em milhões de dólares).....	64
Gráfico 5 - Desembolsos para os Grupos I e II (em porcentagem).....	64
Gráfico 6 - Participação dos empréstimos por setor de atividades de 1999 a 2013 (em porcentagem).....	66
Gráfico 7 - Distribuição de projetos do BID por categoria para a Argentina entre 1960 e 1976.....	81
Gráfico 8 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo BID por categoria para Argentina entre 1960 e 1976.....	81
Gráfico 9 - Distribuição dos projetos do BID por categoria para a Argentina entre 1977 e 1989.....	95
Gráfico 10 - Distribuição do volume de recursos desembolsado pelo BID para a Argentina entre 1977 e 1989.....	95
Gráfico 11 - Distribuição dos projetos do BID por categoria para a Argentina entre 1990 e 2002.....	98
Gráfico 12 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo BID por categoria para a Argentina entre 1990 e 2002.....	98
Gráfico 13 - Distribuição dos projetos do BID por categoria para o Brasil entre 1960 e 1989.....	106
Gráfico 14 - Distribuição do volume dos recursos do BID por categoria para o Brasil entre 1960 e 1989.....	106
Gráfico 15 - Alíquotas nominais médias de importação (em porcentagem).....	111
Gráfico 16 - Taxa de desocupação entre 1992 e 2007.....	113
Gráfico 17 - Distribuição dos projetos do BID por categorias de desembolso para o Brasil entre 1990 e 2002.....	115
Gráfico 18 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo BID por categorias para o Brasil entre 1990 e 2002.....	115
Gráfico 19 - Distribuição dos projetos do Banco Mundial para a Argentina (à esquerda) e para o Brasil (à direita) entre 1990 e 2002.....	118
Gráfico 20 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo Banco Mundial para a Argentina (à esquerda) e para o Brasil (à direita) entre 1990 e 2002.....	118
Gráfico 21 – Relação entre crescimento econômico e Estado weberiano.....	139

Gráfico 22 – Proporção de servidores públicos em relação à força de trabalho (países selecionados).....	142
Gráfico 23 - Evolução da carga tributária no Brasil e na Argentina entre 1990 e 2002 (em porcentagem).....	214
Gráfico 24 - Composição da Arrecadação de Brasil e Argentina em 1990 e 2000.....	216
Gráfico 25 – Evolução dos Impostos Argentinos sobre as Exportações (em porcentagem do PIB).....	234

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Poder de voto dos mutuários em dezembro de 2009.....	30
Quadro 2 - Critérios de diferenciação de crédito.....	35
Quadro 3 - Total de desembolsos do BID por fundo, de 1961 a 1979 (US\$ milhões).....	37
Quadro 4 - Evolução dos Aumentos Gerais de Capital do BID.....	40
Quadro 5 - Projetos cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial por país de 1989 a 2002.....	46
Quadro 6 - Desembolsos na (meta)categoria “Modernização de Estado” entre 1989 a 2002.....	52
Quadro 7 - Participação das três maiores economias nos desembolso do BID (1990-2002).....	54
Quadro 8 - Campanha econômica de centro-esquerda e esquerda nos principais assuntos econômicos.....	59
Quadro 9 - Cofinanciamentos em 2005 (em milhões de dólares estadunidense).....	68
Quadro 10 – Comparação da distribuição dos projetos e volume de recursos do BID para a Argentina no período 1960-1976 e no período 1977-1990.....	95
Quadro 11 – Comparação das Distribuições dos Projetos e do Volume de Recursos do BID para a Argentina no período 1977-1989 e no período 1990-2002.....	98
Quadro 12 - Privatizações de empresas sob âmbito do Plano Nacional de Desestatização (1991-2002).....	111
Quadro 13 – Comparação das distribuições dos projetos e do volume de recursos do BID para o Brasil no período 1960-1989 e no período 1990-2002.....	115
Quadro 14 - As características da capacidade estatal nas definições de diversos autores.....	128
Quadro 15 - Escopo e funções conforme os tipos de Estado.....	131
Quadro 16 - Os casos nos dois momentos históricos de inflexão na trajetória institucional.....	133
Quadro 17 - Modelos institucionais, formas de propriedade e de administração.....	144
Quadro 18 - Empréstimos setoriais entre 1990 e 2002.....	151
Quadro 19 - Distribuição dos projetos e volume de recursos dos empréstimos setoriais por país entre 1990 e 2002.....	152
Quadro 20 - As parcerias de Modernização de Estado entre Brasil e BID entre 1990 e 2002.....	158
Quadro 21 – Campos e itens específicos a ser contemplados pelo BR-0286/1999.....	170
Quadro 22 - Elementos de weberianismo à Evans & Rauch nos empréstimos feitos pelo BID de Modernização de Estado ao Brasil.....	174
Quadro 23 - A questão do equilíbrio fiscal e da capacidade fiscal-arrecadatória nos projetos de Modernização de Estado do BID	178

Quadro 24 - Disponibilidade dos PCRs dos empréstimos de Modernização de Estado e desempenho por projeto.....	179
Quadro 25 - Parcerias em Modernização de Estado entre 1990 e 2002.....	182
Quadro 26 - Empréstimos Setoriais do BID à Argentina entre 1990 e 2002.....	184
Quadro 27 - Projetos Cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial para a Argentina entre 1990 e 2002.....	185
Quadro 28 – A avaliação do BID sobre as componentes do programa AR-0220/1997.....	193
Quadro 29 - Capital humano nos programas de Modernização de Estado do BID para a Argentina.....	205
Quadro 30 - A questão do equilíbrio fiscal e da capacidade fiscal-arrecadatória nos projetos de Modernização de Estado do BID.....	208
Quadro 31 - A disponibilidade dos PCRs e a avaliação dos resultados dos programas.....	212
Quadro 32 – O lugar da categoria de Modernização de Estado para Brasil e Argentina entre 1990 e 2002.....	219
Quadro 33 – O lugar da cooperação técnica não reembolsável de Modernização de Estado no Brasil e na Argentina entre 1990 e 2002.....	220
Quadro 34 – Empréstimos setoriais e empréstimos cofinanciados pelo Banco Mundial entre 1990 e 2002.....	221
Quadro 35 – As características gerais sobre a implementação dos programas de Modernização de Estado no Brasil e na Argentina.....	222
Quadro 36 – Estratégia de Modernização de Estado na estrutura federal de arrecadação nos programas AR-0220/1997 e BR-0193/1995.....	225
Quadro 37 – Os primeiros empréstimos da categoria de Modernização de Estado entre 1990 e 1992.....	226
Quadro 38 – Comparação sobre os efeitos dos programas do BID de Modernização de Estado na capacidade estatal de Brasil e Argentina.....	245

SIGLAS E ABREVIATURAS

AFIP – Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)
 AFJP – Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
 AGC – Aumento Geral de Capital
 ALCA – Aliança de Livre Comércio das Américas
 AyEE – Agua y Energía Eléctrica (Argentina)
 BANADE (ou BND) – Banco Nacional [argentino] de Desarrollo
 BERD – Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
 CAF – Corporação Andina de Fomento
 CAS – Estratégia de Assistência por País (*Country Assistance Strategy*)
 CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
 CII – Corporação Interamericana de Desenvolvimento
 CME – Economia Coordenada de Mercado (*Coordinated Market Economy*)
 COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
 CONADEP - Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (Argentina)
 Coop. Téc. – Cooperação Técnica
 CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
 CPP – Cajas Previsionales Provinciales
 CS – Estratégia por País (*Country Strategy*)
 DASP – Departamento Administrativo do serviço Público
 Emprést. – Empréstimo
 ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
 FHC – (Ex-Presidente) Fernando Henrique Cardoso
 FGV – Fundação Getúlio Vargas
 FMI – Fundo Monetário Internacional
 FOE – Fundo de Operações Especiais
 FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata
 FUMIN – Fundo Multilateral de Investimento
 GAP – Grupo de Análise e Pesquisa para a Presidência da República
 GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
 IAPI – Instituto Argentino de Promoción del Intercambio
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 IFI - Instituição Financeira Internacional
 IIRSA – Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana
 INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos
 INFRAFUND – Fundo para a Infraestrutura do BID
 INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
 INTAL - Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe
 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
 IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
 ISI – Industrialização por Substituição de Importados
 IVA – Imposto sobre Valor Agregado
 LME – Economia Liberal de Mercado (*Liberal Market Economy*)
 MARE – Ministério de Administração Federal e Reforma de Estado
 MPAS – Ministério de Previdência e Assistência Social
 MRECIC - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte (*North America Free Trade Agreement*)
NSG – Sem a Garantia do Governo Central/Federal (*No Sovereign Guarantee*)
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OII – Escritório de Integridade Institucional (*Office of Institutional Integrity*)
ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Organização Social
OVE – Escritório da Avaliação e Supervisão (*Office of Evaluation and Oversight*)
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PAI – Plano de Ação Imediata
PAN – Plano Alimentario Nacional
PCR – Relatório de Encerramento de Projeto (*Project Completion Report*)
PEF – Programa de Pré-Preparação para outros Programas (*Preparation and Execution Facility*)
PIS – Programa de Integração Social (Imposto)
PND – Plano Nacional de Desestatização
PND II (ou II PND) – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PROPEV – Programa de Reforma Previdenciária (Brasil)
PRSG – Agência de Risco que avalia Instabilidade Política (*Political Risk Service Group*)
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPP – Regime Próprio de Previdência
SEGBA – Servicios Electricos del Gran Buenos Aires
SGIE – Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior
SINAPA – Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa
SSCE – Subsecretaria de Comércio Exterior
TCU – Tribunal de Contas da União
URV – Unidade Real de Valor

Sumário

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO 1 O BID E A AMÉRICA LATINA	28
1.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS	28
1.2 FUNDAÇÃO DO BID E IDENTIDADE LATINO-AMERICANA	32
1.3 O BID E A ERA CLÁSSICA DO DESENVOLVIMENTISMO LATINO-AMERICANO	36
1.4 O BID NA ERA NEOLIBERAL: UMA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SEM O “DESENVOLVIMENTO” COMO GUIA	41
1.4.1 O BID e os mecanismos de difusão do Neoliberalismo	50
1.4.2 O BID e a América Latina na Era Neoliberal	54
1.5 O BID NA ERA PÓS-NEOLIBERAL: CONTINUIDADE EM MEIO À MUDANÇA NA AMÉRICA LATINA E MUDANÇA EM MEIO À CRISE DE 2008	57
1.5.1 O BID e a América Latina a partir de 2002	63
CAPÍTULO 2 AS RELAÇÕES BID-BRASIL E BID-ARGENTINA	72
2.1 AS TRAJETÓRIAS ECONÔMICO-POLÍTICAS DE BRASIL E ARGENTINA	72
2.2 AS RELAÇÕES BID-ARGENTINA	77
2.2.1 O Desenvolvimentismo Argentino	77
2.2.1.1 As Relações BID-Argentina à Época do Desenvolvimentismo Argentino (1960 – 1976).....	80
2.2.2 O Ideário Neoconservador na Argentina (1976-2002)	81
2.2.2.1 As relações BID-Argentina na Era Neoliberal (1976 – 2002).....	89
2.2.2.1.1 <i>Os números dos projetos BID-Argentina (1977-1989)</i>	93
2.2.2.1.2 <i>Os números dos projetos BID-Argentina (1990-2002)</i>	96
2.3 AS RELAÇÕES BID-BRASIL	99
2.3.1 O Desenvolvimentismo Brasileiro (1930-1989)	99
2.3.1.1 As relações entre BID e Brasil na Era Desenvolvimentista (1960-1989).....	104
2.3.2 O Brasil na Era Neoliberal (1990-2002)	106
2.3.2.1 As Relações BID-Brasil na Era Neoliberal (1990-2002).....	113
2.4 ALGUNS ASPECTOS GERAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA	116
CAPÍTULO 3 CAPACIDADE ESTATAL E A MODERNIZAÇÃO DE ESTADO PROMOVIDA PELO BID	120
3.1 STATE-BUILDING: A CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL.....	120
3.1.1 Instituições e Institucionalismos	121
3.1.2 Conceituação de Capacidade Estatal	127
3.1.3 Teorias sobre Construção da Capacidade Estatal	132

3.1.4 Observando a Capacidade Estatal	137
3.2 AS REFORMAS DO SETOR PÚBLICO E A MODERNIZAÇÃO DE ESTADO SEGUNDO O BID	141
3.2.1 Reforma de Estado e Reforma Administrativa como condições necessárias à superação dos problemas latino-americanos	141
3.2.2 A Modernização de Estado do BID	147
CAPÍTULO 4 OS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E A CAPACIDADE ESTATAL BRASILEIRA	155
4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS PROJETOS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO DO BID NO BRASIL.....	155
4.2 OS EMPRÉSTIMOS DO BID DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO PARA O BRASIL.....	160
4.2.1 Fortalecimento da Capacidade do Ministério de Relações Exteriores na Área Econômica Internacional (BR-0166/1994)	161
4.2.2 Projeto de Modernização Tecnológica e Fortalecimento da Capacidade Gerencial, Normativa e Operacional da Secretaria da Receita Federal ou <i>Loan Tax Administration</i> (BR-0193/1995)	162
4.2.3 Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (BR-0171/1996)	163
4.2.4 Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas ou <i>Loan IPEA Network, IBGE, FGV and others</i> (BR-0175/1997)	165
4.2.5 Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (BR-0220/1997) ...	166
4.2.6 Programa de Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre (BR-0256/1998).	168
4.2.7 INTERLEGIS – Rede de Integração e Participação Legislativa (BR-0288/1998)	169
4.1.8 Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros (BR-0286/1999)	169
4.1.9 PROPEV – Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (BR-0327/2001)	171
4.1.10 Programa de Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União (BR-0365/2001)	172
4.3 BUROCRACIA E CAPACIDADE FISCAL NA ATUAÇÃO DO BID	173
4.3.1- A autoavaliação do BID sobre o desempenho dos projetos	178
4.4 O AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL	179
CAPÍTULO 5 OS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E A CAPACIDADE ESTATAL ARGENTINA	181
5.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO NA ARGENTINA	181
5.2 AS PARCERIAS ENTRE BID E ARGENTINA NA MODERNIZAÇÃO DE ESTADO	186
5.2.1 Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional (AR-0149/1994)	187

5.2.2 Programa Sectorial de Privatización de Bancos Provinciales (AR-0187/1995)	187
5.2.3 Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales ou CPP (AR-0201/1996)	188
5.2.4 Programa de Apoyo a la Modernización del Estado y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (AR-0164/1996)	190
5.2.5 Programa de Apoyo a Reestructuración Empresarial (AR-0144/1997).....	191
5.2.6 Programa de Apoyo a la Institucionalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (AR-0220/1997)	192
5.2.7 Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires (AR-0218/1998)	194
5.2.8 Especial Ajuste Estructural y Fortalecimiento del Sistema Bancario (AR-0254/1998) e Repo del AR-0254: Seguridad del Sector Bancario (AR-0260/1998)	195
5.2.9 Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial Externa (AR-0256/1999)	196
5.2.10 Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) (AR-0265/2000).....	197
5.2.11 Programa de Modernización de Estado de la Provincia de Córdoba (AR-0257/2000).....	198
5.2.12 Programa de Apoyo al Equilibrio Fiscal y Gestión Social (AR-0271/2000).	200
5.2.13 Programa Sectorial Financiero (AR-0266/2001), Programa de Apoyo ou PEF ao AR-0266 (AR-0283/2001) e CT Apoyo al Servicio del Sector Financiero (AR-0284/2001).....	201
5.2.14 Programa Sectorial de Apoyo al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (CFCDF) (AR-0280/2001).....	203
5.3 BUROCRACIA E CAPACIDADE FISCAL NA ATUAÇÃO DO BID	205
5.4 A EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NA ARGENTINA	214
CAPÍTULO 6 AS PARCERIAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E SUAS RELAÇÕES COM A CAPACIDADE ESTATAL EM PERSPECTIVA COMPARADA	218
6.1 A DIFUSÃO DO NEOLIBERALISMO PELA CATEGORIA DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO DO BID NO BRASIL E NA ARGENTINA	218
6.1.1 Entre a vocação bancária e a ideológica	221
6.2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO NO BRASIL E NA ARGENTINA: ABORDAGEM, COMPROMETIMENTO, EXPERIÊNCIA E SEQUÊNCIA	222
6.2 A MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E A CAPACIDADE ESTATAL.....	229
6.3 A CAPACIDADE FISCAL-ARRECADATÓRIA E OS QUADROS ADMINISTRATIVOS NAS PARCERIAS REALIZADAS ENTRE BID-BRASIL E BID-ARGENTINA.....	231
6.3.1 O Estado de Direito, a autocracia rentista e o neopatrimonialismo	236
6.3.2 A capacidade de elaborar políticas públicas e o poder infraestrutural.....	237

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	240
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	248

INTRODUÇÃO

Nos estudos sobre Estado e desenvolvimento, especialmente na perspectiva institucionalista, a capacidade estatal tem sido reconhecida cada vez mais nessas últimas três décadas como uma condição necessária, porém insuficiente para o desenvolvimento.¹ Resumidamente, esse conceito parte da noção weberiana do monopólio legítimo da força sobre determinado território, espalhando-se pelo debate sobre os requisitos necessários para um Estado fazer valer suas normativas e suas políticas públicas, inclusive aquelas inseridas nas estratégias de desenvolvimento dos países.

Os bancos de desenvolvimento têm por objetivo a promoção do “desenvolvimento”, cujo significado não é estático e que, dependendo do sentido, não é entusiasticamente acatado por todos. Assim, tanto a capacidade estatal quanto os bancos de desenvolvimento estão na órbita de um mesmo debate: os processos de desenvolvimento. O objetivo geral da pesquisa é estudar a relação entre os bancos multilaterais de desenvolvimento e a construção de capacidades estatais. Para isso, parte-se do pressuposto de que a efetividade das estratégias de desenvolvimento é inseparável da capacidade estatal dos países (LANGE & RUESCHEMEYER, 2005).

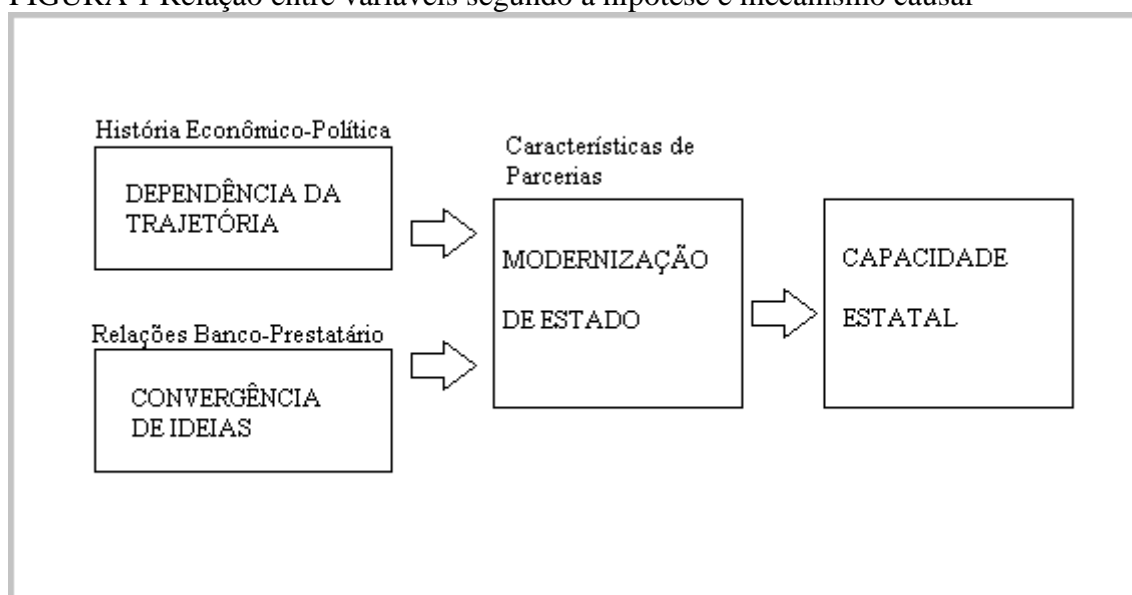
Dentre os objetivos específicos, destacam-se: (i) explorar a ideia de uma construção mútua da agenda banco-prestatário, ou seja, uma relação em que as expectativas, as demandas e as preferências de um não suprimam as do outro; (ii) comparar as relações BID-Brasil e BID-Argentina com ênfase na perspectiva histórica de complementaridade institucional e convergência sobre o que é o desenvolvimento e como alcançá-lo. O contraste entre esses dois casos visa a lançar luz sobre a dinamicidade, o condicionamento mútuo e a diversidade dos processos institucionais; (iii) entender os programas de “Modernização de Estado” oferecidos pelo BID em interação com as instituições nacionais. A importância dessa categoria está no ideal de Estado vislumbrado pelo BID e por outras Instituições Financeiras Internacionais para a América Latina.

¹ Recentemente, a bidirecionalidade causal entre desenvolvimento e capacidade estatal tem sido cada vez mais levada em conta (SAYLOR, 2013). No entanto, essa tese estrutura-se em torno da capacidade estatal como pré-condição para o desenvolvimento nas sociedades modernas.

O problema de pesquisa que estrutura essa tese é a relação entre os bancos multilaterais de desenvolvimento e a construção de capacidade estatal dos seus países-clientes.

A hipótese é que *a relação positiva entre bancos multilaterais de desenvolvimento e a construção de capacidades estatais depende das ideias sobre o desenvolvimento que orientam a ação dos atores e da dependência de trajetória das instituições*. Desse modo, quando Banco e prestatário convergem em torno dessas ideias², há um maior empenho e compromisso por parte do país recipiendário, o que seriam fatores que contribuiriam decisivamente para o sucesso dos programas. Além disso, a adoção de um conjunto amplo de programas inspirados nos mesmos princípios poderia fazer com que eles se reforçassem mutuamente em um processo de complementaridade institucional.

FIGURA 1 Relação entre variáveis segundo a hipótese e mecanismo causal



Fonte: Elaboração Própria

No senso comum não é raro que esses tipos de organização internacional sejam percebidos como agentes de ingerência patrocinados pelas potências hegemônicas e, conseqüentemente, infira-se que os efeitos na capacidade estatal sejam inevitavelmente negativos. Entretanto, no levantamento preliminar, não foi encontrado nenhuma pesquisa que versasse especificamente sobre a relação entre os bancos multilaterais de desenvolvimento e a

² Seja esse conjunto de ideias chamado de “paradigma” como fazem Cervo (2003) e Hall (1993) ou de “filosofia” como o faz Schmidt (2008).

capacidade estatal que corroborasse ou contrariasse essa percepção. As pesquisas mais próximas do tema tratam das relações diretas entre agências de desenvolvimento, que englobam os bancos multilaterais de desenvolvimento, e os (in)sucessos das estratégias e projetos de desenvolvimento sem considerar a intermediação da capacidade estatal como, por exemplo, em vários estudos de cooperação internacional e ajuda internacional.

Ressalta-se, contudo, que nessa tese não se propõe o escrutínio das relações entre “banco de desenvolvimento”, “capacidade estatal” e “(in)sucesso das estratégias de desenvolvimento”, mas sim apenas das duas primeiras. No que diz respeito à terceira, apenas se parte da assunção de que quanto maior a capacidade estatal de país tanto maior será a probabilidade de conceber e executar políticas efetivas dentro de determinada estratégia.

Já na literatura sobre a construção de capacidade estatal, os fatores com os quais ela é mais comumente associada é o ambiente belicoso (no caso dos países europeus), a disponibilidade de recursos naturais abundantes, o *timing* da incorporação das massas eleitorais (nos países latino-americanos e africanos), o *path dependence* e, mais recentemente, a democracia.

Em termos empíricos, o presente estudo selecionou o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o maior e mais antigo banco regional de desenvolvimento do mundo, e seus dois maiores sócios-clientes, a Argentina e o Brasil, países com graus diferentes de convergência com o ideário do Banco no período analisado.

É necessário ressaltar que embora o BID seja historicamente a maior fonte multilateral de recursos para a América Latina, são escassos os estudos independentes sobre o banco (mesmo em língua inglesa): o próprio BID é o maior produtor de informações sobre si mesmo e sobre suas operações. Como o Banco é autointeressado na construção de sua imagem e identidade, porque isso pode ajudá-lo a conquistar ou manter clientes no mercado do desenvolvimento, há de se encarar essas informações, quase sempre positivas na autoavaliação do desempenho dos programas, criticamente.

O recorte histórico é o período entre 1990 e 2002, quando as ideias neoliberais encontraram seu auge na América Latina³ e o BID, o ambiente propício para propor a reestruturação dos Estados por meio de uma categoria específica de desembolso – a de Reforma/Modernização de Estado –, entendida como aquela com maior potencial de

³ Embora essas ideias não encontrassem o mesmo grau de receptividade e entusiasmo pelos países do subcontinente.

contribuição para a capacidade estatal. Os programas dessa categoria refletiam o ideal de Estado e o seu papel nos processos de desenvolvimento vislumbrados pelo BID. A celebração de parcerias (empréstimos e operações de cooperação técnica) entre Banco e prestatários demanda um processo de negociação no qual se buscam os denominadores comuns e no qual são compatibilizadas expectativas e possibilidades, o que envolve cálculos de custo e benefícios, mas também questões sobre afinidade ideológica de ambos os lados. A análise dessas parcerias serve ao desvelamento das convergências sobre o sentido do desenvolvimento, mas também à compreensão das influências dos programas sobre as capacidades estatais dos países recipiendários.

Em termos teóricos-metodológicos, parte-se do conceito-guia de Hendrix (2010) de capacidade estatal, cuja observação da manifestação empírica deve ser feita a partir dos seus dois pré-requisitos basilares: a capacidade fiscal-arrecadatória e o quadro administrativo (a qualidade dos servidores públicos e o sistema de incentivos a eles). Reconhece-se que, diante do caráter multidimensional do conceito, o uso de apenas dois critérios de mensuração pode parecer uma abordagem minimalista. No entanto, nas pesquisas de capacidade estatal, tratam-se dos parâmetros mais amplamente usados e, nos estudos de referência, a operacionalização comumente faz uso de um ou outro desses critérios. Assim, parte importante da estratégia de pesquisa dessa tese concentra-se na análise do conteúdo dos programas da categoria de Modernização de Estado à luz desses dois parâmetros, ou seja, se os programas colaboraram com o aumento da capacidade de arrecadação e com a melhoria da qualidade da burocracia estatal e como o fizeram. Os dados analisados nesses dois parâmetros foram obtidos principalmente por meio de documentos como as *Propostas de Empréstimos* e os *Relatórios de Encerramento de Projetos* disponibilizados na página de acompanhamento de projetos disponibilizado pelo BID na internet.⁴ Complementarmente, foram utilizados dados dos Relatórios de Andamentos de Projetos, Relatórios Anuais (Resenhas Anuais), Informes e publicações temáticas do BID⁵. No que diz respeito à revisão bibliográfica, foram pesquisados os principais repositórios digitais de publicação acadêmica (Base de Dados da CAPES, JSTOR, Proquest, Google Scholar, Google Books, etc).

O desenho de pesquisa dessa tese estrutura-se por um tipo de estratégia comparativa chamada por Przeworski & Teune (1982: 31-33) como “*Most Similar System*”. Nesse tipo de

⁴ Nessa página não foi encontrada a documentação de projetos anteriores aos anos de 1994.

⁵ O BID não disponibiliza os relatórios das cooperações técnicas na página online de acompanhamento de projetos, apenas algumas informações limitadas como datas de início e término dos projetos, breves descrições e volume de recursos demandados.

comparação, grosso modo, busca-se compreender como sistemas similares podem produzir fenômenos diferentes. As semelhanças intersistêmicas são consideradas as variáveis de controle e as diferenças, as variáveis explicativas. Na prática, é difícil encontrar casos cujas similaridades não sejam passíveis de críticas, uma vez que as idiosincrasias de cada país não são escassas. Não se faz vistas grossas à heterogeneidade dos prestatários do BID e nem se ignoram as diferenças entre Brasil e Argentina, mas eles não são casos tão díspares quando se considera os outros países da região. Além disso, os dois países têm características que, de fato, os aproximam: são duas das maiores economias latino-americanas, têm um considerável grau de industrialização, têm trajetórias históricas com alguns paralelos na dimensão política (como populismo e ditadura militar) e na dimensão econômica (experiências como o desenvolvimentismo e as reformas neoliberais) e, especificamente no que diz respeito ao BID, são os dois maiores sócios-prestatários. No entanto, salienta-se que essas experiências não impactaram as trajetórias econômicas-políticas desses países da mesma forma. A pesquisa busca entender como isso se refletiu nas relações banco-prestatário.

Nesse aspecto, levam-se em conta as considerações de Ragin (1987) sobre as comparações “centradas no caso” (*case-oriented*)⁶, nas quais se aborda um pequeno número de casos. Especificamente, nessa tese são dois casos: as relações BID-Brasil e as relações BID-Argentina. As principais vantagens desse tipo de abordagem são as possibilidades de: (a) incluir um número maior de variáveis; (b) avaliar essas variáveis de forma mais minuciosa; e (c) observar como a combinação entre elas favorece a manifestação do fenômeno observado. Isso se demonstra especialmente pertinente para lidar com variáveis complexas como a dependência de trajetória no longo prazo e a ascensão de consenso em torno de determinadas ideias em detrimento de outras.

A comparação das relações BID-Argentina e BID-Brasil, contudo, não se restringe apenas à sobreposição de casos com vistas à observação de padrões de semelhanças e diferenças. Subjazem a esse desenho de pesquisa os princípios defendidos por Tilly (1984) para a comparação de que não há como se construir teorias universalistas sem respaldo de

⁶ Ragin (1987) contrapõe a comparação centrada no caso (“*case-oriented*”) e a centrada na variável (“*variable-oriented*”). A segunda, ao contrário da primeira (explicada no texto acima), concentra esforços em entender como um pequeno número de variáveis se comportam em um grande número de casos: “elimina a complexidade em vez de decifrá-la” (Ragin, 1987: xiv), ou seja, tem mais afinidade com métodos quantitativos e com uma perspectiva nomotética/parcimônica.

evidências empíricas⁷ e que a pesquisa deve manter o foco nos mecanismos de amplo escopo e nos processos de longa duração por meio da história comparada. A preocupação do autor é superar as limitações das comparações estruturais-funcionalistas que, com base em um ideal *behaviorista* de parcimônia, concentravam esforços em desvelar relações estáveis entre variáveis específicas. A alternativa apresentada foi a incorporação da história na análise sociopolítica de modo a torná-la mais compatível com o grau de complexidade dos fenômenos sociais.

Em alguma medida, também se assumem nesse trabalho alguns princípios da “comparação incorporada” de Philip McMichael (1990): (1) as instâncias dos processos são comparáveis porque estão interconectadas e condicionam-se mutuamente; (2) as unidades comparadas não partem de um contexto e de uma composição *a priori*, mas sim de relações que se formam entre as unidades do todo com suas inter-relações, isto é, o todo (o sistema) não é dado, mas está em um processo contínuo de autoformação (especificidade histórica); (3) a comparação pode ser conduzida cruzando tempos e espaços, juntos ou separados, em comparações trans-espaciais e trans-temporais.

Aplicados aos casos estudados, isso implica reconhecer não apenas o potencial de *agência* do banco, mas também os papéis do Brasil e da Argentina como países prestatários e sócios, dos quais a existência do BID também depende, não se esquecendo de levar em conta a relação do BID com as outras Instituições Financeiras Internacionais. Nessa perspectiva, o conceito de desenvolvimento e os programas orientados por ele também não devem ser entendidos como definitivos, estáticos ou unanimemente percebidos como benéficos, mas sim como arranjos contingentes, frutos de equilíbrio dinâmico historicamente localizado e sujeito a resistências ou contestações. O contraste das relações BID-Argentina e BID-Brasil podem ajudar a melhor ilustrar esses elementos e a desvelar o caráter multifacetado desse banco de desenvolvimento.

A escolha da estratégia comparativa traz algumas vantagens no estudo de um organismo internacional e as relações com seus membros. Por exemplo, um estudo centrado apenas em um único caso como o brasileiro, país mais arredo a parcerias percebidas como “impositivas” ou que poderiam ameaçar a sua autonomia, poderia conduzir à equivocada conclusão de um papel político do BID diminuído, ou seja, de um banco comercial ordinário.

⁷ Charles Tilly se declara um antiparsoniano. A teoria de Talcott Parsons dominante no pensamento sociológico durante a formação acadêmica do autor foi concebida não com base em um lastreamento empírico, mas em uma síntese abstrata de autores como Durkheim, Weber e Pareto.

Na contramão, um estudo centrado apenas em um caso como argentino, país cujas afinidades ideológicas naquele período eram evidentes, poderia corroborar com uma interpretação simplista do Banco como uma instituição meramente subserviente aos interesses das potências hegemônicas e do capital financeiro global.⁸ Nesse sentido, ao analisar os casos brasileiro e argentino, que representam tendências opostas no que se refere a consonância com as ideias do Banco sobre o desenvolvimento, a comparação ajuda a revelar a complexidade, o caráter multifacetado e as contradições das relações do Banco com seus prestatários.

A tese está organizada em seis capítulos, mais as considerações finais. O capítulo 1 trata da trajetória histórica do BID. Inicialmente, são apresentadas algumas definições importantes como a de banco de desenvolvimento e suas variações, bem como o contexto histórico das ideias que propiciaram o seu surgimento. A principal questão do capítulo refere-se aos diferentes mandatos do BID ao longo de sua história, cada um assentado sobre uma concepção muito específica sobre o que é o desenvolvimento. O primeiro mandato girava em torno do paradigma desenvolvimentista cepalino durando desde fundação do Banco (1959) até o Sétimo Aumento Geral de Capital do Banco (1989). O segundo mandato foi profundamente influenciado pela ascensão das ideias neoliberais, aparentemente perdendo força após a Crise Financeira de 2008.

O capítulo 2, balizado pelo conceito de paradigma e pela noção de *path dependence*, descreve as trajetórias da economia e da política do Brasil e da Argentina com o intuito de melhor compreender a “resistência” do primeiro país à resignificação do conceito de desenvolvimento nos anos 1990 em contraste com a maior receptividade por parte do segundo.

O capítulo 3 dedica-se a demonstrar que entre as três grandes categorias de desembolso do BID no período recortado - Setor Social, Competitividade e Modernização de Estado -, a última é aquela com maior potencial de contribuição com a (des)construção de capacidade estatal. Para isso, na primeira metade do capítulo, apresentam-se a conceituação de capacidade estatal e as formas mais recorrentes de sua operacionalização. Enquanto na segunda metade, discutem-se as descrições dos objetivos da metacategoria de Modernização de Estado do BID, a sua inspiração em princípios neoliberais e a afinidade seletiva com o

⁸ A ideia de que as instituições e os regimes internacionais servem principalmente aos interesses das potências hegemônicas está amavelmente presente no senso comum, mas também é um dos pontos nevrálgicos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, uma derivação do Realismo da Ciência Política e das Relações Internacionais.

paradigma gerencialista de Administração Pública que também emergia com notoriedade naquele período.

Os capítulos 4 e 5 analisam quantitativa e qualitativamente os empréstimos de Modernização de Estado do Brasil e da Argentina, respectivamente. Embora sejam apresentadas as características gerais do conjunto de programas da categoria, o foco está nos dois dos elementos constituintes da capacidade estatal destacados: a capacidade de arrecadação e a qualidade dos quadros administrativos e o sistema de incentivo a eles.

O capítulo 6 apresenta a comparação entre as relações entre os programas de Modernização de Estado e a capacidade estatal (da forma como foi previamente definida) no caso brasileiro e no caso argentino. O objetivo é identificar os fatores que condicionam o potencial dos primeiros sobre a segunda. O capítulo é seguida de uma breve seção, as Considerações Finais, que recapitula os principais pontos da tese e relata as conclusões.

CAPÍTULO 1 O BID E A AMÉRICA LATINA

Neste capítulo, serão apresentadas, em linhas gerais, as principais características do BID, como seu mandato⁹ e sua estrutura organizacional, bem como a sua trajetória nas relações com a América Latina e Caribe, traçando o contexto amplo e a variedade de temas na complexa relação entre bancos multilaterais de desenvolvimento e prestatários. É destacado, especialmente, o período do Pós-Guerra Fria, o qual o recorte temporal desta tese circunscreve, e no qual é repensado, em âmbito do BID, como deve ser o Estado e o seu lugar na promoção do desenvolvimento.

1.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS

Um banco de desenvolvimento tal como é entendido atualmente, definido pelo fato de seus programas, financiamento e empréstimos serem dirigidos para projetos que visem a promover o desenvolvimento, foi moldado no período pós-Segunda Guerra Mundial com a ascensão das teorias do desenvolvimento. Segundo Leys & Shaw (1996: 7), essas teorias estavam relacionadas com as preocupações das potências europeias em acelerar o crescimento de suas colônias em um cenário de proximidade da descolonização. Naquele momento, tomava-se crescimento econômico e desenvolvimento como sinônimos, enfatizava-se o papel do Estado nessa dinâmica e a importância do capital externo como indutor do crescimento.¹⁰ Além disso, esses bancos podem desempenhar um papel anticíclico importante, ao manter a liquidez em períodos de crise, quando os bancos privados tendem a diminuir a disponibilidade de crédito (FERRAZ et al, 2013). Os bancos multilaterais de desenvolvimento são como cooperativas de créditos nos quais os países-clientes também são sócios do banco (COUTO, 1999: 46-47). Já os bancos regionais de desenvolvimento são bancos multilaterais de desenvolvimento cujos beneficiários são definidos por critérios geográficos.

O BID é considerado o maior e mais antigo banco regional de desenvolvimento. Seu mandato e sua estrutura serviram de modelo para outras instituições congêneres que surgiram depois, como o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e

⁹ No léxico dos bancos de desenvolvimento, denomina-se “mandato” a missão do banco, isto é, o conjunto de objetivos ou a função que o banco visa a cumprir, tendo-se em mente que o conceito de desenvolvimento bem como as estratégias relacionadas a ele não são estáticos.

¹⁰ Segundo Sato (2012: 130-138), no período pós-Segunda Guerra, o comércio internacional deixa de ser o “motor” do crescimento econômico mundial em favor dos fluxos de capitais.

o Banco Caribenho de Desenvolvimento (BARRIA & ROPER, 2004: 620). Além disso, tem historicamente sido a maior fonte multilateral de recursos para a América Latina. Grosso modo, seu objetivo é ajudar a financiar projetos de desenvolvimento na região, com condições mais favoráveis do que as encontradas no mercado privado. Assim como outros bancos dessa natureza, declaradamente não possui fins lucrativos, embora a sustentabilidade financeira seja fundamental para garantir a sua sobrevivência como instituição financeira.¹¹

Os países-membros, países-sócios ou mutuários do banco podem ser classificados em dois grupos: os prestatários, recipiendários ou países-clientes, ou seja, aqueles que podem ser beneficiários dos programas de financiamento e empréstimos do banco. Eles necessariamente são países da América Latina e Caribe; os não prestatários, ou seja, aqueles que não podem ser beneficiários dos programas de financiamento e empréstimos do banco. Os membros não prestatários podem ser regionais (Estados Unidos e Canadá) ou extrarregionais (como, por exemplo, vários países europeus, China, Japão, Coreia do Sul e Israel).¹² Atualmente são 48 mutuários, dos quais 26 prestatários e dentre os 22 não prestatários – dentre os quais, dois são regionais e vinte não regionais.

Até antes da criação do BERD (Banco Europeu de Desenvolvimento), o BID era o único banco regional de desenvolvimento cuja sede não ficava em um dos países prestatários.¹³ A organização financeiro-administrativa funciona como em uma sociedade anônima, na qual o poder de voto é proporcional à participação acionária dos países mutuários.¹⁴

Quadro 1 - Poder de voto dos mutuários em dezembro de 2009¹⁵

REGIONAIS	PODER DE VOTO	EXTRARREGIONAIS	PODER DE VOTO
Argentina	10,751	Austria	0,161
Bahamas	0,209	Bélgica	0,329

¹¹ Alguns desses bancos também conseguem recursos no mercado privado de capitais, de modo que para obtê-los a juros módicos necessitam ser classificados como de baixo risco que, por sua vez, demanda solidez da instituição e confiança na sua capacidade de honrar seus compromissos.

¹² Os membros regionais também são chamados de continentais ou hemisféricos e os membros extrarregionais também são chamados de extracontinentais.

¹³ A sede do BID fica na cidade de Washington, capital dos Estados Unidos, e a sede do BERD fica em Londres no Reino Unido.

¹⁴ A proporção do poder de voto de cada país variou ao longo dos anos. Geralmente, a proporção do capital subscrito e, conseqüentemente, da participação acionária é negociada à época dos Aumentos Gerais de Capital.

¹⁵ Os números são aproximados. Entre os anos de 2002 e 2011, o poder de voto de cada país permaneceu aproximadamente o mesmo. Nos anos de 2012 e 2013, o poder proporcional do Brasil e da Argentina teve um pequeno crescimento, mas o poder da América Latina continuou o mesmo.

Barbados	0,130	China	0,004
Belize	0,111	Croácia	0,050
Bolívia	0,865	Dinamarca	0,171
Brasil	10,751	Finlândia	0,161
Chile	2,953	França	1,896
Colômbia	2,953	Alemanha	1,896
Costa Rica	0,433	Israel	0,158
R. Dominicana	0,577	Itália	1,896
Equador	0,577	Japão	5,001
El Salvador	0,433	Coreia do Sul	0,004
Guatemala	0,577	Países Baixos	0,338
Guiana	0,162	Noruega	0,171
Haiti	0,433	Portugal	0,055
Honduras	0,433	Eslovênia	0,031
Jamaica	0,577	Espanha	1,896
México	6,912	Suécia	0,327
Nicarágua	0,433	Suíça	0,471
Panamá	0,433	Reino Unido	0,964
Paraguai	0,433	Extrarregionais (total)	15,979
Peru	1,440		
Suriname	0,089		
Trindade e Tobago	0,433		
Uruguai	1,154		
Venezuela	5,761		
Prestatários (Total)	50,015		
Estados Unidos	30,006		
Canadá	4,001		
Não Prestatários	34,007		

Fonte: Sítio Eletrônico do BID, acessado em 26/03/2014 às 08:55, disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35104877>

A estrutura administrativa do BID, inspirada originalmente naquela do Banco Mundial, é composta pela Assembleia dos Governadores (*Board of Governors*), pela Diretoria Executiva (*Board of Executive Directors*) e pela Presidência.

A Assembleia dos Governadores é o principal órgão administrativo do BID, composta pelos governadores. Cada um deles é representante de um país-sócio e detém poder de voto equivalente ao do país. Geralmente, os governadores têm cargos importantes em seus respectivos países como os de ministros da economia, ministro de orçamento, ministro de planejamento, presidentes de bancos centrais, altos funcionários, etc. Eles se reúnem anualmente, mas também podem convocar reuniões extraordinárias, para tomar decisões

normativas importantes ou resolver questões-chave. Na prática, a Assembleia dos Governadores delega muitas funções à Diretoria Executiva.

A Diretoria Executiva é, na prática, quem gerencia as operações cotidianas do Banco, destacando-se especialmente as aprovações de empréstimos e garantias, as estratégias por país, o orçamento administrativo, a taxa de juros, etc. Usualmente, reúne-se semanalmente e é composta por quatorze diretores executivos, cada um com um respectivo suplente, que representam os países-membros. Eles são eleitos ou designados pela Assembleia de Governadores para períodos de três anos, sendo um diretor para representar especificamente os Estados Unidos e um diretor para o Canadá, enquanto os outros doze diretores representam grupos de países.

O presidente do BID é eleito pela Assembleia dos Governadores para mandatos de cinco anos e pode candidatar-se à reeleição. É ele o representante legal da instituição, responsável pela condução dos negócios do dia-a-dia e quem preside as sessões da Diretoria Executiva, votando apenas em casos de empate. A presidência é sempre ocupada por um latino-americano, enquanto a vice-presidência, sempre por um norte-americano. Os presidentes do BID foram Felipe Herrera (1960-1970), Antonio Ortiz Mena (1970-1987), Enrique Iglesias (1988-2005) e Luis Alberto Moreno (2005- presente).

Os recursos do banco são classificados em Capital Ordinário e no Fundo de Operações Especiais.¹⁶ O primeiro refere-se ao capital disponível para a maioria das operações do banco, oriundo da parcela compulsória paga por cada mutuário, fundos conseguidos nos mercados de capital e da quitação de empréstimos feitos. Já o segundo, é voltado para os países em situação menos favorecida, cujos ativos são constituídos principalmente por doações dos países membros. Em 2009, por exemplo, os países elegíveis a esses empréstimos subsidiados eram Guatemala, Paraguai, Bolívia, Haiti, Honduras, Nicarágua e Guiana. O BID também administra o FUMIN (Fundo Multilateral de Investimento), um fundo independente que visa a apoiar o desenvolvimento do setor privado. Além disso, ainda existe a CII (Corporação Interamericana de Desenvolvimento), criada em 1989, afiliada ao banco, que tem por objetivo apoiar a pequenas e médias empresas que não tenham acesso a outras fontes adequadas de capital ou empréstimos de longo prazo.

¹⁶ O Capital Ordinário e o FOE não foram os únicos fundos ao longo da história do banco, embora sempre tenham sido os principais do ponto de vista de volume de recursos.

Atualmente, são elegíveis para os programas do banco os governos nacionais/federais, provinciais/estaduais e locais/municipais de países latino-americanos e caribenhos, assim como instituições públicas autônomas e organizações da sociedade civil com a garantia dos respectivos governos nacionais. Além desses, quatro organizações sub-regionais, que não são membros do BID e não têm poder de voto, são elegíveis: Corporação Andina de Fomento (atualmente mais conhecido como “CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina”), Banco Centro-Americano de Integração Econômica, FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) e o Banco Caribenho de Desenvolvimento. (BARRIA & ROPER, 2004: 628).

1.2 FUNDAÇÃO DO BID E IDENTIDADE LATINO-AMERICANA

Como explicam Barria & Roper (2004), o contexto e as condições sob as quais um banco de desenvolvimento é fundado influenciam a membresia, a política de empréstimos, o seu mandato e a sua estrutura. No caso específico do BID, muitos autores enfatizam a persistência de determinadas características ao longo do tempo em função das particularidades de suas origens.

Para Couto (1999: 46), por exemplo, o BID seria, na prática, o mais próximo de um ideal de banco multilateral de desenvolvimento regional. Isso se justificaria, em grande medida, por causa do arranjo *sui generis* do mecanismo decisório no qual a maior parte do capital viria dos Estados Unidos, mas cuja maioria do poder de voto estaria nas mãos dos prestatários. Além disso, algumas das preocupações à época da fundação do banco conseguiram ser institucionalizadas como o atrelamento entre cooperação, assistência técnica e financiamento, além das exigências diferenciadas conforme a capacidade ou grau de desenvolvimento dos países-clientes.

O BID foi fundado em 1959 à luz das ideias cepalinas de desenvolvimento, com especial ênfase na industrialização da América Latina como elemento-chave na superação da dependência econômica em relação ao centro do sistema internacional. Surgiu sob condições políticas ímpares à época de sua fundação (contexto da “Operação Pan-Americana” lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek), destacando-se especialmente a complacência estadunidense a uma instituição financeira mais flexível, face ao temor de que o subdesenvolvimento deixasse os latino-americanos mais vulneráveis à penetração da ideologia comunista.

Nesse período, a influência keynesiana de uma forte atuação do Estado, da expansão das políticas de bem-estar social nos EUA resultante da Era Roosevelt e da filosofia subjacente ao Plano Marshall ainda era forte e favorecia a construção de uma instituição desse tipo. Blyth (2002), por exemplo, interpreta os anos trinta como um processo de “imbricamento do liberalismo” e aos anos setenta, o “desimbricamento do liberalismo”. Em outras palavras, mesmo que o capitalismo estadunidense seja entendido pela literatura acadêmica, especificamente aquela sobre as variedades do capitalismo, como *liberal de mercado*,¹⁷ o período entre os anos trinta e setenta é, neste sentido, excepcional em sua maior tolerância a um Estado mais atuante. De forma semelhante, Hacker & Pierson (2010) entendem que, nesse período, o crescimento econômico implicava ganhos mais ou menos proporcionais aos diferentes estratos da sociedade o que pode ser atribuído ao papel de um Estado com políticas mais redistribucionista.¹⁸

A ideia da construção de uma instituição financeira de cooperação regional interamericana não nasceu nos anos cinquenta. Couto (1999) aponta que a ideia de criação de uma instituição de natureza e abrangência similares àquelas do BID remonta ao documento assinado por 18 países do continente americano de um Banco Internacional Americano em 14 de abril de 1890 ao final da Primeira Conferência Internacional Americana ocorrida em Washington nos Estados Unidos. Essa ideia por vezes reaparecia timidamente em congressos e reuniões intercontinentais como na VII Conferência Internacional Americana em Montevideu em 1933 e na Primeira Reunião de Consulta de Chanceleres da América no Panamá em 1939. No entanto, apenas no pós-Segunda Guerra Mundial, houve uma conjugação de fatores que propiciou o surgimento do BID e influenciou fortemente em algumas de suas características marcantes, dentre os quais podem ser destacados: a ascensão das teorias do desenvolvimento e a configuração política internacional sob a égide da Guerra Fria.

Por um lado a ascensão das teorias do desenvolvimento ofereceu os subsídios que, no plano das ideias, norteariam os paradigmas estatais e delineariam o papel dos bancos

¹⁷ A literatura sobre as Variedades de Capitalismo parte do pressuposto de que não existe um único padrão de acumulação e reprodução do capital. Hall & Soskice (2001), uma das referências mais conhecidas no tema, diferenciam Economias Liberais de Mercado (LME) como no caso dos Estados Unidos e Reino Unido e Economias Coordenadas de Mercado (CME) como Alemanha, países escandinavos e Japão. Schneider (2008) diferencia quatro variedades de capitalismo: liberal, coordenada, de rede e hierárquica. A variedade hierárquica seria uma especificidade da América Latina.

¹⁸ Os autores usam a metáfora de *Broadland* para referirem-se a esse período mais redistribucionista e a metáfora do *Richstan* para o período após 1979 quando apenas as classes mais altas passaram a concentrar os benefícios da expansão econômica estadunidense.

internacionais de desenvolvimento; por outro, a ordem da Guerra Fria ofereceu as condições políticas para se tirar da gaveta o projeto de um banco interamericano. A participação dos Estados Unidos seria indispensável para a criação de um banco regional de desenvolvimento realmente funcional, mas, conforme o relato de Celso Furtado (COUTO, 1999:24), eles se demonstravam bem pouco entusiasmados com a ideia até meados da década de cinquenta da mesma forma que Brasil e México como se pôde observar na Reunião da Quitandinha em julho de 1955 que versou sobre o assunto.

Algumas mudanças alteraram o cenário na segunda metade da década de cinquenta. O aviltamento do então vice-presidente norte-americano Richard Nixon em visita ao Peru e à Venezuela em maio de 1958 era sintomático do aumento do sentimento antiestadunidense na região. Autores como Couto (1999: 27-40) e Cervo & Bueno (2002: 290-295) apontam como o presidente Juscelino Kubitschek aproveitou a situação por meio de trocas diretas de cartas com a presidência dos Estados Unidos para apresentar a relevância de sua “Operação Pan-Americana”, um projeto de cooperação no continente americano que partia do pressuposto de que a melhor forma de combater a penetração de ideologias exóticas (leia-se Socialismo) era o combate à pobreza e à miséria.

Segundo Gonçalves (2003: 81), o enfoque econômico da Operação Pan-Americana era consequência da influência dos trabalhos da CEPAL e o BID seria o principal resultado concreto dessa iniciativa. Além disso, deve-se acrescentar que a própria Revolução em Cuba, antiga aliada e a 120 quilômetros do território estadunidense, que ocorria quase que concomitantemente com a negociação constitutiva do BID aos fins de 1958 e início de 1959, parecia reforçar a tese de Kubitschek.

Algumas características peculiares seriam: maior tolerância e melhor compreensão dos problemas regionais; empatia natural com o desenvolvimento latino-americano, decorrente da própria razão de ser da instituição; adoção, desde o início de regras diferenciadas para empréstimos aos países, sempre mais favoráveis aos de menor nível de desenvolvimento; condicionamento dos financiamentos de investimentos à adoção de políticas macroeconômicas ou setoriais por ele aprovadas: as decisões são baseadas na avaliação dos méritos e da viabilidade técnica e financeira dos projetos. “(...) o Banco é servidor de seus países-membros, não o seu mestre.” (COUTO, 1999: 40)

Sobre a questão da diferenciação nas regras de empréstimos conforme as capacidades e os graus de desenvolvimento, o BID a partir de 1974 classificava os países latino-americanos em quatro categorias: na categoria A, estavam Brasil, Argentina, México e

Venezuela; na categoria B, estavam Chile, Colômbia e Peru; na categoria C, estavam Bahamas, Barbados, Suriname, Costa Rica, Jamaica, Trinidad & Tobago e Uruguai; e na D estavam Belize, Bolívia, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá e Paraguai. Embora autores como Araújo (1991: 31) destaquem que os critérios dessa classificação não seriam claros.

Quadro 2 - Critérios de diferenciação de crédito

Condições	Grupos			
	A	B	C	D
Carência (anos)	Até 5	Até 7	Até 8	Até 10
Prazo de Amortização	Até 25	Até 30	Até 35	Até 40
Taxa de Juros (% a.a.)	3 a 4	2	2	1 a 2
Comissões de Compromisso (% a.a.)	0,5	0,5	0,5	0,5
Participação do BID no Investimento (%)	50	50	70 a 80	80 a 90

Fonte: ARAÚJO (1991); BID, Documento GN-870-6

Apesar dessas características aparentemente mais favoráveis no que diz respeito ao acesso a recursos por parte dos países latino-americanos e caribenhos, não se pode perder de vista outros pontos importantes sobre o BID. Assim como qualquer instituição (especialmente de uma instituição financeira internacional), sempre há pressão e interesses de pessoas e grupos pela continuidade de sua existência. Ao competir em um nicho específico, o do “mercado” do desenvolvimento, apresentar vantagens em relação a outras instituições congêneres é uma estratégia de sobrevivência.

“O traço mais distintivo do BID foi sua natureza regional, não apenas por ser o primeiro banco de desenvolvimento de âmbito regional latino-americano, mas também porque sua estrutura, políticas, pessoal e estilo de trabalho tiveram, desde um primeiro momento, raízes latino-americanas. Isso se expressou na composição da membresia, a integração de seu capital, a organização e poderes de decisão internos, e na correlação entre suas políticas e programas operativos e as necessidades do desenvolvimento latino-americano.” (Brezina, 1999: 17-18)¹⁹

¹⁹ Material comemorativo dos quarenta anos do BID.

A ênfase no protagonismo dos futuros países prestatários na fundação do banco e na ideia de participação efetiva na gestão do banco é uma forma de autopropaganda, presente no próprio material informativo produzido pelo banco como nos Relatórios Anuais, nos Relatórios de Encerramento de Projetos, no sítio eletrônico oficial, em seminários organizados pela instituição, etc. Obviamente, a percepção de participação alinhada com outras facilidades colocava o banco como uma opção de destaque para os países prestatários. No entanto, a verdadeira influência da origem do banco em sua trajetória histórica e a participação efetiva dos países prestatários na direção do banco não são questões simples.

O foco excessivo na identidade latino-americana para análise do BID pode eclipsar a verdadeira influência dos Estados Unidos no banco. Todavia, alguns episódios chamam atenção para o papel, muitas vezes, subestimados da grande potência como a não membresia de Cuba, o bloqueio do processamento de empréstimos à Nicarágua sandinista e ao Panamá de Noriega ao final dos anos oitenta, que fazia parte da estratégia norte-americana para seus desafetos políticos na América Central e Caribe. Na realidade, até a primeira metade dos anos noventa nunca houve um empréstimo feito a contragosto do maior acionário do banco (TUSSIE, 1995: 31; 45). Nas próximas subseções, serão apresentados alguns fatos que matizam um pouco mais o peso dos Estados Unidos na economia política do banco e o distanciamento do mandato original.

1.3 O BID E A ERA CLÁSSICA DO DESENVOLVIMENTISMO LATINO-AMERICANO

Do início das atividades do BID nos anos sessenta até o final da década de oitenta, pode-se, grosso modo, afirmar que havia uma forte complementaridade entre a missão de desenvolvimento originalmente concebida para o banco e o consenso em torno das estratégias de desenvolvimento a serem postas em curso pelos países latino-americanos. Segundo Tussie (1995: 21; 79-80), esse mandato teria sido o de financiar projetos de investimentos e prover assistência técnica, com especial atenção aos países mais vulneráveis da região. Ao longo da história do banco houve um ciclo pendular na tentativa de equilibrar, de um lado, o apoio a propostas de financiamento de projetos economicamente viáveis e, de outro, prioridades como o alívio da pobreza e proteção ambiental. Conforme tabela abaixo, percebe-se que os FOE²⁰ voltados especificamente para tais países tiveram montantes proporcionalmente consideráveis em suas duas primeiras décadas de funcionamento.

²⁰ Inicialmente, a “soft window” (empréstimos mais facilitados) estava concentrada no “Social Progress Trust Fund” incorporado em 1965 pelo Fundo de Operações Especiais. (KRASNER, 1981: 306-307)

Sempre houve uma preocupação de evitar-se que as maiores economias da região monopolizassem os financiamentos do banco²¹, mas, no Capital Ordinário, essa era uma tendência persistente, do ponto de vista quantitativo absoluto, dada à magnitude das demandas desses países e de sua maior capacidade técnica de elaborar e submeter projetos. No entanto, deve salientar-se que do ponto de vista relativo (desembolso por país/ tamanho da economia), incluindo os dois fundos (Capital Ordinário e FOE) os países menores seriam os mais beneficiados (BARRIA & ROPER, 2004: 630). Ademais, de acordo com Griffith-Jones (1994), para os países menores e mais pobres são mais dependentes da ajuda exterior e, do ponto de vista do banco, são esses os países que mais demandam tempo e trabalho dos funcionários do banco.

Quadro 3 - Total de desembolsos do BID por fundo, de 1961 a 1979 (US\$ milhões)

Ano	Capital Ordinário	FOE	Outros Fundos	Total
1961	2	3	1	6
1962	29	9	22	60
1963	60	15	66	141
1964	107	24	67	198
1965	83	29	70	182
1966	97	45	70	212
1967	113	70	70	253
1968	113	120	58	291
1969	139	192	63	394
1970	150	245	33	428
1971	180	249	12	441
1972	186	279	14	479
1973	224	312	11	547
1974	291	324	13	628
1975	328	371	13	712
1976	364	350	13	727
1977	391	392	49	832
1978	559	433	70	1062
1979	613	447	96	1156

Fonte: KRASNER (1981: 2-3) & BID, Relatório Anual, 1979, pp. 2-3

Influenciado especialmente pelos trabalhos da Cepal, o prognóstico estrutural-dependente, amplamente difundido na América Latina, era o do imperativo da

²¹ Krasner (1981: 316) relata algumas dessas tentativas, sobretudo em relação ao Brasil, ao México e à Argentina.

industrialização como parte necessária à superação do subdesenvolvimento e da condição de dependência em função da deterioração dos termos de troca. No entanto, nesses países o processo de industrialização enfrentaria uma série de desafios, dentre os quais pode ser destacado, por exemplo, uma infraestrutura precária. Obras dessa natureza tendem a demandar altos investimentos e um tempo relativamente longo de retorno, o que costuma ser ainda mais difícil em locais com mercados de capitais pouco desenvolvidos e avessos a risco.

Além disso, outros investimentos em áreas como saneamento básico também não costumavam ser atividades comuns no setor bancário privado o que levou o BID, ao iniciar os financiamentos nessa área, a ser conhecido como “*water and sanitation bank*”. O primeiro financiamento do banco, por exemplo, foi o do tratamento de água e esgoto da cidade de Arequipa no Peru em 1961. Segundo Tussie (1995: 03; 49), o BID foi responsável por dois terços dos investimentos em água potável durante os anos sessenta e setenta. Mesmo com o Banco Mundial entrando no setor nos anos oitenta, o BID continuou a liderar os investimentos desse tipo. Fatos análogos explicam outros apelidos dados ao banco como “*university bank*”, por causa de seu envolvimento em programas para o ensino superior, e “*integration bank*”, devido aos programas de integração regional.

Nessa época, vigorava a ideia de que, na falta de atores privados dispostos a aventurarem-se nesses tipos de empreendimento supracitados, caberia ao Estado essa responsabilidade. Contudo, para a maioria dos Estados latino-americanos, os recursos necessários para tamanho investimento estavam acima de suas capacidades imediatas.

“Na formulação e execução desses planos, um papel principal cabe ao Estado e às entidades públicas, responsáveis pela criação da infraestrutura econômica e de desenvolvimento das indústrias básicas e pesadas. Outros componentes do modelo são a reforma agrária, a eletrificação rural e os programas de desenvolvimento urbano e rural integrado. Essa estratégia de planejamento é endossada pelos organismos internacionais com sede em Washington e constitui uma das bases conceituais do Programa Aliança para o Progresso. Por causa do influxo destas ideias, nascem, a partir de então, em toda a região, os ministérios ou conselhos nacionais de planejamento. Ao mesmo tempo, criam-se fundos nacionais de pré-investimento para tornar possível a formulação e avaliação de programas e projetos específicos de desenvolvimento que definiriam o rumo do desenvolvimento. O BID presta seu apoio a esse processo.” (Brezina, 1999: 65)

Nesse sentido, fica evidente como os bancos de desenvolvimento eram instituições com potencial não desprezível de complementaridade para os planos desenvolvimentistas capitaneados pelos Estados latino-americanos. Nas primeiras décadas de funcionamento do BID, as relações do banco ocorriam preferencialmente com os respectivos governos nacionais/federais dos prestatários ou sob a garantia deles.

Ainda de acordo com Tussie (1995), nos anos sessenta os desembolsos do BID davam-se principalmente por meio da submissão e apreciação de projetos, os quais se concentraram da seguinte forma: 40% em agricultura, indústria e mineração, ou seja, no setor produtivo; 30% em infraestrutura (transporte, comunicação e energia); 25% em desenvolvimento social (abastecimento de água, esgoto, habitação e educação). Posteriormente, na década de setenta, o banco incentivou a criação de instituições que implementassem projetos e prestassem serviços, como forma complementar ao esquema de projetos específicos. Já na década de oitenta, ensaiou-se a destinação de metade dos recursos para projetos que beneficiassem grupos da baixa renda, mas a eclosão da Crise da Dívida redirecionou parte dos recursos para socorrer a balança-de-pagamentos de alguns países em dificuldades.

Alguns autores apontam que, apesar da forte complementaridade entre o que os prestatários demandavam e o que o BID oferecia, sua influência do ponto de vista político e econômico sobre esses países não pode ser superestimada. Tussie (1995: 3-4), por exemplo, ressalta que o excesso de liquidez dos anos setenta em função dos petrodólares tornava o acesso ao capital no mercado privado mais fácil e barato, sobretudo para os maiores países da região. Em outras palavras, o BID estava em meio a uma forte concorrência. Já nos anos oitenta, a influência limitada do BID se dava em função da própria escassez de recursos disponíveis por causa de uma posição menos colaborativa por parte do principal mutuário. Desde o Quarto Aumento Geral de Capital em 1976, os Estados Unidos apresentavam-se pouco generosos ou entusiasmados em contribuir com o banco, o que pode ser observado na estagnação da evolução do capital constituído do banco (*paid-in capital*),²² algo agravado no governo Reagan (1980-1988). Diante da maior crise enfrentada pelos países latino-americanos na segunda metade do século XX - a Crise da Dívida dos Anos Oitenta – os recursos do banco não eram suficientes para socorrer seus prestatários a contento e muitos deles estavam em dificuldades de honrar seus compromissos para com o banco. Além disso, segundo Vivares (2013: 58; 62) havia demonstrações por parte dos Estados Unidos de que um aumento de capital à altura do problema só seria concedido se mudanças fossem introduzidas como o maior poder de voto para os americanos e a “submissão” do BID às políticas do Banco Mundial. Ortiz Mena, então presidente do BID, cuja antipatia aos americanos não era segredo, recusou-se a aceitar a indicação de James Conrow do Tesouro Americano para a vice-presidência do banco, cargo tradicionalmente ocupado por eles. O episódio acabou com a

²² O capital constituído do banco reflete o agregado da contribuição de todos os investidores por meio da compra de ações da própria corporação.

renúncia de Ortiz Mena da presidência do BID em 1988. Araújo (1991) acredita que o BID chegou próximo à inviabilidade nesse período.

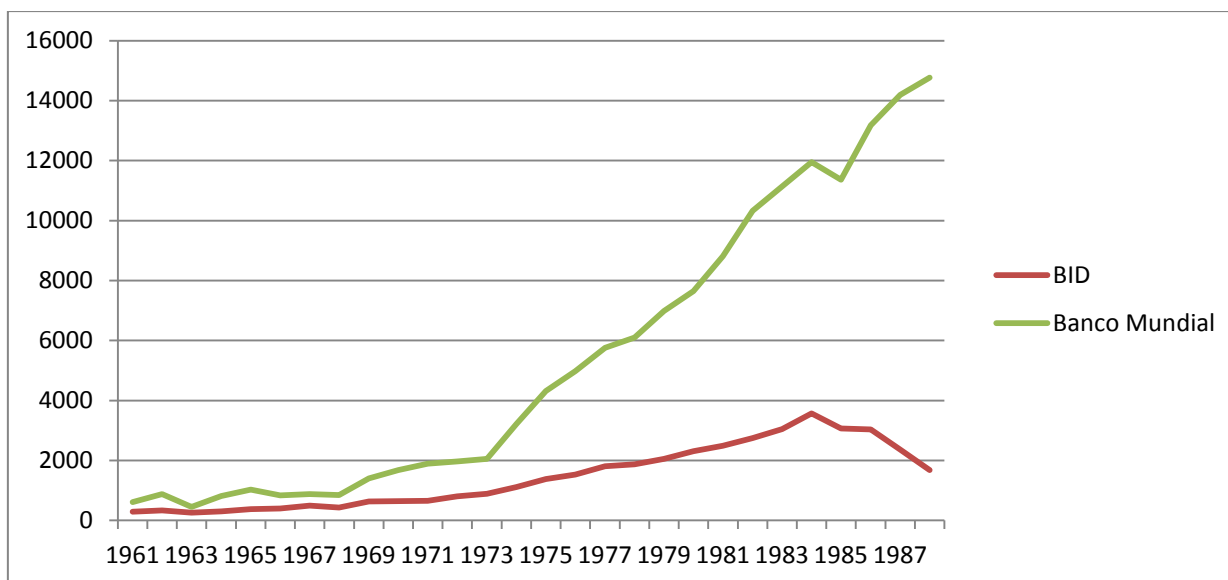
Quadro 4 - Evolução dos Aumentos Gerais de Capital do BID

	Ano	Capital Constituído (em milhões de dólares)
Fundos Originais	1959	400
Primeiro Aumento	1964	75
Segundo Aumento	1968	0
Terceiro Aumento	1970	400
Quarto Aumento	1976	428
Quinto Aumento	1980	600
Sexto Aumento	1983	675
Sétimo Aumento	1990	663
Oitavo Aumento	1995	1000
Nono Aumento	2010	1700

Fonte: Sítio Eletrônico do BID, acessado em 30/03/2014, disponível em: <http://www.iadb.org/en/capital-increase/idb-ordinary-capital-timeline,1893.html>

No que diz respeito às relações com outras instituições financeiras internacionais, destaca-se, especialmente, aquela com o Banco Mundial, na qual parte da sua missão e estrutura organizacional foram inspiradas. À época da fundação, havia a preocupação por parte do Banco Mundial de que o BID ocupasse o seu espaço na América Latina. No entanto, nos primeiros anos de funcionamento, houve uma divisão informal dos setores priorizados por cada um deles. Apenas a partir de 1968, conforme se escasseavam os projetos economicamente viáveis, a sobreposição da oferta de serviços intensificou-se, algo agravado nos anos setenta com o aumento de recursos disponíveis no mercado privado. Já nos anos oitenta, em meio à Crise da Dívida e à diminuição dos recursos disponíveis do BID, diminuiu-se a concorrência e aumentou-se a importância relativa do Banco Mundial (Araújo, 1991: 24-26).

Gráfico 1 - BID e Banco Mundial – Empréstimos totais aprovados em milhões (1961-1988)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Araújo (1991)

1.4 O BID NA ERA NEOLIBERAL: UMA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SEM O “DESENVOLVIMENTO” COMO GUIA

O final dos anos oitenta e o início dos noventa marcaram um importante ponto de inflexão para o BID e para as suas relações com os países latino-americanos. No plano ideológico, o paradigma desenvolvimentista de origem no pensamento estruturalista-cepalino, que foi a razão da criação do banco e que condicionou a sua relação com seus beneficiários por três décadas, estava sendo percebido como um projeto fracassado. Enquanto isso, em países como Estados Unidos e Reino Unido ascendiam governos entusiastas das ideias liberais (respectivamente, Ronald Reagan e Margaret Thatcher).²³ Mais do que liberais, autores como Block & Somers (2005) identificam nesse período a emergência de uma ideologia de fundamentalismo de mercado capaz de deslegitimar regimes ideacionais alternativos (perspectivas desenvolvimentistas, estruturalistas, etc), fazer uma releitura das experiências históricas que contrariam seus princípios (como os fatores que levaram à Crise

²³ Autores como James O'Connor (1979) apresentam o conceito de “crise fiscal do Estado”, isto é, a incapacidade do Estado de satisfazer a demanda crescente dos diferentes setores da sociedade. Esse conceito foi elaborado por meio da observação do que ocorria nos anos setenta nos Estados Unidos. Os liberais acreditavam que a resposta a esse desafio seria o redimensionamento das responsabilidades do Estado para um escopo menor. Já Peter Gourevitch (1986) vê na própria prosperidade do Pós-Segunda Guerra Mundial a semente da desestabilização nos anos setenta dos antigos arranjos. Em especial, vê a perda de aliados por parte dos trabalhadores e seu conseqüente enfraquecimento como fator que permitiu a ofensiva do grande capital cujos interesses se afinavam com as ideias liberais.

de 1929 e as medidas tomadas para superar a Grande Depressão) e mudar os termos do debate para as forças da natureza e da biologia: o livre mercado como a forma mais natural e espontânea de organização econômica. Essas ideias iriam reverberar nas instituições multilaterais e no resto do mundo.

Em “*The History of Development*”, o antropólogo Gilbert Rist (2008: 171; 178) detecta nesse momento um giro discursivo nas agências de desenvolvimento: o “desenvolvimento” vislumbrado no pós-Segunda Guerra Mundial - e conceitos relacionados como projeto nacional, centro-periferia, deterioração dos termos de troca e industrialização por substituição de importados - perdia espaço para um léxico liberal no qual as reformas de “ajuste estrutural” ocupavam o epicentro, matizado por “extras humanitários” (combate à extrema pobreza) e outros temas que emergiam como o ambientalismo (desenvolvimento sustentável) e o redimensionamento do tempo-espaço (globalização). Na necessidade de reproduzirem-se e na impossibilidade de justificarem sua existência pela antiga utopia, essas instituições precisavam eleger outras novas.²⁴

No plano da política internacional, a América Latina tinha diminuído o seu poder de barganha não apenas em função da crise da dívida e do esgotamento do modelo desenvolvimentista, mas também pelas mudanças do próprio sistema internacional. A ameaça do avanço comunista no pós-Segunda Guerra Mundial era uma preocupação estadunidense que os latino-americanos souberam por mais de uma vez explorar, mas o desmoronamento do bloco soviético e a extinção da União Soviética eliminaram esse trunfo, isto é, a América Latina (e o resto do mundo em desenvolvimento) perdeu a sua posição estratégica. Além disso, o temor de ficarem isolados e excluídos e a percepção equivocada da intenção dos Estados Unidos, em parte influenciada pela retórica da Iniciativa para as Américas²⁵ do Presidente George Bush lançada em 1990, de dar início a uma relação produtiva com a América Latina (PECEQUILO, 2008: 89) apresentavam a integração e o alinhamento como únicas perspectivas de ação possíveis.²⁶

²⁴ Entre as utopias destacadas por Gilbert Rist (2008) está a de “desenvolvimento sustentável”, que em seu seio trazia a contradição da promessa de crescimento *ad infinitum* diante de recursos naturais escassos e muito deles, finitos.

²⁵ Embora em nível de discurso, prometia-se uma nova era nas relações hemisféricas, as análises retrospectivas atribuem à iniciativa uma espécie de demarcação de território de influência norte-americana em detrimento de influências extracontinentais. No entanto, nesses mesmos discursos podem ser percebidos as prioridades, os valores e os caminhos esperados que as nações latino-americanas deveriam seguir, sobretudo, o discurso democrático e da liberalização do comércio. (PECEQUILO, 2008)

²⁶ Um exemplo dessa percepção equivocada e reflexo prático da Iniciativa para as Américas, no que diz respeito ao BID, foi a criação do Fundo Multilateral de Investimento (FUMIN) em 1993 com o objetivo de prover

A agenda norte-americana para a América Latina, segundo Pecequillo (2008) assentava-se sobre a seguinte tríade: *novos temas, integração regional* e “*Consenso de Washington*”. A emergência de novos temas foi, de acordo com alguns atores como Alves (2001), também uma consequência do fim da Guerra Fria – quando os temas relacionados à segurança internacional deixaram de ser prioridades, ao mesmo tempo em que outros como meio ambiente, combate ao sexismo e direitos humanos ganharam notabilidade. Alguns desses temas foram incorporados discursiva e programaticamente pelo banco, como no caso do meio ambiente e desenvolvimento sustentável que ganharam uma categoria de desembolsos no início dos anos noventa.

Já em meados dos anos oitenta, começava a delinear-se uma percepção de um regionalismo econômico e de um mundo competindo em blocos econômicos de base regional em meio à emergência de um conjunto de economias no sudeste asiático liderados pelo Japão, da retomada das iniciativas de integração europeia com o Ato Único de 1987 e os impasses nas negociações da Rodada Uruguai sobre o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) (VAZ, 2002: 25-26). Essa tendência na política externa norte-americana pode ser observada na própria “Iniciativa para as Américas”, que em suas linhas originais havia uma proposta de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio, mas também no NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) e, posteriormente, na ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

O chamado “Consenso de Washington” continha as linhas normativas gerais derivadas do pensamento neoliberal sistematizadas pelo economista John Williamson em 1989 e que se tornariam guia para os “ajustes estruturais” defendidos e promovidos por algumas instituições financeiras, dentre elas o FMI, o Banco Mundial e o próprio BID. Constituíam-se de dez regras, sendo as cinco primeiras esperadas para ser aplicadas no curto prazo e as restantes no médio e longo prazo: (1) disciplina fiscal; (2) reordenamento das prioridades dos gastos públicos; (3) reforma no sistema tributário; (4) liberação do setor financeiro ou juros de mercado; (5) taxas de câmbio competitivas para assegurar as exportações; (6) liberação comercial, especialmente as restrições quantitativas em favor de importações taxadas para aumentar a arrecadação; (7) os investimentos estrangeiros não deveriam sofrer restrições; (8) privatização das empresas estatais; (9) desregulamentação da economia, implicando a minimização da intervenção

estatal que deveria se reduzir á proteção do meio ambiente, da segurança nacional e das instituições financeiras; (10) proteção aos direitos de propriedades.

Essas considerações sobre as mudanças no ambiente político e ideológico internacional, sobretudo, no que diz respeito aos Estados Unidos, são importantes porque, segundo Krasner (1981), ajudam a compreender as condições anteriores que permitiram que o BID fosse a história mais bem sucedida de confluência do que um banco de desenvolvimento oferecia e do que países em desenvolvimento aspiravam. Naquele contexto da Guerra Fria, a prioridade dos Estados Unidos em perspectiva ampla e de longo prazo era a segurança internacional em detrimento de objetivos econômicos e de curto prazo. Sem o suporte financeiro e a relativa complacência desse país²⁷, o BID, naqueles moldes, era absolutamente inviável. Ademais, trazer os Estados Unidos para a análise da trajetória do BID ajuda a contrabalancear o peso da mitologia identitária e de fundação do banco como uma instituição “de, para e por latino-americanos”, como ressalta Nelson (2000) tão presente nas publicações do BID. Não se ignora, contudo, que a evocação a uma identidade latino-americana pode ser um elemento de diferenciação em relação a outras agências de desenvolvimento e dar-lhe vantagens na competição por um mesmo nicho de mercado de desenvolvimento.

Isso não significa que, na época da Guerra Fria, os Estados Unidos simplesmente assinavam cheques em branco para a América Latina, pois existiam pressões domésticas sobre o governo norte-americano que refletiam no BID. Krasner (1981: 314-316) menciona que os Estados Unidos não apenas ameaçavam tácita e, às vezes, explicitamente limitar as suas contribuições para mudar algumas políticas do banco como chegaram a restringi-las em função da pressão de grupos de interesse e do legislativo.

Além disso, mesmo que a América Latina, em tese, detivesse a maioria formal do poder de voto (pouco mais de cinquenta por cento), uma coalizão unânime era difícil e algumas operações necessitavam de dois terços na votação como aumento de capital, aumento de diretores executivos, suspensão de membro, liquidação do banco e movimentação do Fundo de Operações Especiais.²⁸ Nesses dois últimos, os Estados Unidos tinham poder de veto. Assim, para esse autor, nas operações importantes a posição dos Estados Unidos podia ser decisiva, enquanto nas operações ordinárias poderia influenciar indiretamente por meio da

²⁷ O padrão de distribuição de recursos do BID não se parecia com os padrões norte-americanos de comércio e transferência de recursos, o que sugere que o banco tinha relativa independência dos interesses imediatos dos Estados Unidos (KRASNER, 1981: 313).

²⁸ O Fundo de Operações Especiais (FOE) são recursos que visam a beneficiar os países menos favorecidos das Américas por meio de empréstimos com condições favoráveis como prazos mais longos e juros bonificados.

ameaça de corte da contribuição ao banco. Ernesto Vivares (2013: 7) relata que historicamente foram raros os casos em que os países latino-americanos votaram juntos ou mesmo que se opusessem a iniciativas dos Estados Unidos.

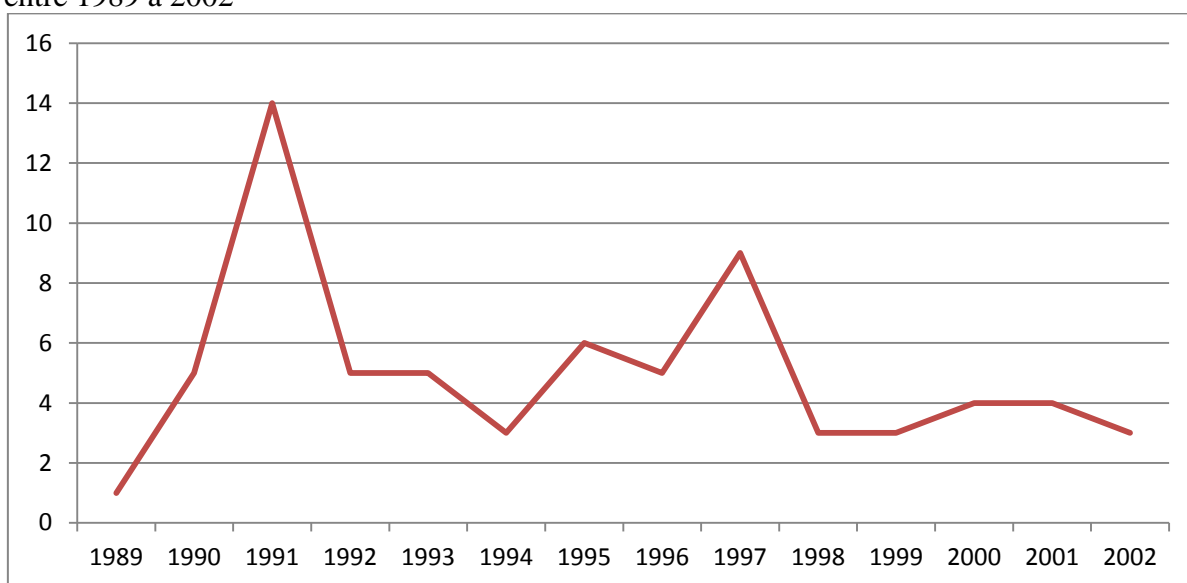
A hipótese de Krasner é que a complacência dos Estados Unidos para com o BID era condicionada pelos desígnios estratégicos de um sistema bipolar, no qual eles ocupavam um dos polos. Nessa lógica, ficava implícito que uma vez cessadas as preocupações de segurança internacional de conter a superpotência adversária, outros interesses seriam descongelados. Não tardou para que essa hipótese fosse testada.

Ao final dos anos oitenta, os Estados Unidos mostravam-se pouco dispostos a contribuir com um sétimo aumento de capital sem reformas no BID. Entre as inclinações estadunidenses, destacavam-se um corpo mais técnico para a aprovação de projetos e menos politicamente orientado (pelos latino-americanos), o anseio por um poder de veto, envolvimento do BID na estratégia de reescalonamento da dívida no subcontinente, políticas de empréstimos orientadas pelo livre-comércio, a posição de vice-presidência para James Conrow do Tesouro Americano e o endosso e a adoção de condicionalidades à semelhança daquelas que outras instituições financeiras multilaterais (especialmente o FMI e o Banco Mundial) estavam aplicando. Esse é uma situação curiosa, pois ao mesmo tempo em que o famoso Plano Brady era colocado em ação, conhecido por abrandar a pressão do FMI sobre o tutelamento dívida externa dos países latino-americanos (PORTELLA FILHO, 1994), os Estados Unidos reviam o papel do BID, vislumbrando o seu endurecimento nos ajustes estruturais. A vigência desse plano vai coincidir com o período de início das condicionalidades do BID na América Latina.

O sétimo aumento de capital foi aprovado em março de 1989, sendo que os Estados Unidos conseguiram imprimir parcialmente as mudanças por eles desejadas. A primeira foi a possibilidade de adiamento da aprovação de projetos de empréstimos e financiamentos quando com a concordância de três países: os próprios EUA, o Canadá e de um terceiro. O segundo foi o regime de cofinanciamento de projetos setoriais do BID e do Banco Mundial por dois anos sujeito a prorrogações, que na prática demandava que esses projetos se submetessem às exigências das duas instituições (o que podia implicar em exigências cruzadas), ou seja, mesmo que os países latino-americanos conseguissem bloquear a inclusão de condicionalidades em âmbito do BID, não seria possível escapar daquelas do Banco Mundial (ARAÚJO, 1991: 54). Do período entre 1989 a 2002, ocorreram mais de setenta desses empréstimos cofinanciados, sendo a Argentina o maior “recipiendário” tanto em

número de projetos quanto no montante total, o México em segundo lugar em ambos os quesitos e o Brasil em terceiro lugar no montante total por causa do enorme empréstimo de 1999, à época da desvalorização do real, o único com condicionalidades no senso estrito.²⁹

Gráfico 2 - Evolução do número de projetos cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial entre 1989 a 2002



Fonte: Página de Acompanhamento de Projetos do BID, acessado em 19/02/2014 às 22:30, disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/advanced-project-search,1301.html>

Quadro 5 - Projetos cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial por país de 1989 a 2002³⁰

País	Número de Projetos Concluídos	Desembolsos Total (em milhões de US\$)
Argentina	10	4.727
Bolívia	2	136
Brasil	3	2.850
Colômbia	8	1.607
Costa Rica	1	80
R Dominicana	2	178
Equador	5	347
El Salvador	2	57
Guatemala	2	225
Guiana	1	52
Haiti	1	12
Honduras	2	75
Jamaica	5	342
México	9	2980

²⁹ Obtido nos banco de dados da página do BID. Acessado em 13/02/2014 às 22:42, disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/advanced-project-search,1301.html>

³⁰ Isso não significa que todos os projetos cofinanciados tinham condicionalidades.

Nicarágua	1	50
Panamá	2	300
Peru	7	783
Uruguai	2	241
Venezuela	5	619
Regional	1	130

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na página de acompanhamento de projetos do BID, acessado em 19/02/2014 às 22:45, disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/advanced-project-search,1301.html>

Ainda no que diz respeito aos Estados Unidos, deve-se salientar que o lugar do bilateralismo em política externa no período pós-Guerra Fria não era mais o mesmo, o que implicou mudanças estratégicas em sua postura em âmbito multilateral. Especificamente sobre o BID, L. Ronald Scheman (1997: 96-97), então diretor executivo dos Estados Unidos no BID e ex-Secretário Geral Adjunto da Organização dos Estados Americanos (OEA), afirma que:

“Em um nível substantivo, a ajuda bilateral dos EUA simplesmente não podia ser direcionada para as políticas de reformas necessárias. Os países que tomam empréstimos estão mais propensos a aceitar e levar a cabo condições de empréstimos de bancos multilaterais de desenvolvimento de formas que não seriam possíveis em uma relação bilateral. (...) Os principais objetivos políticos dos EUA – com respeito à construção de instituições democráticas, meio ambiente, trabalho, distribuição de renda, população, mulheres, microempresas e combate à corrupção não passariam de retórica sem os bancos multilaterais de desenvolvimento”

Diante desse contexto, a década de noventa iniciou-se com uma guinada liberal e seguiu nessa direção. Em análise retrospectiva, Jon Jonakin (2001) demonstra que o Neoliberalismo foi o paradigma norteador hegemônico do BID e faz duras críticas a um fundamentalismo de mercado instaurado no banco. Ao estudar as políticas do banco e o seu discurso nos informes oficiais, sobretudo aqueles que faziam o balanço de dez anos de ajustes estruturais na América Latina,³¹ observou contradições, falta de clareza e omissões de dados nas justificativas sobre as políticas do banco. Destacou especialmente a mobilização de um arsenal teórico flexível, amplo e eclético sob a forma de um discurso infalsificável para justificar a continuidade e o aprofundamento das reformas e políticas econômicas de inspiração neoliberal em função de promessas sobre um futuro melhor e apesar dos resultados pífios observados até então. Segundo o autor, as políticas de reforma aparentavam já estarem decididas enquanto as convicções teóricas ficavam a serviço de uma justificativa *ex post*.

³¹ Além dos Relatórios Anuais do banco, o autor também analisa o “Latin America after a Decade of Reforms, Economic and Social Progress” de 1997 e o “Facing up to Inequality in Latin America” de 1998-1999.

De fato, nos relatórios do banco dos anos noventa não há indícios de dúvidas acerca dos princípios de economia liberal de mercado que vinham norteando a política do banco desde o Sétimo Aumento Geral de Capital. No Relatório Anual do BID de 1999 publicado no início de 2000, por exemplo, o aprofundamento das reformas estruturais é apresentado como a única linha de ação para a América Latina com vistas a enfrentar seus desafios socioeconômicos:

“Even more importantly, most of the countries continued to deepen the structural reforms instituted in earlier years. Of 14 countries evaluated by the Bank, 10 promoted major fiscal or tax reforms in 1999, seven were discussing significant reforms in their social security systems, four had furthered the privatization process, and four were discussing major labor reforms. The review observed an additional 25 cases of reforms in the financial systems, in legislation to promote competition, in the health sector, and in other areas of economic and social policy in those countries. The commitment to macroeconomic orthodoxy and the reform process was fundamental in maintaining the high levels of foreign direct investment flowing into the region and in producing rapid improvement in the prospects for growth in most of the countries.” (BID, 1999: 04)

É interessante salientar que alguns autores já identificam os primeiros indícios de mudanças na crença hegemônica por parte das instituições financeiras multilaterais no que diz respeito às reformas de mercado *per se* nas economias emergentes como único caminho. Manzo (2010: 30) refere-se ao Relatório do Banco Mundial de 1997 como “marco simbólico do Pós-Consenso de Washington” devido à importância dessa instituição em âmbito mundial e por questionar uma perspectiva que a guiou por quase uma década. Costa (1998: 06; 15), ao analisar tal relatório, enfatiza o resgate das abordagens racionalistas – (neo)estruturalista e neoinstitucionalista – e, sobretudo, o Estado como “ator de primeira linha”, porque sem um Estado capaz e eficaz³² não existe nem mercado nem sociedade civil.

Como se mencionou anteriormente, esse informe parece não ter tido impacto imediato sobre as instituições multilaterais de desenvolvimento no que concerne ao lugar do Estado na economia como em um debate que contrastasse o Estado Desenvolvimentista e o Estado Liberal ou sobre o seu papel nos processos de acumulação/reprodução do capital. Nos anos imediatamente posteriores a 1997, os pressupostos de um Estado liberal como ideal a ser perseguido ainda pareciam inabaláveis.

³² O Estado capaz e eficaz, para o Banco Mundial na leitura de Costa (1998:15-16), não se resume à definição estática e isolacionista do monopólio racional-legal da violência de corte weberiano com ênfase nos procedimentos, mas leva em conta, por um lado, a força dos mecanismos estatais e administrativos de planejamento, coordenação, controle, regulação e coerção e, por outro, a flexibilização dos procedimentos e estruturas administrativas por meio de uma concorrência maior e uma sensibilidade às necessidades e participação da população. Na prática, isso demandaria uma série de mudanças e reestruturação, das quais o autor destaca três: transparência, participação e descentralização.

Em vez da dimensão Estado-mercado, a atenção concentrou-se preferencialmente na dimensão Estado-sociedade em um debate já em curso desde o Oitavo Aumento de Capital em 1994/1995. A segunda geração de reformas do BID é comumente diferenciada da primeira (mais centrada em aspectos macroeconômicos e em reforçar/promover os mecanismos de alocação de mercado) pela preocupação com as “compensações”³³ para amenizar os efeitos negativos dos ajustes estruturais sobre as condições de vida das populações afetadas pelas reformas³⁴ e pelo desmonte do Estado de Bem-Estar Social.

No entanto, mais importante do que a questão das “compensações” no que tange à dimensão societal como ponto de referência analítica era a relação feita entre o imbricamento do Estado na sociedade e o pressuposto de que instituições efetivas não podiam padecer de déficit democrático. Em outras palavras, entendia-se que um Estado capaz e efetivo tinha de ter instituições críveis que, por sua vez, não seriam possíveis se não fossem legitimadas pela participação *de facto* da sociedade. Assim, conceitos como Sociedade Civil, Governança, *accountability*, participação, monitoramento e transparência passaram a ser mais frequentes (NELSON, 2000). Essa tentativa de incentivar a aproximação entre Estado e sociedade, sobretudo sob a sociedade civil organizada, por parte dos bancos multilaterais de desenvolvimento (não ignorando as diferenças de perspectivas entre o BID e o Banco Mundial) é um dos pontos que mais tem despertado o interesse de pesquisadores nesse tipo de instituição internacional como Vianna Jr (2000), Acuña & Tuozzo (2000), Lardone (2005) e Casaburi *et al* (2000).

As duas gerações de reforma são compatíveis com a tese neoliberal de que existe uma complementaridade entre a Economia Liberal de Mercado (na esfera econômica) e da Democracia Liberal (na esfera política) ou da tese de que o crescimento sustentável no longo prazo depende de instituições políticas e econômicas inclusivas.³⁵ No que diz respeito ao BID, a coerência interna entre elas não é uma mera coincidência, mas um esforço deliberado de

³³ Em 1994, ficou estabelecido que 40% dos volumes desembolsados e 50% dos projetos deveriam ser voltados para o setor social e alívio da pobreza, porém nos dados do banco constam projetos e desembolsos totais inferiores.

³⁴ O aspecto economicista dos ajustes estruturais e seu efeito negativo sobre as condições de vida de grandes parcelas das populações submetidas a eles bem como a busca por compensações são um tema amplamente debatido desde o fim dos anos oitenta. Uma das obras que se tornou clássico sobre o assunto é “*Adjustment with a Human Face*” de Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly e Frances Stewart, de 1987.

³⁵ Isso será mais bem escrutinado no capítulo 3.

promover esses dois eixos, entendidos como parte da modernização de Estado, conforme apresentado em relatório sobre o tema (IDB Modernization Report, 1997).

1.4.1 O BID e os mecanismos de difusão do Neoliberalismo

No Pós-Guerra Fria, o BID tornou-se um importante irradiador de ideias e práticas neoliberais e colaborador para a reprodução delas na América Latina. Com isso, não se pretende defender que ele era o único responsável pela difusão dessas ideias na região, nem apenas um mero instrumento neoimperialista, como em uma leitura mais estrita à Susan Strange da Teoria da Estabilidade Hegemônica,³⁶ exclusivamente a serviço dos interesses dos Estados Unidos. A atribuição da direção causal na difusão do neoliberalismo, ou seja, se o banco adaptou-se às mudanças na região ou se a região foi mudada pelo banco é um assunto complexo e controverso,³⁷ o que será melhor debatido no capítulo seguinte quando se compararem as relações BID-Brasil e BID-Argentina. O recorte nessa seção refere-se, pelo menos, a três mecanismos de disseminação e/ou reforço de ideias e práticas neoliberais (sob a forma de tipos-ideais weberianos) de disseminação e/ou reforço de ideias e práticas neoliberais: a difusão-imposição, a difusão pela oferta e a difusão pela discursividade e cooptação.

A “difusão-imposição”³⁸ ou condicionalidade, a mais famigerada entre os três mecanismos, diz respeito aos “créditos que são outorgados a um governo sob a condição do cumprimento de uma série de reformas estatais” (MANZO, 2011: 17). Nessa tese, diferenciam-se as condicionalidades propriamente ditas (sentido estrito) e as exigências ordinárias (sentido amplo), que são dois termos usados indiscriminada e intercambiavelmente em muitos textos. Dessa forma, o requisito de um estudo de viabilidade econômica para a aprovação ou o cumprimento de um cronograma de um determinado projeto é uma *exigência*, pois não implica um compromisso de ajuste estrutural regido por princípios neoclássicos.

Por seu potencial mais impositivo, uma vez que pode limitar o conjunto de possibilidades na elaboração de políticas públicas (o que pode ser altamente problemático em contextos de crises agudas), é comumente acusado de ser uma forma ingerência, afronta à

³⁶ Para Susan Strange (1982), entre os principais propósitos dos regimes e das organizações internacionais, destaca-se o seu caráter estratégico como instrumento da potência dominante.

³⁷ Essa controvérsia será melhor escrutinada no próximo capítulo quando forem analisados os casos das relações BID-Brasil e BID-Argentina.

³⁸ O termo “difusão-imposição” é emprestado de Alejandro Gabriel Manzo (2011).

soberania ou submissão aos interesses das grandes potências. Embora as condicionalidades mais atacadas por sindicatos, partidos políticos, mídia e intelectuais tivessem sido as do FMI e do Banco Mundial, o BID também impunha algumas condicionalidades³⁹, a maioria das quais nos cofinanciamentos de parcerias entre o BID e o Banco Mundial. Além disso, alguns estudos de casos apontam um altíssimo grau de coordenação entre essas três organizações internacionais, na qual os critérios de empréstimos seriam delineados pelo FMI⁴⁰ e os desembolsos feitos pelo Banco Mundial e pelo BID, fato ao qual Acuña e Tuozzo (2000: 441; 443) chamam de “divisão do trabalho” entre as instituições financeiras multilaterais.

Se, por um lado, os críticos da construção de consenso latino-americano em torno do neoliberalismo argumentam que se ele existisse, as condicionalidades não seriam necessárias; por outro, isso não significa que elas eram uma maldição inescapável. Alguns países, como no caso do Brasil a ser comentado mais a frente, tiveram uma política deliberada de evitá-las⁴¹ para manter uma relativa autonomia e margem de manobra na promoção de suas reformas.⁴²

A difusão pela oferta diz respeito à disponibilização de programas que contém princípios neoliberais como a descentralização, a privatização de empresas estatais, o Estado mínimo, a administração pública regida por uma lógica de administração privada, etc. Caberia, pois, aos próprios países discricionariamente recorrer a esses programas conforme suas próprias dinâmicas e *timing*. Assim, esse mecanismo seria privilegiado na observação de convergência entre o que os países demandavam e o que o banco oferecia, isto é, da complementaridade institucional entre eles.

Dentre as categorias de desembolso do BID, provavelmente a mais representativa desse mecanismo é a de “modernização de estado”. Introduzida no início dos anos noventa e promovida a uma das prioridades máximas no Oitavo Aumento de Capital do BID em 1995, contém grande parte dos programas dessa natureza. É uma categoria dinâmica, atualizada constantemente e testemunha das diferentes gerações de reforma de estado e das suas

³⁹ É importante ressaltar que nos Relatórios Anuais do BID, utilizado como base de pesquisa para muitos acadêmicos, o termo “condicionalidade” raramente aparece.

⁴⁰ É bom salientar que, segundo Joseph Stiglitz (2002), o FMI estava orientado por uma ideia de um “trickle down plus”, de que estabilidade macroeconômica era pré-requisito para o crescimento econômico que, por sua vez, era uma condição necessária e suficiente para a redução da pobreza.

⁴¹ No ano de 1995, foi aprovada uma resolução (69/95) que determinava que dívida externa só podia ser contraída mediante autorização do legislativo.

⁴² Essa estratégia de buscar determinados programas e esquivar-se de outros é chamada por DE SARDAN (2005) de “*seletividade*”, que juntamente com o “*sidetracking*” (desvio dos recursos de seu objetivo declarado) e a “*resistência passiva*” matizam a suposta unidirecionalidade e hierarquia na relação entre agências de desenvolvimento e beneficiários.

mudanças de foco ao longo do tempo – da promoção dos mecanismos alocativos de mercado ao trinômio participação, transparência e descentralização como *conditio sine qua non* de sociedades bem-sucedidas e do Estado de administração racional-legal weberiana com foco nos procedimentos à administração pública balizada por metas e resultados. A descrição em Bradford Jr (1994: 33) sintetiza bem o Estado o qual essa categoria deveria ajudar a forjar:

“Esse novo estado, que busca complementaridade com seus cidadãos e com o setor privado, é mais empreendedor que burocrático. Tende mais a empoderar seus cidadãos, empresas e organizações sociais do que controlá-los ou subsidiá-los. Esforça-se por antecipar os problemas em vez de apenas tentar resolvê-los quando eles aparecem. Está mais preocupado em gerar recursos que consumi-los. Descentraliza autoridade e adota formas mais participativas de administração. Promove competição entre produtores e busca que suas agências forneçam bons serviços a seus cidadãos. Prefere as agências focadas em resultados do que aquelas que visam apenas à regulação burocrática. É dedicada não apenas em prover serviços públicos, mas servir como catalisador do empoderamento de setores econômicos e sociais de modo que eles possam resolver seus problemas por si mesmos. (...)”

Esses programas foram recebidos com diferentes graus de entusiasmo e desconfiança, refletindo a própria heterogeneidade da América Latina. Alguns países fizeram amplo uso deles, notavelmente a Argentina, e outros recorreram mais modestamente como o Brasil, que apesar de ser a maior economia latino-americana ocupou a sexta posição nos desembolsos totais da Modernização de Estado no período entre 1989 e 2002.

Quadro 6 - Desembolsos na (meta)categoria “Modernização de Estado” entre 1989 a 2002

Posição em relação ao valor total	País	Nº de Projetos Concluídos	Valor Total (em milhões de dólares)
1	Argentina	44	7592
2	México	16	2415
3	Peru	47	2181
4	Colômbia	51	1879
5	Venezuela	32	1531
6	Brasil	39	1140
7	Uruguai	22	657
8	Equador	54	490
9	Guatemala	67	485
10	Panamá	24	471
11	Chile	15	447
12	Bolívia	56	414
13	El Salvador	41	282
14	Jamaica	15	256
15	Honduras	50	250
16	Rep. Dominicana	51	201

17	Paraguai	46	139
18	Costa Rica	25	134
19	Trinidad e Tobago	14	87
20	Haiti	26	62
21	Barbados	12	53
22	Guiana	11	47
23	Suriname	21	19
24	Bahamas	10	4
25	Belize	15	2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados na página de acompanhamento do BID

No entanto, a Modernização de Estado não era o único mecanismo de difusão do Neoliberalismo. Também é importante ressaltar os programas da área de educação sobre os quais há uma vasta literatura acadêmica crítica aos princípios neles contidos (em geral estudos de caso).⁴³ Em geral, argumenta-se que a formação integral, crítica ou humanística foi posta em segundo plano em favor de um instrumental voltado às necessidades do mercado e de valores relacionados a ele.

A difusão ideacional-discursiva diz respeito à carga normativa e de persuasão comumente implícitas nas descrições do banco sobre as condições da América Latina, intermediada por conceitos, categorias e lógica neoliberais ao interpretar a realidade socioeconômica, dando direção e legitimidade às políticas inspiradas neles diante dos atores econômicos e políticos importantes. Os informes (Relatórios Anuais, Reuniões Anuais, Relatórios de Aumento de Capitais, Estratégias por País, etc) são um material extremamente profícuo para análise dos pressupostos que subjazem os diagnósticos e as sugestões de políticas a serem adotadas.

Lardone & Donadi (2007), por exemplo, ao estudar como a modernização de estado tornou-se uma prioridade na agenda de políticas públicas da Argentina, identificam a influência dos bancos multilaterais de desenvolvimento no próprio governo por meio de assessoria técnica e treinamento de pessoal ou intermediado pela comunidade epistêmica (rede de fundações, consultorias, centros de pesquisa e, especialmente, *think tanks*) patrocinada por esses bancos. Conforme salienta Schmidt (2008: 307; 321), esses institutos de pesquisa comumente são munidos de um potencial de validação de ideias a serem

⁴³ Uma dissertação que descreve bem esse caráter de “voltado para o mercado” é a de Juliana Couto Ghisolfi (2003). Não apenas isso, mas a autora demonstra como o padrão de ensino superior defendido para o BID é o modelo norte-americano, sem levar em conta as especificidades e diferenças marcantes da América Latina em relação aos Estados Unidos.

institucionalizadas, veladas por uma áurea de neutralidade técnico-científica, mas que muitas dessas ideias, em sua versão conservadora, têm Washington como fonte de patrocínio.

1.4.2 O BID e a América Latina na Era Neoliberal

Como apresentado anteriormente, os anos noventa representaram o maior ponto de inflexão na história do BID (até então), sobretudo porque o ideal de desenvolvimento não era mais o mesmo das décadas anteriores. Ele fora substituído por um ideal de crescimento por meio da integração planetária e do livre fluxo de capitais e produtos, com políticas compensatórias de alívio à pobreza. Isso implicou algumas mudanças nas relações do banco com seus sócios-prestátarios, mas algumas continuidades ainda podem ser observadas.

Em primeiro lugar, o BID continuou como a maior fonte de recursos multilaterais da América Latina e os principais recipiendários do ponto de vista do total de volume de recursos continuaram os mesmos, as três maiores economias do subcontinente, apesar de ter sido cogitada, por vezes, uma limitação dos níveis de empréstimos a Brasil, México e Argentina em períodos em que esses contabilizavam participações muito elevadas no desembolso total (KRASNER, 1981: 316).

Quadro 7 - Participação das três maiores economias nos desembolso do BID (1990-2002).

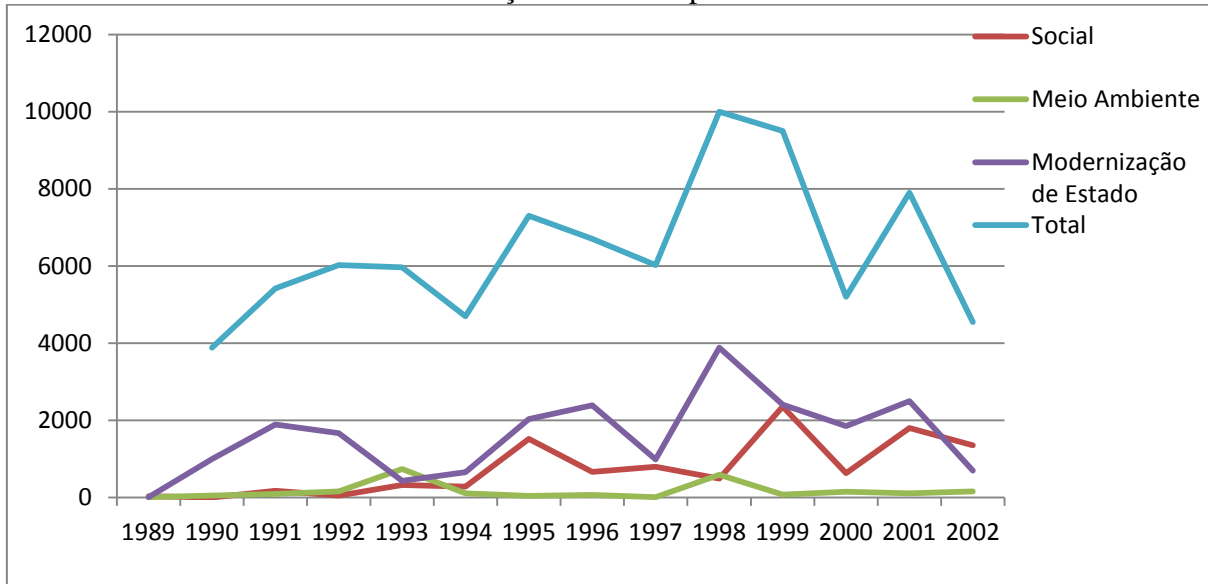
ANO	BRASIL	ARGENTINA	MÉXICO	Somatória dos três países
1990	11,1	0	27,6	38,7
1991	15,5	17,6	13	46,1
1992	18,2	20,5	10,6	49,3
1993	17,2	18,1	9,2	44,5
1994	23,8	15,0	22,3	61,1
1995	22,8	22,8	22,7	68,3
1996	26,5	15,6	20,5	62,6
1997	28,9	24,6	5,3	58,8
1998	18,3	43,9	3,5	65,7
1999	54,3	5,1	10,4	69,8
2000	12,7	15,9	27	55,6
2001	25,5	20,5	13,7	59,7
2002	15,2	0	22	37,2
1990-2002	18,3	23,9	15	57,2
1994-2002	16,8	24,6	12,9	54,3

Fonte: AVERBUG (2003: 28)⁴⁴

⁴⁴ Embora Averbug (2003) e Scherma (2007) afirmem que utilizaram as mesmas fontes - os Relatórios Anuais do Banco Interamericano de Desenvolvimento -, seus números são um pouco diferentes.

Em segundo lugar, antigas categorias na área de infraestrutura continuaram a existir (embora a partir de então entrava em cena a ideia de que o setor privado deveria ser incentivado a participar também), mas entraram em cena novas categorias como a de meio ambiente, que reflete bem a ascensão dos novos temas, e a da Modernização de Estado, que incorpora os princípios do que sucedeu os do Desenvolvimentismo cepalino. Além disso, a categoria de Setor Social ou Investimento Social a partir do Oitavo Aumento de Capital passou a ter um sentido compensatório, entendido por alguns autores como um *mea culpa* em função dos efeitos negativos dos programas de ajuste estrutural adotados no quinquênio anterior (1989-1994).⁴⁵

Gráfico 3 - Evolução dos desembolsos totais e das categorias de Meio Ambiente, Setor/Investimento Social e Modernização de Estado para a América Latina entre 1989 e 2002



Fonte: Relatórios Anuais e Página de Acompanhamento de Projetos do BID, acessado em 19/02/2014 às 22:30, disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/advanced-project-search,1301.html>

Em terceiro lugar, não é possível entender a trajetória do BID na Era Neoliberal sem levar em conta as outras instituições financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial e o FMI. Na realidade, mesmo nas décadas anteriores a dinâmica do BID estava ligada a deles. Conforme demonstra Araújo (1991), elas eram responsivas umas às outras, não apenas em lógicas de complementaridade e cooperação, mas também de concorrência. Nos

⁴⁵ Lardone & Donadi (2007: 9) afirma que o Neoliberalismo propagado pelo BID e pelo Banco Mundial logrou substituir a proteção do Estado de Bem-Estar Social por nada em seu lugar.

anos noventa, provavelmente em função de compartilharem o mesmo paradigma econômico-político, as ações articuladas em conjunto e a defesa das mesmas soluções foram marcantes. Vianna Jr (2000) e Acuña & Tuozzo (2000) chegam a identificar uma certa submissão do BID e do Banco Mundial ao FMI.

“The IDB has had less leverage in larger BMC [borrowing member countries] which has accepted which has accepted the focus of the IMF and IBRD on policy programs involving exchange rates, trade policy and price issues. The IDB attempts to avoid providing conflict advice or stipulating conflict conditions in these policy areas. However, relations with the IBRD tend to be more competitive regarding small BMC. The IDB lend to smaller BMC at rated two to three times that of IBRD. For many of these small borrowers, the Bank is the main IFI [International Financial Institution]. Programming differences between IDB and IBRD are more likely to occur in these cases.” (BARRIA & ROPER, 2004: 633)

Em quarto lugar, apesar de algumas diferenças, esses bancos de desenvolvimento (BID e Banco Mundial) foram entusiastas e promotores da ideia de que o bem-estar de uma sociedade dependia de instituições críveis, que por sua vez dependiam da promoção de transparência e da participação ativa dessa sociedade. No entanto, havia um descompasso entre o que esses bancos esperavam das práticas dos outros (das sociedades latino-americanas e seus respectivos Estados) e das suas próprias práticas em relação a eles.

Stiglitz (2002: 242) aponta que, nesse sentido, a própria existência de condicionalidades é contraditória, pois impede as sociedades de autoconduzirem-se (“*to put the country in the driver’s seat*”) ao estabelecer imposições que podem ir de encontro ao anseio delas: “*Countries that think reforms have been imposed on them do not really feel invested in and committed to such reforms. Yet this participation is essential if real societal change is to happen. Even worse, the conditionality has undermined the democratic process.*”

Além disso, Aurélio Vianna Jr (2000: 465- 467) relata que a elaboração das estratégias por país (“Estratégia de Assistência por País” ou CAS no caso do Banco Mundial e a “Estratégia de País” ou CS no caso do BID) e das negociações entre banco e representantes dos países⁴⁶ era uma caixa preta. Até a segunda metade dos anos noventa, pouquíssimas pessoas tinham acesso a essas informações, que recebiam na prática tratamento de ultrassecretas. Em 1998, houve uma reação extremamente negativa contra a Rede Brasil⁴⁷ que divulgou abertamente pela primeira vez um CAS sem o consentimento do Banco Mundial.

⁴⁶ No caso do BID, restrito a poucos membros do poder executivo, geralmente ministros de economia ou planejamento.

⁴⁷ A Rede Brasil é uma ONG (Organização Não Governamental) que atua no monitoramento do financiamento do desenvolvimento.

Mesmo depois de explicitada essa contradição entre o defendido e o praticado pelo banco, a transparência e a participação tiveram limitados avanços. Acuña & Tuozzo (2000) concluem que a abertura à deliberação e participação se deu apenas em programas de “segunda linha”, enquanto aqueles realmente importantes como os que envolviam condicionalidades e grandes obras de infraestrutura continuavam fora do alcance do público amplo.

Em quinto lugar, em parte como decorrência da descentralização incentivada pelos próprios bancos multilaterais de desenvolvimento a partir de 1989, aumentaram-se as negociações do BID e do Banco Mundial com as unidades subnacionais (Estados e Províncias). Como será apresentado mais a frente, em alguns programas executados entre o BID e as unidades subnacionais havia condicionalidades como aqueles com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul em 1997 e com a província argentina de Córdoba em 1999.

Em sexto lugar, no ano 2000 o BID engaja-se no “Novo Regionalismo” ao tornar-se um dos principais financiadores do IIRSA (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana), juntamente com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento do Prata) e CAF (Corporação Andina de Fomento). A IIRSA tem como objetivo declarado a integração entre os países sul-americanos, sobretudo da infraestrutura física nas áreas de transporte, telecomunicações e energia. A ideia a que subjaz essa iniciativa é que uma integração bem sucedida não pode se limitar a aspectos tarifários e ao fim das barreiras aduaneiras, mas deve ter uma abordagem multidimensional na qual a integração física tem um papel central. No entanto, autores críticos como Marcus Faro de Castro e Magnólia Said (2005) da Rede Brasil apontam para a primazia da dimensão econômica em detrimento de outras. Eles acreditam que o verdadeiro objetivo é dar acesso mais fácil e barato aos recursos naturais da região para o mercado internacional e de lucros às empreiteiras para a construção de obras de grandes escala. Além disso, pouca atenção seria dada aos possíveis efeitos negativos sobre o meio ambiente e a preservação das comunidades tradicionais.

1.5 O BID NA ERA PÓS-NEOLIBERAL: CONTINUIDADE EM MEIO À MUDANÇA NA AMÉRICA LATINA E MUDANÇA EM MEIO À CRISE DE 2008

A divisão entre o período Neoliberal e o Pós-Neoliberal, de finalidade analítica, tem como referência mais a dinâmica da América Latina com a ascensão de partidos não liberais ou simpáticos a um papel mais proeminente do Estado na economia (tachados por alguns como de esquerda), especialmente a partir de 2002, do que propriamente alguma mudança

paradigmática no banco. Na realidade, ao contrário do grande ponto de inflexão ocorrido à época do Sétimo Aumento Geral de Capital em 1989-1990, quando o banco sofreu reorientações visíveis, os anos iniciais do novo século foram marcados fortemente por continuidades até a Crise de 2008, com inovações pontuais e rupturas isoladas.

Como foi observado anteriormente, a agenda BID-América Latina nos anos noventa estava repleta de um conteúdo programático de premissas neoliberais, mas depois da difusão e da aceitação desse paradigma econômico-político atingir o auge na região em meados dos anos noventa, começou a sofrer contestações cada mais frequentes e intensas.⁴⁸ Em nível de ideias, é sempre difícil identificar um ponto na cronologia histórica de ruptura abrupta ou reversão total de crenças e valores, pois geralmente se tratam de processos graduais de adesão a novas ideias e abandono de antigas. A transição entre a Era Neoliberal e o que se seguiu depois pode ser entendida nesse sentido como a de um *continuum* de mudanças graduais nas ideias e nas práticas em função de expectativas frustradas.

A autocrítica do Banco Mundial em seu relatório de 1997, que resgata o papel das instituições e do Estado, e na releitura sobre a sua atuação na década de noventa (WORLD BANK, 2005) é sintomático dessas mudanças em curso ao reconhecer os limites das reformas sugeridas por ele mesmo. No entanto, do ponto de vista político, provavelmente a principal mudança tenha sido a ascensão de governos não liberais na América Latina, catalisada pela insatisfação diante dos resultados das reformas liberais, a exemplo da persistência dos índices de pobreza, de desigualdade social e de desemprego. Flores-Macías (2008) descreve essas mudanças como uma guinada política para a esquerda na região, cuja reversão de políticas neoliberais e cujo *timing* das mudanças foram heterogêneos e complexos.⁴⁹ Mas não há dúvidas de que, de uma forma geral, a trajetória econômico-política teve sua direção alterada em relação à primeira metade e meados dos anos noventa.

⁴⁸ Joseph Stiglitz (2002), por exemplo, faz duras críticas à atuação de instituições financeiras internacionais, em especial a do FMI, orientadas por um fundamentalismo de mercado que iam à contramão das evidências negativas de seus receituários.

⁴⁹ Para Flores-Macías (2008), no que diz respeito à adoção do Neoliberalismo na América Latina, os países poderiam ser classificados em passivos (ex.: Chile), ambíguos (ex.: Brasil, Argentina, Nicarágua, Peru e Uruguai) e recalcitrantes (Venezuela, Bolívia e Equador). Em seguida, o autor delimita como parâmetro para medir a reversão do Neoliberalismo cinco critérios: política fiscal, renacionalização de empresas, gasto governamental, liberalização comercial, monetária e financeira e programas sociais. Ao final, conclui que a reversão é tanto mais acentuada quanto menos institucionalizados forem os sistemas partidários. Mas que, em algum grau e extensão, houve uma tendência de reversão das políticas neoliberais na região.

Quadro 8 - Campanha econômica de centro-esquerda e esquerda nos principais assuntos econômicos

Tipo	Pais	Administração	Papel do Estado	Assuntos Principais
Neoliberal	Chile	Lagos (2000-2006)	Regulatório	- Mais privatizações - Aumentar a abertura ao comércio
Misto	Argentina	Kirchner (2003-presente)	Compensatório	- Modelo Nekeynesiano de Desenvolvimento - Banco central independente - Renegociação da dívida
	Brasil	Lula/PT (2002-presente)	Compensatório	- Ruptura com Cardoso - Preservar saúde macroeconômica
	Nicarágua	Ortega (2006 – presente)	Compensatório	- Política de emprego e serviços sociais - Acabar com o capitalismo selvagem - Construir um Canal - Respeito à propriedade privada
	Peru	García (2006 – 2011)	Compensatório	- Baixa inflação e déficit fiscal - Revisar as privatizações - Ênfase na redistribuição
	Uruguai	Vásquez (2005 – 2010)	Compensatório	- Independência dos EUA
Recalcitrante	Bolívia	Morales (2006-presente)	Intervencionista	- Reforma Agrária - Propriedade do Estado dos Recursos Naturais - Rejeição do FMI e do Banco Mundial
	Equador	Correia (2007-presente)	Intervencionista	- Rejeição de acordo de livre comércio com os EUA - Renegociação dos contratos de petróleo
	Venezuela	Chávez (1999-2013)	Intervencionista	- Papel protagonístico do Estado - Reestatização da PDVSA - Moratória da Dívida

Fonte: FLORES-MACÍAS (2008: 63)

Como pode ser observado na tabela acima, alguns temas nas campanhas eleitorais iam ao sentido contrário aos dos preceitos neoliberais, sobretudo aqueles relacionados a um papel menos passivo do Estado. Também se destacam o questionamento dos processos de privatização, a reticência em relação ao aprofundamento dos processos de liberação comercial e desregulamentação financeira⁵⁰ e a construção de um consenso em torno da ideia de que a autonomia nacional era limitada pelas dívidas para com as instituições financeiras internacionais.⁵¹ O ambiente político na América Latina era de mudança, mas isso aparentemente não se refletia diretamente nas linhas de atuação do BID e nas suas áreas prioritárias.

Obviamente, nem todo o legado do período anterior pode ser considerado necessariamente negativo. No balanço feito pelo atual presidente do BID, Luis Alberto Moreno (2011), sobre a trajetória econômico-política da região, são ressaltados alguns feitos positivos desse período como o equilíbrio fiscal (adoção de leis de responsabilidade fiscal), o controle da inflação, sistemas monetários mais robustos e um regime cambial mais consistente e sustentável. O desafio passou a ser manter essas conquistas e avançar no que ficou a desejar. Era imperativo equilibrar, de um lado, o crescimento econômico que ainda era limitado por velhos problemas como infraestrutura e baixa produtividade e, de outro, a redistribuição de riquezas.

Na realidade, as políticas sociais teriam deixado de ser consideradas como um subproduto da política econômica e teriam entrado de fato na pauta dos governos latino-americanos nesse período. De acordo com Moreno (2011: 40-41), o ritmo de queda nos índices de pobreza e indigência foi muito mais rápido no período entre 2002 e 2008 do que entre 1990 e 2002, o que pode ser atribuído em parte aos programas de redistribuição de renda, renda mínima, de inclusão social, entre outros.

É importante ressaltar, no entanto, que nesse aspecto de melhoria das condições de vida das populações, o ambiente internacional na primeira década do século XXI também foi favorável à América Latina. De um lado, teve-se uma maior oferta de recursos financeiros e,

⁵⁰ É interessante notar que uma das maiores propostas de área regional de livre comércio, a da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), saiu da pauta hemisférica nesse período.

⁵¹ Em 2006, o BID lançou o livro “Living with Debt: how to limit the risks of sovereign finance. Economic and Social Progress in Latin America”, no qual alerta para o perigo do endividamento externo, sobretudo em moedas estrangeiras.

de outro, o aumento do preço das *commodities*, importantes produtos de exportação da região, no mercado internacional impulsionado em grande parte pela forte demanda chinesa. Entre os anos de 2004 e 2008, a economia latino-americana cresceu como não ocorria há algum tempo. Segundo Lardone & Cingolani (2006), os países da região recuperaram poder de barganha e ficaram menos sujeitos a serem condicionados do que na década anterior. O Brasil e a Argentina, por exemplo, quitaram as suas dívidas com o FMI.

Outro ponto importante para traçar o panorama geral da América Latina na primeira década do século XXI é o que Moreno (2011: 59) chama de “revolução silenciosa”, isto é, a construção e o fortalecimento lento e gradual das instituições nos últimos vinte anos na região, fato para o qual comumente é dada pouca atenção. A maior evidência disso, segundo o autor, seria o fato de o subcontinente ter resistido razoavelmente bem à Crise de 2008 em comparação a crises anteriores. Segundo o autor, apenas países com capacidade estatal forte e instituições efetivas poderiam pôr em marcha políticas anticíclicas eficazes. Obviamente, ao ressaltar esse aspecto, o presidente do BID quer demonstrar a importância do próprio banco que tinha a modernização do Estado entre uma de suas prioridades nas últimas duas décadas.

O advento do ataque terrorista às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 é um marco importante. Não apenas pelos efeitos negativos imediatos sobre a economia mundial, mas, sobretudo, por elevar o combate ao terrorismo a uma prioridade na agenda norte-americana. Nesse sentido, o conceito norteador da ajuda internacional dos EUA passou a ser o binômio “desenvolvimento-segurança” no qual se pressupõe que os lugares mais propícios a gerarem terroristas seriam as áreas não governadas e os Estados fracos no quesito weberiano do monopólio legítimo da violência. Um estudo sobre a USaid (a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) no período demonstra essa tendência na sua política externa para o mundo em desenvolvimento em termos bilaterais (MATEO, 2014). No que diz respeito ao BID, os efeitos mais imediatos foram a aprovação para desembolsos no valor de 10 milhões de dólares do Fumin para melhoria da segurança na área de aviação e aeroportos em dezembro de 2001 e a realização de um seminário promovido em parceria com a Organização dos Estados Americanos sobre segurança regional em que o binômio desenvolvimento-segurança estava ao centro do debate. (BID Relatório Anual, 2002: 25)

Outro acontecimento marcante na trajetória recente do banco foi a Crise de 2008, desencadeada em setembro daquele ano com a quebra do banco Lehman Brothers. Por causa dessa crise, houve uma alta demanda pelos recursos do BID, o que esgotou a sua capacidade financeira e trouxe à pauta do banco um novo Aumento Geral de Capital (BID AGC9, 2010),

algo que não ocorria por um longo período.⁵² Esses Aumentos são importantes porque usualmente se apresentam como momentos mais propícios para a discussão sobre o mandato do banco, o reordenamento de prioridades nas áreas de atuação, a introdução de inovações e novos programas, entre outros. As necessidades imediatas, as incertezas e os desafios impostos para o médio prazo trouxeram o debate sobre como o banco deveria atuar e culminaram nesse novo aumento geral de capital.

No Nono Aumento Geral de Capital de 2010 foram estabelecidos dois objetivos gerais: reduzir a pobreza e a desigualdade social e o crescimento sustentável; e duas metas estratégicas: atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos e menores⁵³ e promover o desenvolvimento por meio do setor privado. A novidade em relação ao Oitavo Aumento Geral de Capital foi a ênfase na sustentabilidade do crescimento e no lugar do setor privado na redistribuição das riquezas advindas do crescimento econômico. As prioridades setoriais foram rearranjadas em: (1) a política social para a equidade e a produtividade; (2) infraestrutura para a competitividade e o bem-estar social; (3) instituições para o crescimento e o bem-estar social; (4) integração internacional competitiva no âmbito regional e global; (5) proteger o meio ambiente, responder à mudança climática, promover a energia limpa, promover a energia renovável e garantir a segurança alimentar. Pode-se observar que dois dos fatores mais destacados como limitantes do crescimento do América Latina, a produtividade e a competitividade (intimamente relacionadas), se fazem presentes nessa reorientação de prioridades.

A preocupação com os países mais vulneráveis e menores já estava presente desde a fundação do banco. Ao longo do período do mandato do Oitavo AGC, isso pode ser observado nas metas de alocação de recursos para esses países, nos frequentes debates sobre a situação e como ajudar os países altamente endividados da região e sobre a ajuda e doações em caso de catástrofes naturais. No caso do Haiti, por exemplo, que foi devastado por um terremoto de grande magnitude em 2010, houve uma atenuação em suas obrigações e deveres para com o BID.

⁵² O mais longo da história do BID. O Oitavo AGC ocorreu em 1995 e o Nono só veio a ocorrer em 2010.

⁵³ Os países mais vulneráveis e menores são Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai. (BID AGC9, 2010: 13)

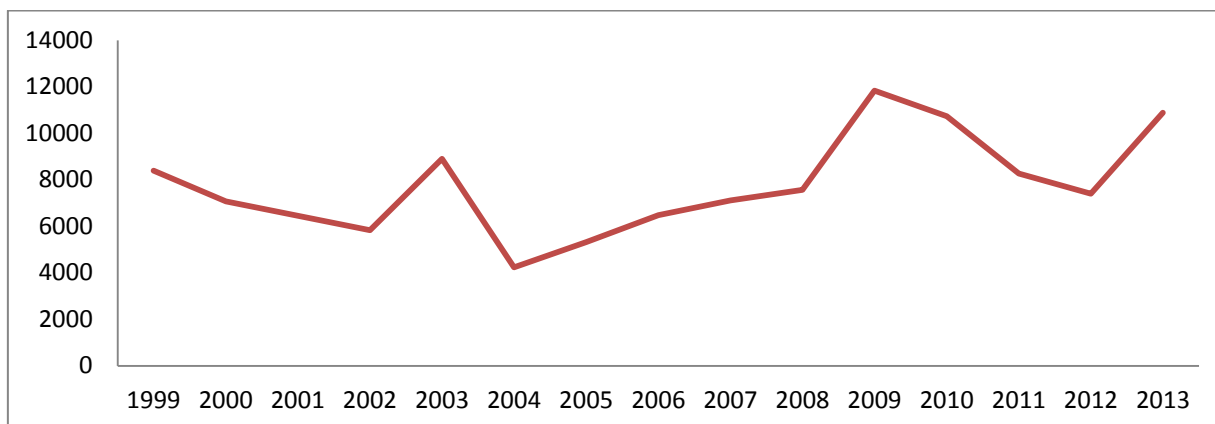
1.5.1 O BID e a América Latina a partir de 2002

Nesse período, o BID continuou a ser a principal fonte multilateral de recursos da América Latina e Caribe, apesar de ter sua capacidade de desembolso limitada até 2010 em função de aproximadamente quinze anos sem um aumento geral de capital. Esse intervalo tão longo (o mais longo da história do BID) pode ser atribuído, pelo menos em parte, à influência do Relatório Meltzer elaborado por uma comissão do Congresso Americano entre 1998 e 2000, cujos pontos foram seletivamente incorporados no Governo George W. Bush. Nesse relatório, objetivava-se marcar a posição dos Estados Unidos nas instituições financeiras internacionais exigindo o comprometimento do FMI e do Banco Mundial com a promoção das reformas institucionais, com o reforço das condicionalidades⁵⁴ e com o papel anticíclico apenas nos períodos de crise aguda, além de não aceitar a transferência de funções dessas duas instituições para os bancos regionais de desenvolvimento onde os norte-americanos tinham menos influência (PEREIRA, 2011). Essa posição menos favorável às instituições financeiras regionais pode ser observada nas negociações do Décimo AGC do BID em 2010, quando os Estados Unidos inicialmente exigiram que metas macroeconômicas fossem estabelecidas, a concessão do poder ao economista-chefe do banco sem possibilidade da Assembleia de Governadores recorrer e a inserção das “clausulas ambientais” (projetos com potencial de impacto deveriam ter deliberação pública por 120 dias). Mas, ao final, a maioria das clausulas foi flexibilizada, diante do abrandamento da posição dos Estados Unidos (FOLHA DE SÃO PAULO, 22/03/2010).

Outra característica importante desse período é que, do ponto de vista do quantitativo total, as três maiores economias da região (Brasil, Argentina e México) foram os principais beneficiários, mas do ponto de vista proporcional, os países menores e mais vulneráveis foram os mais beneficiados.

⁵⁴ Como, por exemplo, a suspensão do cancelamento da dívida dos países pobres altamente endividados que não cumprissem a totalidade das condicionalidades.

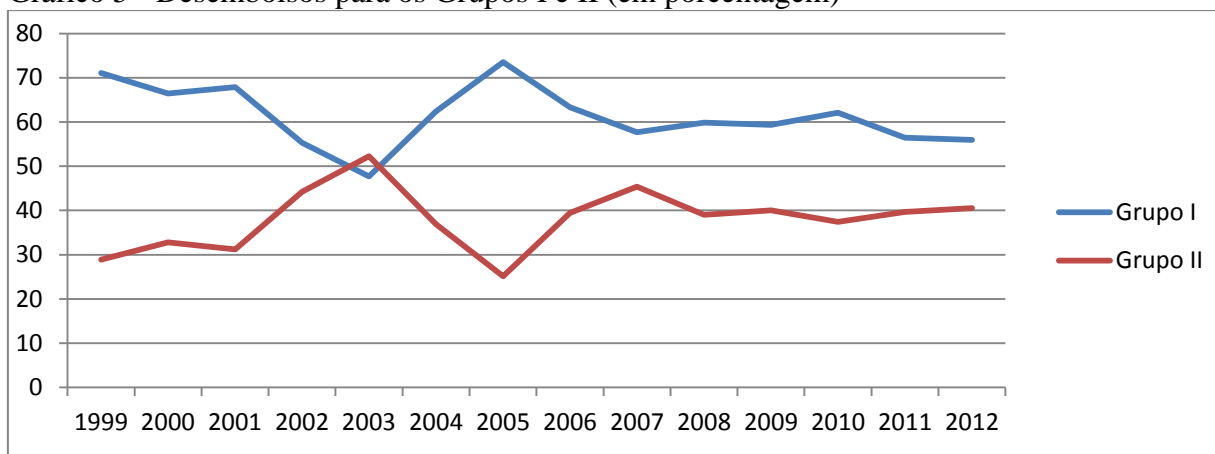
Gráfico 4 - Desembolsos anuais do BID para a América Latina e Caribe de 1999 a 2013 (em milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais

Além da tradicional classificação dos países em A, B, C e D, como base nas capacidades dos prestatários, utilizada para definir critérios de flexibilidade de empréstimos e financiamentos, existe outra categorização dos prestatários em Grupo I e Grupo II, tendo como critério de diferenciação a renda per capita acima ou abaixo de 3200 dólares estadunidenses no ano de 1997. O Grupo I inclui Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Já o Grupo II inclui Belize, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Suriname. As metas do banco eram de alocar 65% dos desembolsos para o Grupo I e, pelo menos, 35% para o Grupo II, algo mais estavelmente obtido a partir de 2006.

Gráfico 5 - Desembolsos para os Grupos I e II (em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais

Os programas do banco, especialmente nas últimas duas décadas e meia, podem ser organizados em três grandes categorias (“metacategorias”): Competitividade, Setor Social e Reforma de Estado. Na Era Clássica do Desenvolvimentismo Latino-Americano (pré-1990), o destaque em número de projetos aprovados e em volume de recursos desembolsados era a Competitividade (na época, subdividida em Infraestrutura e Setor Produtivo). No Oitavo Aumento de Capital em 1994/1995, o Setor Social foi elevado à prioridade máxima, sendo estabelecido como metas 40% dos recursos e 50% dos projetos aprovados, mas isso nem sempre foi rigorosamente cumprido como, por exemplo, nos anos em que empréstimos de emergência tiveram de ser feitos como aquele para o Brasil à época da desvalorização do real. Nos anos noventa, essa prioridade da área social tinha um caráter compensatório por causa dos efeitos negativos das reformas estruturais que haviam sido postas em curso, mas, nos anos dois mil, a justificativa também passava pela percepção de que o crescimento não poderia ocorrer em descompasso com a redistribuição.

Nos últimos anos da década de noventa e nos primeiros do novo século, dois eixos eram enfatizados no Setor Social: o do combate à pobreza e aquele contra a desigualdade social. Além disso, nessa área o banco se comprometeu a contribuir com os Objetivos do Milênio estabelecidos pela Organização das Nações Unidas.⁵⁵ Os programas apoiados pelo banco mais conhecidos provavelmente são aqueles de transferência condicionada de renda⁵⁶, mas mais recentemente os limites desse tipo de programa começaram a ser questionados (BID Relatório Anual, 2011: 2). A nova ideia-guia nesse sentido tem sido a de que devem ser combatidas as causas estruturais da pobreza e da desigualdade, cuja solução passaria pela integração das camadas mais pobres ao setor produtivo privado. Isso pode explicar o aumento da participação da metacategorias de Competitividade concomitante à diminuição do Setor Social, conforme pode ser observado no gráfico abaixo. A iniciativa “Oportunidades para a Maioria”,⁵⁷ institucionalizada como um setor do banco, é a que provavelmente melhor

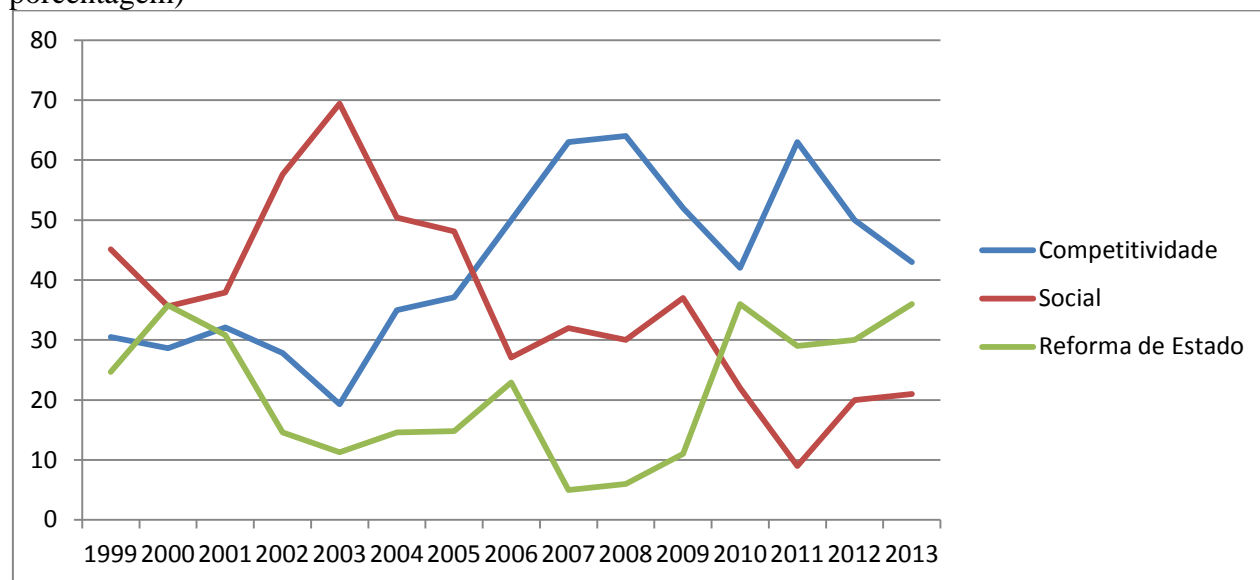
⁵⁵ Os oito objetivos do milênio são: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

⁵⁶ Os programas apoiados pelo BID são: *Plan Familias* na Argentina; *Bolsa Família* no Brasil; *Familias en Acción* na Colômbia; *Superémonos* na Costa Rica; *Red Solidaria* em El Salvador; *Bono de Desarrollo Humano* no Equador; *PRAF* em Honduras; *PATH* na Jamaica; *Progres a Oportunidades* no México; *Red de Protección Social* na Nicarágua; *Solidaridad* na República Dominicana; *Juntos* no Peru.

⁵⁷ A descrição formal do “Oportunidades para a Maioria (OMJ)” é: “A iniciativa promove e financia modelos de negócios emergentes que mobilizam empresas do setor privado, governos locais e comunidades para o planejamento e a execução de produtos e serviços de qualidade, a criação de empregos e a participação de produtores e consumidores de baixa renda na economia formal.” Acessado em 17/04/2014 às 09:43, disponível em: http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/departamentos/o-que-fazemos,1342.html?dept_id=OMJ

representa essa ideia. Além da concepção de que não se poderia mais dissociar crescimento e redistribuição, bem como o imperativo do caráter sustentável do crescimento (automanutenção no médio e no longo prazo) e a preocupação para com o meio ambiente.

Gráfico 6 - Participação dos empréstimos por setor de atividades de 1999 a 2013 (em porcentagem)



Fonte: Relatórios Anuais do Banco de 1999 a 2013⁵⁸

A Reforma de Estado teve uma diminuição do volume de recursos desembolsados entre 2001 e 2009, sendo a menos importante das três metacategorias nesse quesito. Em 2008, foi criada a metacategoria de Capacidade Institucional e Finanças, que sucedeu a de Reforma de Estado incorporando os antigos programas dessa. Agregou algumas novidades como o apoio ao desenvolvimento do mercado de capitais e instituições financeiras e competitividade em nível local, regional e nacional (BID, 2008: 27). As causas dessa mudança e a sua relação com a Crise de 2008 não estão claras nos informes do banco. No entanto, a partir das leituras de alguns críticos às reformas estruturais implementadas na América Latina, especialmente Lardone & Cingolani (2006) e Acuña (2013), e na observação de sua queda em meados dos anos dois mil, é possível conjecturar que o termo “Reforma de Estado” possa ter adquirido

⁵⁸ Algumas notas metodológicas sobre esse gráfico: i) Nem todos os programas foram formalmente classificados dentro dessas metacategorias ao longo dos 14 anos analisados pelo próprio banco; ii) No período entre 1999 e 2002, o *setor de competitividade* era dividido em *infraestrutura* e *setor produtivo*; iii) No período entre 1999 e 2002, as subcategorias de *financiamento de exportações* e *pré-investimentos e outros* foram classificados como parte da metacategoria de competitividade; iv) No ano de 2009, o banco rearranjou os programas em cinco metacategorias. O *Desenvolvimento Social* foi contabilizado como *Setor Social*. A *Infraestrutura e Meio Ambiente*, o *Setor Privado*, a *Integração e o Comércio* foram contabilizados como *Setor Produtivo*.

uma conotação negativa ao longo do tempo, o que teria levado à sua reformulação e a um novo nome.

A Competitividade tem sido uma das áreas prioritárias do BID desde os seus primeiros anos de funcionamento. Nas décadas de sessenta, setenta e oitenta, vários países latino-americanos encontravam nas categorias de infraestrutura e setor produtivo (antecessores da metacategoria de Competitividade) os recursos necessários para financiar suas estratégias desenvolvimentistas. Nos anos noventa, ela ficou um pouco ofuscada pela emergência de outros temas como meio ambiente e modernização de Estado e pela fixação de limites mínimos altos para projetos no “Setor Social”. Mas no início do novo século, em meio aos debates sobre como promover concomitantemente o crescimento econômico e a redução da pobreza e diante da resposta insuficiente da redução das barreiras tarifárias e dos acordos de comércio empreendidos nos anos noventa (BID Relatório Anual, 2004 Relatório Anual: 25-26; BID Relatório Anual, 2005: 15; BID Relatório Anual, 2006: 19), a competitividade voltou a ganhar destaque⁵⁹. Segundo o banco, suas atividades nessa área estavam concentradas em:

“(a) mobilizar com eficiência recursos financeiros e de capital; (b) melhorar o capital humano; (c) proporcionar serviços de infraestrutura eficazes; (d) criar e assimilar novos conhecimentos e tecnologias; (e) criar instituições mais efetivas no apoio às atividades produtivas privadas; (f) possibilitar a gestão produtiva e sustentável dos recursos naturais.” (BID Relatório Anual, 2003: 23)

Deve-se salientar que nas questões de competitividade, a importância dada ao setor privado pelo banco passou a receber mais atenção. Os setores do próprio banco que tem lidado com o setor privado são o Departamento de Financiamento Estruturado e Corporativo (SCF), o FUMIN e a Iniciativa Oportunidades para a Maioria (OM). Além da CII, afiliada do BID, que depois da reestruturação aprovada em 2014, passará a ser chamada de “New Corp” e ficará responsável pelas relações do banco com o setor privado.⁶⁰

No Oitavo AGC, o banco havia introduzido um pequeno percentual de sua carteira, mais precisamente, 5% por ano, para ser desembolsado diretamente ao setor privado em

⁵⁹ No Relatório Anual do BID de 2007, ao utilizar como parâmetro o *Global Competitiveness Report* de 2007, apontava-se que a competitividade da América Latina e Caribe era muito baixa em relação a outros países do mundo. Nesse ranking, os países latino-americanos e caribenhos mais bem posicionados eram Chile (26°), Barbados (50°), México (52°), Panamá (59°) e Costa Rica (63°).

⁶⁰ A aprovação dessa medida pela Assembleia ocorreu em março de 2014. Detalhes sobre a reestruturação ainda estão em debate. Notícia do Portal Terra, na seção de Economia, acessado em 23/04/2014 as 14:21, disponível em: <http://economia.terra.com.br/bid-cria-nova-corporacao-para-atender-setor-privado,3807693c86615410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

regime de NGS⁶¹, enquanto no Nono AGC, esse limite foi elevado para 10%. Em 2005, não havia sinais de um novo AGC, ou seja, não havia perspectivas no curto prazo da ampliação das atividades gerais do banco, mas, enquanto isso, ocorreu uma reposição do capital (*replenishment*) para o FUMIN, que ampliava a capacidade de apoio ao setor privado. No mesmo ano, a CII introduziu a captação de recursos e empréstimos para pequenas e médias empresas em moeda local a fim de que elas não ficassem vulneráveis por um endividamento em moeda estrangeira. Em 2006, foi criado o INFRAFUND (Fundo de Investimentos em Infraestrutura) de desembolso rápido, inicialmente com dez milhões de dólares, com o objetivo de identificar e desenvolver projetos de infraestrutura financiáveis e sustentáveis que tivessem verdadeiro potencial de concretização (BID Relatório Anual, 2006: 34). Em 2007, em parceria com a Universidade de Harvard e outros centros de pesquisa da América Latina e Caribe, o BID começou a fazer um amplo levantamento sobre os obstáculos para o crescimento sustentável na região, dando origem no ano seguinte ao relatório “*Unclogging the Arteries: the impact of transport costs on Latin America and Caribbean trade*”, cuja conclusão é de que o custo do transporte é um importante fator limitante. Nos anos de 2009 e 2010, a Infraestrutura foi elevada a uma das áreas prioritárias pelo banco, com ênfase na questão de transporte. Resumidamente, observa-se que a metacategoria de Competitividade era extremamente dinâmica ao longo do período analisado, com programas de abordagem multidimensional, constantemente reformulados e reorganizados e com tentativas de inserção de novas ideias.

No que diz respeito às relações do BID com outras instituições financeiras internacionais, nada foi encontrado na revisão bibliográfica para o período posterior a 2002. No entanto, nos informes do próprio banco, por vezes, são mencionados os cofinanciamentos e parcerias do BID. No Relatório de 2005, por exemplo, eram destacadas as parcerias do banco com outras instituições financeiras internacionais e agências de desenvolvimento, sendo que o Banco Mundial era o principal cofinanciador de projetos do BID.

Quadro 9 - Cofinanciamentos em 2005 (em milhões de dólares estadunidense)

Multilaterais	CIDA – Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional	8,00
	CABEI - Banco Centro-Americano para Integração Econômica	14,00
	CARTAC – Centro Caribenho de Assistência Técnica Regional	1,00
	CAF – Corporação Andina de Fomento	423,00

⁶¹ NSG (do inglês, No Sovereign Guarantee) quer dizer sem garantia soberana, isto é, sem ter um Estado como avalista da transação financeira.

	Fundo da OPEP para o Desenvolvimento Internacional	5,00
	FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	14,00
	GEF - Fundo Mundial para o Meio Ambiente	2,35
	NDF – Fundo Nórdico de Desenvolvimento	6,40
	IBRD/IDA - Grupo do Banco Mundial	1566,38
	PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	7,39
	Subtotal das Agências Multilaterais	2048,32
Bilaterais	JICA – Agência Japonesa de Cooperação Internacional	0,06
	USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional	42,95
	SIDA – Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	20,00
	FfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (Alemanha)	38,41
	FINNIDA – Departamento de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Ministério das Relações Exteriores da Finlândia	7,10
	Países Baixos	10,00
	Trinidad e Tobago	0,50
	Outros Contribuintes Bilaterais (China, Turks e Caicos, Malta, Maurício)	0,48
	Subtotal das Agências Multilaterais	119,50
	Total	2167,82

Fonte: Relatório do BID (2005: 60)

Conforme explica Casaburi *et al* (2000: 495-496), o conceito de governança ganhou tamanha flexibilidade e ambiguidade no âmbito das ciências sociais nos últimos anos o que, às vezes, dificulta a sua inteligibilidade. No entanto, Nelson (2000), no que tange aos bancos multilaterais de desenvolvimento, busca circunscrever a governança a outros conceitos relacionados como a transparência, a prestação de contas, a administração efetiva do público e a participação pública nos processos de deliberação de políticas. É nesse sentido que o termo governança está sendo usado aqui.

De acordo com o que foi visto anteriormente, uma das principais críticas feitas aos bancos multilaterais de desenvolvimento (inclusive ao BID) no quesito “governança”⁶², era de que eles próprios não davam exemplo naquilo que eles esperavam de seus membros prestatários (transparência, prestação de conta e deliberação e participação nos processos decisórios). Além disso, vários autores, como Casaburi *et al* (2000), Nelson (2000) e Vianna

⁶² Segundo Nelson (2000: 405), a governança pode referir-se tanto às relações de uma instituição com aqueles afetados por ela (como no caso de um banco multilateral de desenvolvimento e seus mutuários) quanto às dinâmicas dela própria (autogestão do banco).

Jr (2000), apontam essa baixa prioridade do BID no que diz respeito a esses temas e na relação do banco com a sociedade civil.⁶³

Ao longo da primeira década do novo milênio, vários esforços foram feitos no sentido de amenizar as causas dessas críticas. Na relação entre o banco e a Sociedade Civil foram estabelecidas reuniões anuais, que visavam ao compartilhamento das experiências de diversas organizações da sociedade civil bem como expor as iniciativas do banco em questões de participação. Ocorreram 12 reuniões ao todo desde sua criação em 2000 (nos anos de 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012).⁶⁴

Dentre as iniciativas sobre a governança no que se refere ao próprio banco, destacam-se: o Escritório de Integridade Institucional (OII), que balizado pelo Quadro Sistêmico contra a Corrupção, investiga as denúncias de fraude e corrupção nas atividades do banco e na conduta imprópria de seu pessoal; o Mecanismo de Investigação Independente (MICI) em 2000, cujo objetivo é vigiar o cumprimento de suas políticas ambientais e sociais, pode ser acionado quando alguma comunidade se sente afetada por algum projeto financiado pelo BID; o Escritório de Avaliação e Supervisão (OVE) avalia as estratégias, políticas e programas do banco com o intuito de aperfeiçoá-los.⁶⁵

Ainda nesse sentido, deve ser destacada a nova Política de Acesso a Informação do BID, aprovada em 2010 e em funcionamento a partir de 2011, guiada pelos seguintes princípios: 1) “maximizar o acesso à informação”; 2) “exceções claras e estritas” (como, por exemplo, no caso de informações pessoais de funcionários, comunicação entre diretores executivos, informações que possam ameaçar à segurança de pessoas e países, informação fornecida sob confidencialidade ou propriedade intelectual, etc.); 3) “acesso simples e amplo à informação” (disponibilização na internet, por exemplo); 4) “explicação das decisões e direito de revisão” (quando solicitada informação ao banco). Na prática, um dos desdobramentos dessa nova política é a publicação na internet dos documentos “Estratégia por País”, outrora confidenciais o que gerava muitas críticas, como foi mencionado anteriormente.

⁶³ Por exemplo, em livro recente, o presidente do BID, ao resumir a trajetória institucional do banco e da América Latina e Caribe e das contribuições do banco para a região nos últimos vinte anos (MORENO, 2011), não menciona em nenhuma das mais de 160 páginas os termos “sociedade civil” ou “governança”.

⁶⁴ Não foi encontrado nenhum estudo específico independente (feito por alguém não ligado diretamente ao BID), que avaliasse a importância de fato dessa iniciativa.

⁶⁵ Do ponto de vista da sustentabilidade financeira, o BID é considerado um banco sólido. Em 2003, por exemplo, o banco era classificado como AAA (melhor nota) pelas três principais agências de risco dos Estados Unidos (BID Relatório Anual, 2003: B).

A integração tem sido um dos pilares institucionais do banco tanto no período relativo às diretrizes estabelecidas pelo Oitavo AGC quanto pelas do Nono AGC.⁶⁶ O grande volume de projetos e recursos desembolsados para a IIRSA pode ter colocado em evidência o caráter geográfico e as dimensões econômica e de infraestrutura da integração regional do BID. No entanto, o conceito de integração defendido pelo banco em seus informes (BID, 2003, 2004, 2005) tem um escopo mais amplo incluindo também a dimensão institucional, como no caso da proposta sobre os bens públicos regionais (BID, 2004) e abrangendo interesse por iniciativas sub-regionais, hemisféricas, inter-regionais e multilaterais, como no apoio aos blocos regionais (Mercosul, Comunidade Andina, Mercado Comum Centro-Americano, ALCA, Projeto de Livre Comércio entre EUA, América Central e República Dominicana, etc.) e no programa do INTAL (Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe) para capacitar negociadores latino-americanos para defender os interesses de seus países na OMC. A partir das redefinições de prioridades e reformulação de estratégias do BID entre 2008 e 2010, a integração cada vez mais passou a aparecer relacionada com a questão de inserção competitiva, o que era compatível com o próprio diagnóstico do banco de que esse seria um dos fatores estruturais limitantes e dos desafios para alavancar o desenvolvimento latino-americano.

⁶⁶ Na realidade, o BID sempre esteve envolvido com a questão da integração, como comprova a existência do Intal (Instituto para a Integração da América Latina e Caribe), criado em 1965, embora o sentido de integração não tenha sido historicamente sempre o mesmo.

CAPÍTULO 2 AS RELAÇÕES BID-BRASIL E BID-ARGENTINA

O Brasil e a Argentina são os dois maiores sócios-prestatários do BID em poder de voto e no volume total de desembolsos. As relações bilaterais entre o banco e cada um dos respectivos países têm sido condicionadas, por um lado, pelo mandato do banco e, por outro, pelo lugar que o banco ocupa nos desígnios estratégicos em cada país em determinado momento histórico, além obviamente do próprio contexto internacional que influencia ambos. O mandato do banco, além dos objetivos originais do Convênio Constitutivo de 1959, pode receber (e recebeu) emendas reorientando ou matizando sua missão, geralmente nos Aumentos Gerais de Capital. Algumas dessas emendas, como será apresentado, entraram em contradição com o mandato original e colocaram o banco diante de impasses. Já os desígnios estratégicos dependem do paradigma econômico-político vigente nos países e de como eles se relacionam com esse tipo de organismo internacional.

As trajetórias de Brasil e Argentina têm semelhanças, mas também diferenças importantes. Ambos tiveram fases desenvolvimentista e neoliberal, mesmo que não coincidiram perfeitamente do ponto de vista cronológico e nem se aprofundassem no mesmo grau. Neste capítulo, serão apresentados, de forma panorâmica, os contextos econômico-políticos nas trajetórias de Brasil e Argentina, o peso do legado de uma fase para outra e as relações desses países com o BID, com ênfase no uso feito de seus recursos.

2.1 AS TRAJETÓRIAS ECONÔMICO-POLÍTICAS DE BRASIL E ARGENTINA

No estudo das relações entre países ou entre um país e um organismo internacional (como um banco multilateral de desenvolvimento, por exemplo), comumente é observada a política externa dos envolvidos e suas condicionantes. Nos estudos sobre as condicionantes das relações internacionais de um país, como Cerro (2003; 2008) e Pinheiro (2004), evoca-se o conceito de “paradigma” para se entender os desígnios estratégicos e as grandes linhas da ação internacional por parte dos Estados bem como em que tipo de concepções elas estão ancoradas.

Em Amado Cerro (2003), por exemplo, o paradigma da política externa de um país tem as seguintes características: (1) um conjunto de ideias que imprimem sentido à realidade social (cosmovisão); (2) determina a percepção de interesses e objetivos; (3) molda o plano de ação ou as estratégias de como agir ou atuar na realidade na qual se está inserido. Aqui se

abrem parênteses para comentar que embora a caracterização acima possa sugerir uma definição construtivista, com ênfase na dimensão ideacional (o que engloba ideias, percepções, interesses e valores), os paradigmas de Cervo são elaborados a partir das experiências históricas latino-americanas (em especial, a brasileira)⁶⁷, sobretudo com base na dimensão econômico-política.

A tentativa de conceituar os paradigmas articulando a dimensão material (dos fatos e ações concretas) e a dimensão ideacional ocorre de uma forma mais clara no *policy paradigm* de Hall. Para o autor, esse conceito caracteriza-se por “[being] embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it’s influential because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole” (HALL, 1993: 279). Seu foco está em entender como os paradigmas se mantêm ou mudam ao longo do tempo, articulando e tentando transcender duas perspectivas: a de mudanças em função do acúmulo de anomalias (“erros” no plano da experiência concreta em relação às expectativas geradas pelo próprio paradigma) e a de mudanças em função dos desafios à autoridade legitimadora concomitante à introdução de novas interpretações. Para isso, o autor introduz o conceito de aprendizagem social - “a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information” (HALL, 1993: 278) -, por meio do qual a mudança ocorreria quando novos significados em torno das anomalias se consolidassem (BLYTH, 2013: 211). Em outras palavras, a aprendizagem social não é incompatível nem com uma perspectiva mais materialista nem com uma mais ideacional e pode se referir tanto às mudanças como às adaptações de paradigmas.

Retornando ao quadro teórico-conceitual de referência de Cervo (2003), são definidos quatro paradigmas, em termos típicos ideais, no que se refere às relações internacionais de um país: o liberal-conservador, o desenvolvimentista, o normal e o logístico.

O paradigma liberal-conservador está historicamente situado entre as independências administrativas dos países latino-americanos até a Crise de 1929, com instituições moldadas em um liberalismo de matriz europeia, conformados à divisão internacional do trabalho no qual os países do centro se especializaram nas manufaturas e os da periferia na exportação de produtos primários. A conceituação de sociedade era a de composição simples, composta de dois grupos: de um lado, os grandes proprietários de terras (donos do poder) e, do outro, o

⁶⁷O próprio autor utiliza desses conceitos para a análise de outros países latino-americanos como pode ser observado em seu livro: “Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas”.

resto. O Estado servia ao primeiro grupo, que no plano internacional se manifestava sobre a forma de “diplomacia de agroexportação”.⁶⁸

O paradigma desenvolvimentista tem como uma de suas características centrais a ideia de que é função do Estado promover o desenvolvimento (entendido principalmente como industrialização e crescimento econômico) manifestado comumente na retórica nos “projetos nacionais”. Na sua interpretação, o sistema internacional seria assimétrico, com os países centrais em posição privilegiada e os países periféricos, dentre os quais estão os da América Latina, em posição desprivilegiada. Dessa forma, a autonomia decisória e o realismo eram pré-requisitos para encarar o meio internacional. A composição da sociedade passou a ser observada como complexa com vários grupos distintos (as classes médias, os industriais, os setores agroexportadores, o proletário e outros), sendo que o desenvolvimento nacional deveria servir de amálgama entre eles.

O paradigma normal⁶⁹ (ou neoliberal) teria sua origem em duas fontes, uma endógena e outra exógena à América Latina. A primeira seria a sobrevivência, mesmo no período de quase hegemonia do Estruturalismo cepalino, do pensamento monetarista. A segunda seria pela formação de intelectuais brasileiros, futuros burocratas, no exterior (especialmente nos Estados Unidos), pelo efeito exemplar e mimético por causa das experiências em alguns países hispano-americanos e por influência de instituições financeiras internacionais (como o FMI, o Banco Mundial e o BID) e de potências estrangeiras. Ao centro desse paradigma está a ideia de que a função do Estado deveria ficar circunscrita principalmente à estabilidade econômica, muitas vezes, entendida apenas como estabilidade monetária. Abria-se mão de ideias-forças do Desenvolvimentismo como “interesse nacional” e “projeto nacional”.⁷⁰ Um dos instrumentos de ação do Estado Normal, amplamente debatido por Cervo (2003: 15-18), seria o “tratamento de choque”, como na abertura comercial unilateral de determinados setores com vistas a torná-los mais competitivos quando expostos à concorrência internacional.

⁶⁸Expressão de Clodoaldo Bueno (em CERVO & BUENO, 2003), para referir as objetivos da política exterior brasileira era a de promover o interesses dos grandes latifundiários como abrir a porta para a exportação de produtos agropecuários e a manutenção de imigrantes para trabalhar na cafeicultura no Brasil.

⁶⁹Amado Cervo faz alusão a fala de Domingo Cavallo, então Ministro da Economia na Argentina no Governo Menem, que atribuía a ideia de normalidade para aqueles que cumprissem as regras do Consenso de Washington.

⁷⁰Cervo é extremamente crítico a esse paradigma. Para ele, os três parâmetros essenciais de resultados foram a destruição da esfera econômica (deterioração do setor produtivo), subserviência na esfera política (ao abrir mão do conceito de interesse nacional ficou à mercê dos interesses de outrem) e regresso do ponto de vista estrutural e histórico (desfizeram-se os avanços da Era Desenvolvimentista no sentido de diminuir a dependência).

O paradigma logístico apareceria no plano de experiência histórica concreta mais de forma ensaística do que como projeto realmente executado em plano nacional.⁷¹ No plano conceitual, ele se apresenta como uma forma de síntese entre o liberalismo e o desenvolvimentismo. Suas principais características seriam a recuperação da autonomia decisória, a transferência à sociedade das responsabilidades do Estado-empresário, a busca da superação das assimetrias entre as nações e não deixar a sociedade completamente à mercê das leis de mercado. O Estado logístico seria típico de países do centro do sistema internacional como Estados Unidos e Japão.

Dentre os paradigmas construídos por Cervo, o logístico é o mais problemático do ponto de vista do rigor conceitual, principalmente por ser elaborado em um momento no qual os processos de mudança ainda estão em andamento e muitas das tendências ainda não estão claras. O fato é que, uma vez descreditados os paradigmas normal e desenvolvimentista em suas formas mais essencializadas, o autor projeta suas expectativas sobre o porvir como a síntese dos pontos fortes das experiências passadas. Vários autores apontam essas dificuldades em construir conceitos que apreendam as características principais desse período mais recente. Em geral, apontam-se algumas tendências gerais como a expansão das políticas sociais e a retomada do papel do Estado em formular e incentivar o crescimento econômico (BALESTRO, 2012: 83). O próprio uso dos sufixos “pós”, “neo” ou “novo” em conceitos como em “novo desenvolvimentismo” (BRESSER, 2010) ou “pós-neoliberalismo” (DINIZ, BOSCHI & GAITAN, 2012) podem ser considerados como sintomáticos dessa indefinição ao tomar experiências passadas como necessárias para referenciar as atuais.⁷²

O arcabouço teórico-conceitual dos paradigmas de Cervo fornece um quadro importante para a análise das trajetórias de Brasil e Argentina. Por se tratar de tipos ideais ajudam a compreender que, conquanto em determinado período um paradigma seja dominante, isso não significa que ele teve o mesmo grau de aprofundamento no que diz respeito à sua institucionalização, à sua hegemonia em termos de valores ou à construção de um amplo consenso em torno dele. O autor delimita os períodos de predomínio de cada

⁷¹ Isso até 2003, quando esse artigo havia sido escrito. No livro *Inserção Internacional* de 2008, Cervo atribui ao Governo Lula por em marcha o paradigma do Estado logístico.

⁷² Não será aprofundado o debate sobre esse ponto uma vez que ele ultrapassa o recorte temporal a qual essa tese se propõe.

paradigma no caso brasileiro da seguinte forma: liberal-conservador (1822 - 1929); desenvolvimentista (1930 - 1989); normal (1990 - 2002); logístico (2003 - ?).⁷³

No caso argentino, é possível visualizar periodizações com bases semelhantes àquelas de Cervo, isto é, de uma fase de predominância desenvolvimentista sucedida por uma neoliberal e, em seguida, uma pós-neoliberal. Em Ferrer (2004), referência importante sobre a economia política argentina, o período de 1930 a 1976 é classificado como o da industrialização não concluída, o período de 1976 a 2001 como o da hegemonia neoliberal e o período a partir de 2001 como uma “nova etapa?”.⁷⁴ Da mesma forma, Rapoport (2009), cujo quadro analítico se assemelha ao de Cervo,⁷⁵ delimita assim respectivos períodos: Argentina agroexportadora (até 1930); industrialista e autonomista (1930-1976); abertura, endividamento externo e auge da acumulação por rendimentos financeiros (1976-2001); retomada da industrialização, queda do endividamento e desenvolvimento econômico (2002-atualmente).⁷⁶ Não obstante algumas variações nas nomenclaturas e nas ênfases sobre determinados aspectos, outros autores de referência das áreas de história econômica, política e social como Romero (2006) e Basualdo (2006) também enxergam os anos de 1930, 1976 e 2001 como pontos de inflexão importantes na história argentina. Dessa forma, pode-se pensar para a Argentina um período desenvolvimentista entre 1930 e 1976, um período neoliberal entre 1976 e 2001 e um período pós-neoliberal⁷⁷ a partir de 2001.

Conforme visto no capítulo anterior, as mudanças ocorridas nos mandatos do banco ao longo de suas mais de cinco décadas de existência podem ser analisadas dentro da perspectiva paradigmática. Por cerca de três décadas perdurou quase inalterado o mandato original do banco, o qual foi fortemente influenciado pelas condições sob as quais ele foi fundado em 1959, isto é, das preocupações dos latino-americanos com o desenvolvimento a partir de uma cosmovisão estrutural-cepalina. Apenas na virada da década de oitenta para noventa, por

⁷³Em obras diferentes, há uma pequena variação na periodização. Nas edições de 2001 e 2002 do livro *História da Política Exterior do Brasil*, à parte do período do Governo Fernando Henrique Cardoso é atribuída uma “dança dos paradigmas”, nos quais haveria uma convivência e atrito entre os paradigmas desenvolvimentista, normal e logístico.

⁷⁴ O autor nomeia o período pós-2001 de forma interrogativa como “Nova Etapa?” provavelmente porque o período em que ele escreve o capítulo está muito recente e as tendências no médio e longo prazo eram incertas.

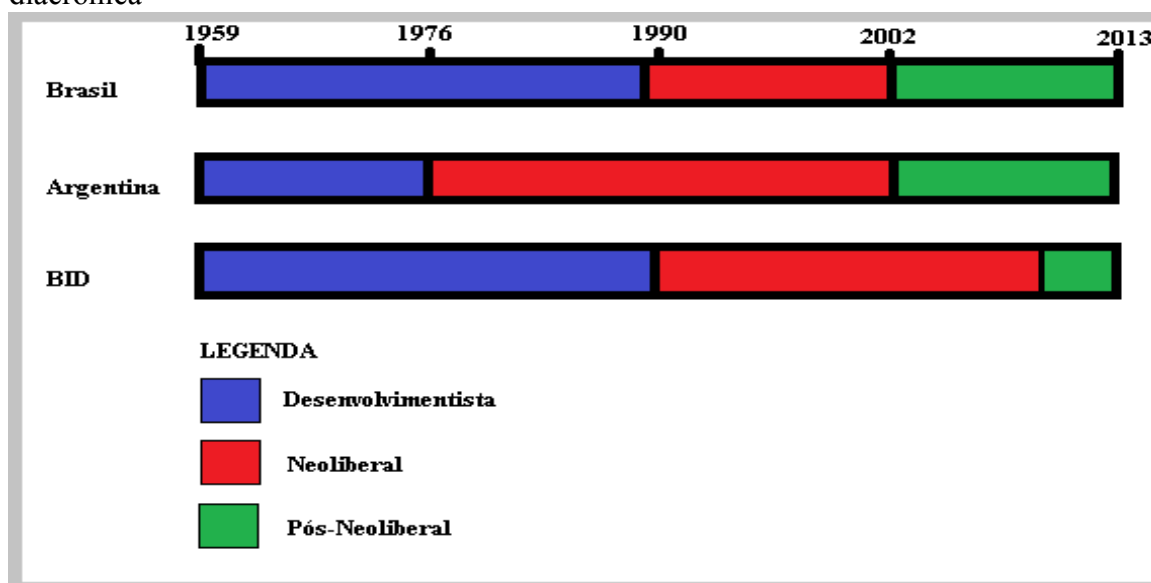
⁷⁵Amado Cervo e Mario Rapoport trabalharam juntos em alguns artigos. No capítulo de livro consultado de Rapoport sobre essa periodização, Amado Cervo estava citado na bibliografia.

⁷⁶Cunha e Ferrari (2009) acreditam que esse período kirchnerista pode ser enquadrado no que vem sendo chamado de “Neodesenvolvimentismo”.

⁷⁷ Na literatura econômico-política argentina, é mais comum o uso do termo “pos-convertibilidad” para nomear o período após 2001.

pressão dos Estados Unidos, o mandato do banco recebeu emendas por causa da ressignificação do conceito de desenvolvimento à luz das ideias neoliberais. A partir dos anos dois mil, as ideias neoliberais em sua versão “fundamentalista de mercado” foram gradualmente perdendo espaço até entrarem em sério descrédito com a Crise de 2008 e o mandato do banco ser revisto no Nono Aumento Geral de Capital de 2010.

Figura 2 - Os paradigmas econômicos-políticos de BID, Brasil e Argentina em perspectiva diacrônica



Fonte: Elaboração do autor.

2.2 AS RELAÇÕES BID-ARGENTINA

2.2.1 O Desenvolvimentismo Argentino

De acordo com Rapoport (2009), o período industrialista e autonomista da Argentina, que equivaleria ao do paradigma desenvolvimentista de Cerro, é subdividido em três fases: a industrialização “espontânea” (1930-1945), o processo industrializador peronista (1946-1955) e a industrialização desenvolvimentista (1955-1976). A primeira fase seria caracterizada pelo aparecimento de indústrias de forma espontânea:

“La industrialización no fue, sin embargo, el fruto de una iniciativa deliberada por parte de las clases dirigentes que llegaron al poder en 1930, sino que constituyó una consecuencia de determinadas condiciones coyunturales, como el achicamiento de los mercados externos, producto de la gran depresión mundial de esos años y, luego, del estallido de la guerra” (RAPOPORT, 2010: 116)

As indústrias existentes inicialmente sofreram com a crise, principalmente em função do brusco arrefecimento da demanda, mas posteriormente foram favorecidas pelas

dificuldades de importação tornando o mercado doméstico cativo para seus produtos. Concentraram-se, nessa época, no que o autor chama de “indústrias de fácil substituição” como as têxteis e metalurgia leve, nas indústrias intensivas de mão de obra e naquelas em que se produz o bem final (pronto para consumo). Outras características importantes eram o uso de equipamentos tecnologicamente defasados (máquinas de segunda mão ou construídos de forma precária) e o autofinanciamento dos empresários do ramo face à inexistência de um mercado de financiamento desenvolvido no país naquela época. Em meio às dificuldades da Segunda Guerra Mundial, a Argentina chegou a exportar produtos industrializados durante o conflito.

A segunda fase é caracterizada pelos esforços deliberados do presidente Juan Domingo Perón de aprofundar a industrialização substitutiva ampliando o mercado interno por meio da redistribuição de rendas, de leis sociais e de uma maior intervenção do Estado. Pela primeira vez na história argentina, a industrialização aparece explicitamente como programa de governo, no Primeiro Plano Quinquenal (RAPOPORT, 2010: 147) e, posteriormente, no Segundo Plano Quinquenal. Fez-se uso de uma série de medidas para incentivar a indústria como importações seletivas, concessão de subsídios, fortalecimento de um aparato creditício e controle de câmbio. Em um primeiro momento, aprofundou-se a industrialização de substituição fácil com viés fortemente favorável ao capital nacional e, em segundo momento, conforme aquela estratégia apresentava sinais de esgotamento, percebeu-se a necessidade de uma indústria de base de bens de capital mais robusta. Como o setor agropecuário, que havia sido a principal fonte de financiamento da industrialização argentina, passava por dificuldades diante da conjuntura internacional desfavorável, vislumbrou-se a necessidade de atrair capital estrangeiro, o que fez Perón entrar em contradição com seu discurso outrora extremamente nacionalista.

O governo peronista empreendeu esforços notáveis em expandir a máquina estatal, especialmente por meio da compra de uma série de empresas como na área de produção e distribuição de gás, na telefonia e no transporte ferroviário. Além disso, foi nacionalizado o Banco Central, que passou a ser uma importante fonte de crédito para a indústria (em 1945, ela recebia um terço do crédito e, em 1949, passou a receber cerca da metade), além do fortalecimento do Banco de Crédito Industrial criado em 1944. Uma das instituições centrais no governo peronista foi o Instituto Argentino de Promoção do Intercâmbio (IAPI), que funcionava sob a órbita do Banco Central e tinha por objetivos centralizar o comércio exterior e promover as exportações argentinas (buscando novos mercados, por exemplo). Além disso,

o IAPI teve um papel redistributivo na economia argentina, transferindo recursos do campo para a indústria e do capital para o trabalho.

A terceira fase foi marcada pelo intenso embate entre grupos de interesse antagônicos, em meio a políticas que ora favoreciam a indústria ora os agroexportadores, o que gerava instabilidade política de modo que em cerca de duas décadas o país teve 13 pessoas à frente da presidência⁷⁸, além de quatro golpes de Estado (1955, 1962, 1966 e 1976).

“La vieja ‘oligarquía terrateniente’ había perdido peso frente al surgimiento de una pujante clase industrial; sin embargo, ésta no había logrado plasmar un proyecto común. Muchas veces los intereses de los pequeños y medianos empresarios colisionaban con los de los grandes grupos industriales, los que, a su vez, tenían diferencias entre ellos, de acuerdo con su origen (grupos nacionales, norteamericanos o europeos). El relativo equilibrio de fuerzas y la ausencia de un proyecto común de largo plazo le imprimieron un carácter errático, inestable y ciclotímico al que muchos le atribuyen gran parte de la responsabilidad en el progresivo retraso económico de la Argentina frente a las grandes potencias, pero también frente a otros países que años antes se encontraban en igual o peor condición, como Brasil, Australia, Canadá o Nueva Zelanda.” (RAPOPORT, 2010: 199-200)

No que se refere às indústrias, essa fase é marcada pelos ciclos de “*stop and go*”, isto é, a alternância entre momentos de avanço e estancamento da indústria. Conforme a expansão industrial avançava, demandava-se a importação de mais matérias primas, combustíveis, máquinas e equipamentos, mas como as exportações não seguiam o mesmo ritmo, a balança de pagamentos entrava em desequilíbrio. Assim, era necessário cessar a expansão industrial à espera do reequilíbrio da balança de pagamentos e, quando isso ocorria, retomava-se o processo novamente.

Ao fazer o balanço do período desenvolvimentista argentino, Cunha & Ferrari (2009: 12-13) argumentam que o processo de industrialização naquele país não teve força suficiente para desbancar o modelo primário-exportador do qual dependia para financiar a sua expansão: “ao contrário de países como o Brasil, cujo auge desenvolvimentista se deu no período de industrialização liderada pelo Estado, a Argentina experimentou seu auge com o modelo primário-exportador”. Essa é uma questão fulcral para se entender a trajetória argentina e a diferença com a brasileira. Ressaltam ainda que a estrutura do mercado de trabalho argentino era um fator limitante para a indústria por operar muito próximo do pleno emprego. Além disso, a força do ideário liberal parecia ter se enraizado profundamente em classes

⁷⁸Ocuparam a presidência da Argentina em ordem cronológica: José Domingo María Gomez, Eduardo Lombardi, Pedro Eugênio Aramburu, Arturo Frondizi, José María Guido, Arturo Umberto Illia, Luis Carlos Onganía, Roberto Marcelo Levingston, Alejandro Agustín Lanusse, Hector José Campora, Raúl Alberto Lastiri, Juan Domingo Perón e María Estela Martínez de Perón.

economicamente importantes e politicamente poderosas (especialmente, a elite agrária),⁷⁹ fazendo-o não apenas sobreviver ao desenvolvimentismo, mas também se opor a ele em seu período de vigência.

Em outras palavras, segundo os autores, o pensamento desenvolvimentista na Argentina nunca conseguiu suplantar por completo o pensamento liberal, que persistiu como ideal em grupos poderosos como as elites agrárias, e, no plano da geração de riqueza, a indústria argentina cresceu atrelada e dependente do setor primário. O período desenvolvimentista argentino (1930-1976) não apenas foi mais curto do que o brasileiro (1930-1989), mas também com fases marcadas por hesitação, notavelmente aquela entre 1955 e 1976. Além disso, conforme demonstra Brisola (2014), o *upgrading industrial*, processo necessário a uma indústria mais vigorosa, competitiva e com produtos de maior valor agregado, era dificultado por uma relação instável e descontínua entre o Estado e as principais associações empresariais industriais argentinas quando se compara com o caso brasileiro no mesmo período.

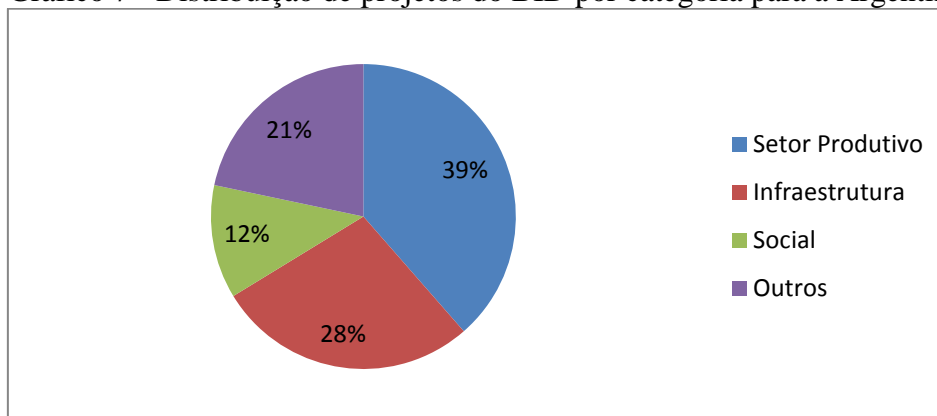
2.2.1.1 As Relações BID-Argentina à Época do Desenvolvimentismo Argentino (1960 – 1976)

Nesse período em que o desenvolvimentismo era o paradigma norteador tanto do BID quanto da Argentina (1960-1976), de acordo com o sítio eletrônico do BID de acompanhamento de projetos realizados,⁸⁰ a parceria resultou em 86 projetos concluídos somando um montante final de foram realizados um total de US\$ 1,356 bilhões de dólares. Cerca de dois terços do número de projetos e oito nonos do total em volume desembolsado concentraram-se nos setores de infraestrutura (rodovias, pontes, portos, silos de armazenamento, etc) e, sobretudo, produtivo (agricultura, pecuária, mineração e indústria). Em outras palavras, a maioria dos recursos advindos do BID financiava diretamente o envolvimento do Estado Argentino no setor produtivo. No setor social, destacam-se os programas de saneamento básico (fornecimento de água potável) e nos outros, consultorias técnicas e pré-investimento.

⁷⁹ Na realidade, Cunha e Ferrari (2009) apontam que o período histórico mais rememorado pelos argentinos como “auge” ou “período áureo” (de fartura e progresso) teria sido o final do século XIX e início do século XX, quando o liberalismo era o paradigma dominante.

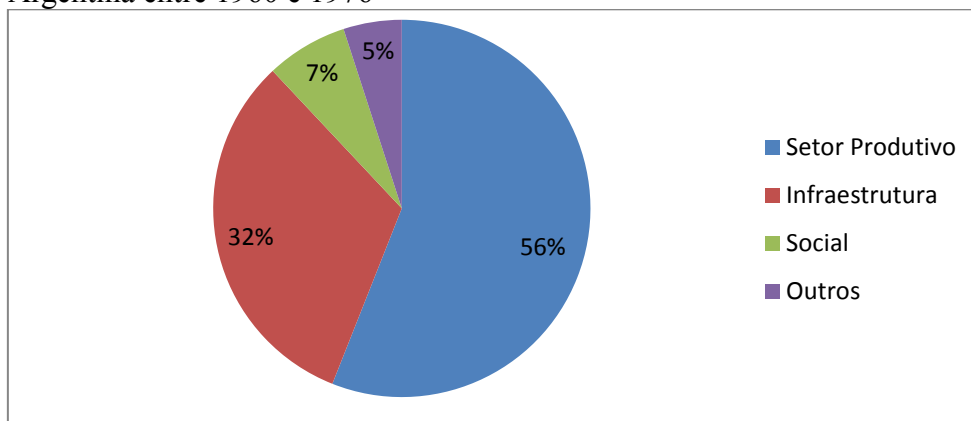
⁸⁰ Disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/advanced-project-search,1301.html>

Gráfico 7 - Distribuição de projetos do BID por categoria para a Argentina entre 1960 e 1976



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

Gráfico 8 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo BID por categoria para Argentina entre 1960 e 1976



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

2.2.2 O Ideário Neoconservador na Argentina (1976-2002)

O ideário liberal, que resistiu à interfase desenvolvimentista, voltou com força a partir do golpe de Estado que derrubou Isabelita Perón em 1976 e perdurou por, pelo menos, um quarto de século. Esse período pode ser subdividido em três fases: a Ditadura Militar (1976-1983), o Governo de Alfonsín (1983-1989) e a da Conversibilidade (1989-2002).

A ditadura militar, no campo econômico, pôs fim à experiência desenvolvimentista e buscou um retorno ao modelo primário-exportador da Argentina pré-1929 cuja inserção interacional seria pela conformação às suas vantagens comparativas, o que implicava, na prática, o abandono do projeto industrialista. Rapoport (2009: 41), para demonstrar a influência dos interesses do setor agrário na política exterior argentina, lembra que, ao contrário de outras ditaduras latino-americanas que se alinharam automaticamente aos

Estados Unidos, o país se aproximou da União Soviética, que chegou a ser o principal importador da produção graneleira argentina, e não aderiu ao embargo de cereais contra a potência socialista promovido pelos estadunidenses, pois queria ampliar os mercados para seus produtos primários.

Um dos pontos-chave da economia política da ditadura militar está na liberalização comercial-financeira promovida em meio à alta liquidez internacional dos anos setenta. Esta situação favoreceu o alto endividamento externo da Argentina que, por sua vez, foi uma das principais condicionantes das relações internacionais da Argentina com as instituições financeiras internacionais. Os empréstimos daquele período serviram principalmente para financiar a expansão do consumo de importados como o de bens de consumo duráveis, o que ajudava a legitimar a política econômica dos militares, mas também ajudou no reaparelhamento⁸¹ das forças armadas. Além disso, na nova estrutura financeira arquitetada pelo ministro Martinez de Hoz, apoiado pelo seu antigo amigo e então presidente do BID, Antonio Ortiz Mena⁸² (DE CHAYO, 2010: 54), os fluxos de capitais que ingressavam no país acabaram se destinando mais à especulação do que ao investimento no setor produtivo. Por isso, Rapoport (2009: 39) fala em “auge da atividade dos rendimentos financeiros”, atingido entre 1979 e 1981, quando o setor financeiro crescia a taxas muito mais altas do que a economia como um todo.

De Chayo (2010: 26) resume o modelo adotado na ditadura militar argentina como “baseado na acumulação *rentista* e financeira, a abertura irrestrita, o endividamento externo e a disciplina social⁸³”, sem mencionar a persistente inflação durante praticamente todo o período. No entanto, segundo a autora, não foram os reveses desse modelo as causas imediatas da queda do regime militar, mas sim o seu desgaste diante do fiasco da tentativa de reanexar as Ilhas Malvinas em uma guerra contra o Reino Unido.

⁸¹A partir de 1977, os armamentos vinham principalmente da República Democrática da Alemanha, uma vez que os Estados Unidos embargaram a venda de armas para a Argentina por causa das denúncias das violações dos direitos humanos. Na Reunião Anual do BID de 1977 em Cancún no México, o então ministro da economia Martinez de Hoz era duramente interrogado sobre as violações dos direitos humanos na Argentina pelo secretário do Tesouro americano, Michael Blumenthal. A insistência do estadunidense fazia com que o argentino tentasse evitá-lo a todo custo. (DE CHAYO, 2010:54).

⁸²Ainda segundo De Chayo (2010: 54), Ortiz Mena afirmava sem medo de se equivocar que os países em desenvolvimento não deveriam ter medo de se endividarem. Além de credibilidade diante do presidente do BID, Martinez de Hoz também era respeitado pelo então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara.

⁸³A disciplina social refere-se ao uso da força para reprimir manifestações contra o arrocho salarial ou políticas que afetem negativamente as condições e direitos adquiridos dos trabalhadores. No regime militar, o aumento da produtividade se deu em detrimento dos trabalhadores, que eram reprimidos pelo Estado.

O governo de Raúl Alfonsín, da União Cívica Radical, primeiro governo civil eleito após a ditadura militar, tinha o desafio de consolidar a democracia e sair da crise econômica, diante de uma conjuntura difícil com forte oposição de militares, da Igreja Católica e dos sindicatos. A tentativa de anular a lei da autoanistia dos militares⁸⁴ e levá-los a julgamento por seus crimes durante o período anterior e a criação da CONADEP (*Comisión Nacional de Desaparación de Personas*) deixaram os militares inquietos, o que resultou em alguns levantes de potencial ameaça à frágil e recente democracia argentina, como o episódio dos “*carapintadas*”. A Igreja Católica se pôs inflexivelmente contra a lei do divórcio defendida por Alfonsín, sendo que a Argentina era um dos últimos países sem uma lei desse tipo. Os sindicatos, típicos redutos peronistas, conseguiram desencadear 13 greves gerais durante a gestão de Alfonsín.

No plano econômico, deparava-se com um parque industrial em decadência, índices crescentes de pobreza/indigência e desemprego, alto endividamento externo, uma inflação crônica, uma economia aberta e extremamente vulnerável às intempéries dos mercados internacionais e com uma situação complicada no estado das contas fiscais. Autores como Ortiz & Schorr (2006) e Fair (2010) distinguem dois momentos da política econômica do Governo Alfonsín: a gestão de Grispun e a dos outros (Juan Vital Sourouille, Juan Carlos Pugliese e Jesús Rodriguez).

Durante a gestão do ministro da economia Bernardo Grispun (1983-1985), houve uma política econômica tachada de “heterodoxa” por alguns autores, a exemplo dos supracitados, devido ao seu caráter redistributivo, tendo por prioridade a recuperação dos salários dos trabalhadores e a expansão do mercado interno. Esse se trataria provavelmente do momento menos orientado pelo ideário liberal no período entre 1976 e 2001, algo em parte explicado em função da aversão às políticas econômicas da ditadura militar ainda muito recentes na memória coletiva dos argentinos. Além disso, tinha por objetivo aumentar as receitas e reorientar os gastos públicos (sobretudo, do militar para o social como no caso do PAN - *Plano Alimentario Nacional*⁸⁵). O controle de tarifas públicas e manobras cambiais foram instrumentos amplamente utilizados nessa gestão. No plano internacional, especial atenção foi dada à questão do endividamento externo cuja estratégia fora a de enfrentamento dos credores

⁸⁴No Governo Menem, parte dos esforços de Alfonsín foi revertida por meio da concessão de indulto presidencial.

⁸⁵O PAN visava combater a fome por meio da distribuição de alimentos. As críticas ao PAN era de seu viés assistencialista e paliativo, não combatendo as causas estruturais do problema.

como o FMI⁸⁶, ordenando auditoria nas contas, e a tentativa de criar um “clube dos devedores”, inviabilizado pela atuação de Enrique Iglesias do BID, que teria cooptado outros países a não participar da iniciativa. (CLARÍN, 12 de outubro de 1996). O insucesso dos planos de Grispun, especialmente na questão da dívida externa e no combate à inflação e ao déficit fiscal levou à sua queda e, posteriormente, uma reorientação da política econômica.

Na gestão de seu sucessor Juan Vital Sourrouille foi implementado o famoso Plano Austral, no qual entre as novas prioridades destacava-se o combate à inflação e ao déficit fiscal (“*brecha fiscal*”) com o intuito de resgatar a credibilidade frente às instituições financeiras internacionais credoras,⁸⁷ especialmente o Banco Mundial e o FMI. Os pontos fundamentais do Plano eram o congelamento de preços, a redução das taxas de juros, uma política fiscal e monetária mais severa e restritiva, a desvalorização da moeda nacional e a substituição do peso argentino por uma nova moeda – o Austral. A gestão de Sourrouille também marcava a volta do léxico neoconservador e da crença na inevitabilidade das reformas estruturais, que incluía temas como a reforma de Estado, as privatizações de empresas estatais, a desregulamentação dos mercados (em especial, do laboral) e a abertura da economia argentina. A maioria das iniciativas nesse sentido, notavelmente as privatizações e a desregulamentação laboral, foi bloqueada por opositores como facções do sindicalismo e da renovação peronista.

O sucesso do Plano Austral não durou muito. O presidente Alfonsín em entrevista atribuiu o fracasso de seu plano principalmente à intransigência dos credores internacionais e do FMI⁸⁸, mas esse era provavelmente apenas um dos fatores. Embora o controle do déficit público fosse uma das metas, a pressão dos credores e as demandas da sociedade argentina colocavam o governo sob pressão, que recorria à emissão de moeda e de títulos públicos a juros altos, que por sua vez gerava mais endividamento e inflação. A questão da dívida externa era tão séria que, assim como outros países, a Argentina chegou a decretar moratória. Além disso, a pressão dos sindicatos por aumento salarial e a sua oposição às propostas de desindexação bem como a queda nos preços internacionais dos principais produtos argentinos de exportação

⁸⁶O então ministro teria dado as costas e arriado as calças em sinal de desrespeito ao representante do FMI, Joaquín Ferrán. Ver: CLARÍN. Murió Grispun, el Ex-Ministro de Alfonsín. 12 de octubre de 1996. Acessado em 04/05/2014 às 21:08, disponível em: <http://edant.clarin.com/diario/96/10/12/O-02401d.htm>

⁸⁷ Não foi encontrado nenhum trabalho específico sobre a questão da dívida argentina e a posição do BID. Em Araújo (1991), no entanto, é comentado que o BID aparentemente subestimou a magnitude e a duração da crise.

⁸⁸ Entrevista concedida a Felipe Pinha do sítio eletrônico El Historiador. Acessada em 30/05/2014, às 10:02, disponível em: <http://www.elhistoriador.com.ar/entrevistas/a/alfonsin.php>

(de origem agropecuária) contribuíram para o revés do Austral.⁸⁹ Em seguida, para tentar controlar a inflação, pôs-se em marcha o Plano Primavera, cujo cerne era um acordo com o setor empresarial para a manutenção dos preços. Esse também não foi bem sucedido em seu propósito; em grande parte, vale dizer, pelo não cumprimento do acordo, pelo ambiente de incerteza face à aproximação das eleições presidenciais e pela impossibilidade de manter as taxas de câmbio nos níveis desejados pelo governo.⁹⁰

A promoção da indústria, ponto-chave de estratégias tipicamente desenvolvimentistas e, portanto, um indicador importante do paradigma econômico-político vigente, seguiu as tendências iniciadas na ditadura militar. No estudo de Fraschina (2008), aponta-se, de uma forma geral, para um processo de desindustrialização durante a presidência do radical, mas nem todos os setores foram afetados da mesma forma. A indústria ligada ao setor agropecuário, cujos produtos têm um menor valor agregado, chegou a crescer em participação na pauta argentina de exportação, enquanto a indústria de produtos com alto valor agregado seguiu o caminho oposto. A produção automobilística, por exemplo, passou de 218000 veículos em 1980 para 170000 em 1986 e para 87000 em 1990 (Fraschina, 2008: 65).

“En otras palabras, las políticas de promoción industrial fracasaron durante la década de ochenta como consecuencia de una política general que se orientó en el sentido opuesto al sector manufacturero de origen industrial [em contraposição ao setor manufatureiro de origem agropecuária] que implicó una profundización del proceso de desindustrialización iniciado en la dictadura militar” (idem)

Um último ponto importante a ser mencionado sobre o Governo Alfonsín é que as aproximações entre Argentina e Brasil que viriam a dar origem ao Mercosul remetem principalmente a iniciativas dessa época como a Ata de Iguazu (1985), a Ata para Integração Brasileiro-Argentina (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988).

Depois dos fracassos sucessivos e do desgaste político, Alfonsín acabou entregando antecipadamente em cinco meses o cargo ao presidente recém-eleito Carlos Saúl Menem. Segundo Rapoport (2000), embora Menem fosse do Partido Justicialista, considerando-se que o peronismo tem historicamente uma inclinação maior a demandas redistributivas, e tenha sido eleito com promessas de “*salario*” e “*revolución productiva*”, não tardaram a busca de apoio dos grandes agentes econômicos nacionais e internacionais e uma forte guinada

⁸⁹ A manutenção do câmbio dependia de reservas de dólares que deveriam ser obtidas por meio das exportações.

⁹⁰ Vale ressaltar que em janeiro de 1989 o Banco Mundial suspendeu sua ajuda à Argentina tornando ainda mais grave a questão da escassez das reservas em moeda estrangeira.

neoliberal em seu programa de governo. Foi em seu governo que se deu início ao maior programa de privatização de empresas estatais da história argentina não apenas em função da *filosofia* do Estado mínimo, mas, sobretudo, com o objetivo imediato de arrecadar recursos para ajudar com a quitação de parte da enorme dívida e resgatar a confiança do país e, posteriormente, ajudar na manutenção da Conversibilidade.

Em 1991, sob a gestão do ministro da economia Domingos Cavallo, pôs-se em funcionamento uma das instituições-símbolo do Governo Menem e que marcou a economia argentina nos anos noventa: o Regime de Conversibilidade – um regime de câmbio fixo no qual um peso (dez mil australes) passava a valer um dólar. Entre os objetivos desse regime (relacionados entre si) estavam conter a inflação, diminuir o ambiente de incertezas dos agentes econômicos e não permitir que o Estado financiasse o déficit fiscal com emissão de moeda.⁹¹

Os resultados do Plano de Conversibilidade foram um precário equilíbrio fiscal, o início da queda da inflação (em um ritmo mais lento do que o esperado), o aumento das taxas de crescimento até a crise mexicana de 1995 (explicado pelo uso da capacidade ociosa das empresas e, principalmente, impulsionada pela demanda interna anteriormente reprimida) e o aumento do comércio internacional com as importações em uma escala maior que as exportações. Deve-se ressaltar que a conjuntura internacional também colaborou para esses resultados: queda das taxas de juros, relativo aumento da liquidez internacional e um cenário melhor para a renegociação da dívida externa.

As receitas do Estado incrementadas pelas privatizações foram um fator importante para o relativo sucesso dos primeiros anos do Governo Menem, mas conforme se esgotava o número de empresas estatais passíveis de serem privatizadas por volta de 1994-1995, evidenciavam-se os limites do modelo. O seu sucesso passava a ficar cada vez mais dependente de um superávit na balança comercial e/ou da entrada de fluxos de capitais, mas como isso não ocorria, a sua manutenção ficava cada vez mais difícil, em processo de contínuo endividamento.

“Es que en un sistema sin convertibilidad si no hay dólares se devalúa, mientras que en un sistema de convertibilidad y apertura irrestricta de los mercados la única forma de controlar el déficit externo, y el conseqüente déficit fiscal, es

⁹¹ Mario Rapoport (2000: 16-18) explica que o Regime de Conversibilidade é baseado em uma leitura muito específica e rígida do Neoliberalismo, a *supply side economics* nascida nos Estados Unidos na década de setenta. Seus três princípios seriam: (1) deve-se garantir o livre jogo de mercado e a concorrência; (2) abandono da oferta monetária; (3) o Estado deve prover os bens públicos (falhas de mercado).

aplicando políticas recesivas en la espera de un milagroso flujo de capitales que compense la situación.” (RAPOPORT, 2000: 45)

Nesse período, a Reforma de Estado era uma das prioridades da agenda menemista e acabou entrando para a história política daquele país como um dos episódios mais importantes. O objetivo era reduzir o peso do Estado na economia e, conseqüentemente, as suas distorções. Isso não apenas no que diz respeito à atuação direta no setor produtivo e na prestação de serviços⁹², mas também por meio da Reforma/ Modernização Administrativa e da desregulamentação de vários setores como o laboral, por exemplo. Além disso, havia uma mudança nas ideias sobre os princípios que deveriam reger o Estado, destacando-se especialmente a eficiência e a orientação por metas à guisa das empresas privadas.⁹³

Assim, percebe-se que a Reforma de Estado e o Regime de Conversibilidade estavam articulados entre si e inseridos dentro do quadro mais amplo da *filosofia*⁹⁴ neoliberal. As privatizações fazem parte de um programa que exemplificam essa articulação: além de servirem aos propósitos mais imediatos de reduzir o déficit fiscal (ao livrar-se prioritariamente de empresas estatais deficitárias e também pela própria arrecadação obtida com a venda delas), de amenizar a dívida externa e de manter a paridade cambial, elas também serviriam no médio prazo à eliminação das distorções do mercado (o Estado abria mão de interferir na economia por meio delas). Na prática, a forma como as privatizações foram implementadas e as suas conseqüências são alvos de crítica e controvérsia.⁹⁵

Outro aspecto importante dos anos noventa foi o amplo processo de descentralização promovido pelo governo argentino. A ideia era que serviços públicos poderiam ser mais adequados aos cidadãos se as políticas públicas fossem elaboradas e executadas mais próximas a eles. No entanto, é amplamente apontado (Lardone & Cingolani, 2006; Rapoport, 2000; Vilas, 2003; Acuña, 2013) que foram transferidas responsabilidades onerosas e

⁹² É interessante notar que nesse período até mesmo pedras basilares do Estado de Bem-Estar Social como o sistema de seguridade social não ficaram imunes às Reformas em curso. A ideia era a transferência gradual para fundos privados de previdência. No entanto, o efeito prático foi o aumento do rombo na previdência pública, uma vez que os antigos segurados permaneceram nela e os jovens trabalhadores passavam a contribuir para os fundos privados.

⁹³ A ideia de que o funcionamento do Estado deveria assemelhar-se mais ao das empresas privadas. Não bastaria ser um Estado burocrático-legal, nos termos weberianos, regido por leis e regras. Mais do que isso, deveria ser um Estado que também incorporasse metas a serem perseguidas.

⁹⁴ *Filosofia*, nos termos de Vivien Schmitd (2008), refere-se ao nível mais amplo de generalidade das ideias ou mais macro dos regimes ideacionais.

⁹⁵ Rapoport (2000), por exemplo, acredita que não fazia sentido privatizar empresas superavitárias ou desfazer-se do patrimônio nacional para um fim tão natimorto quanto pagar dívidas ou manter um câmbio insustentável.

complexas às unidades subnacionais sem que também fossem transferidos recursos ou fontes para custeá-las.⁹⁶ Além disso, muitos desses governos locais eram desprovidos de capacidade de gerenciar esses serviços e, no caso do repasse direto de recursos do governo central para os governos locais, eles ficavam mais sujeitos aos desvios de finalidades.

A Crise Mexicana de 1994 foi um grande desafio à Conversibilidade.⁹⁷ No estudo de Heidrich (2002), argumenta-se que a mídia internacional especializada em economia ao final dos anos noventa apontava a falta de um maior aprofundamento do modelo neoliberal e a rigidez da legislação trabalhista como as causas do mau desempenho das empresas argentinas, enquanto a mídia argentina preferia apontar a falta de competitividade em função do câmbio artificialmente sobrevalorizado. De qualquer forma, embora a Conversibilidade tenha afastado a hiperinflação, promovido crescimento econômico e melhorado o déficit fiscal nos primeiros anos, apenas o controle da inflação perdurou no médio prazo. Além disso, o descontrole do desemprego e da subocupação, o aumento nos índices de pobreza e o achatamento salarial foram gerando uma crescente insatisfação de parcelas importantes da sociedade argentina. No plano externo, a Crise Asiática de 1997, a Crise Russa de 1998 e a desvalorização do Real em 1999 fizeram pressão sobre a sustentabilidade do regime de paridade cambial. Essa última é tida por alguns autores, como Rapoport (2010), Brenta (2002), Heidrich (2002) e Castellani & Szkolnik (2011), como indicadora de que o fim da Conversibilidade era inevitável. A partir desse episódio, as alternativas à Conversibilidade começaram a ser delineadas, os grupos de interesse passaram a articular-se e o debate ganhava a esfera pública: grosso modo, de um lado, os beneficiários do esquema da paridade defendiam o aprofundamento do modelo por meio da dolarização da economia argentina e, de outro, os descontentes que viam na desvalorização do peso a única saída viável e exequível.⁹⁸

A tentativa de dar sobrevida ao Regime de Conversibilidade levou a medidas como o “Corralito” em 2001, retenção compulsória dos depósitos bancários para evitar a falta de

⁹⁶ É interessante notar que o governo federal argentino podia *discricionariamente* liberar recursos compensatórios para as províncias, o que na prática funcionava como um poderoso instrumento de cooptação.

⁹⁷ O aumento dos juros nos Estados Unidos levou ao egresso de capitais dos mercados emergentes. A manutenção do câmbio no México ficou insustentável e a desvalorização do peso mexicano, inevitável.

⁹⁸ No estudo de Castellani & Szkolnik (2011), descreve-se a construção social das alternativas ao Regime de Conversibilidade. Foi um momento dinâmico com mudanças e nuances de posicionamento dos dois lados. Inicialmente, de um lado, defendiam a dolarização da economia argentina os grupos que se beneficiavam do esquema da paridade cambial como o setor bancário, o setor financeiro, as empresas privatizadas e os importadores e, de outro, defendiam a desvalorização principalmente aqueles do setor produtivo acuados pela forte concorrência atribuída ao peso sobrevalorizado. No médio prazo, percebeu-se que a alternativa da dolarização para uma economia do tamanho e da complexidade da Argentina não era concretamente viável.

liquidez, promovido pelo ministro da economia Domingo Cavallo, que desencadeou convulsões sociais como saques, pannelsos (*cacerolazo*) e protestos nas ruas. Esse episódio culminou não apenas na erosão do consenso construído que dava sustentação ao regime, mas também foi um fator decisivo na renúncia do presidente Fernando de la Rúa em 2001. Houve instabilidade política, com trocas de presidentes em um intervalo curto de tempo, até a eleição indireta no início de 2002 do senador Eduardo Duhalde pelo Legislativo para ocupar interinamente a presidência. Dentre suas medidas mais importantes, destaca-se a promulgação da lei que extinguiu o Regime de Conversibilidade, depois de quase onze anos de vigência.

2.2.2.1 As relações BID-Argentina na Era Neoliberal (1976 – 2002)

Durante o governo dos militares na Argentina (1976 – 1983), um dos pontos que chama atenção é que a mudança política, a repressão violenta e mesmo a nova orientação das políticas econômicas do país aparentemente não interferiram na aprovação de projetos e desembolsos para a Argentina, que permaneceram constantes nesses anos. Em todos esses anos houve aprovações e desembolsos em um padrão regular não muito diferente do período anterior.

No governo de Alfonsín, não ocorrem grandes mudanças no padrão de distribuição projetos por categoria (infraestrutura, setor social, setor produtivo, etc), mas há um aumento da participação de parcerias de baixo custo. A maioria delas, 24 das 43, foi de Cooperação Técnica. Isso se explica por demandarem poucos recursos financeiros em um momento em que banco estava à beira da descapitalização. No ano de 1989, por exemplo, não houve aprovações de empréstimos ou financiamentos para a Argentina, à exceção daqueles de Cooperação Técnica.

Sobre o período do governo Menem, há uma das poucas pesquisas independentes sobre as relações do BID com um país específico. O livro de Vivares (2013) é um dos estudos de caso mais avançados sobre a atuação do banco no período neoliberal. Trata-se da atuação do BID em relação ao Regime de Conversibilidade na Argentina desde a sua criação até o seu declínio. Embora o foco da análise esteja sobre a manutenção da paridade cambial, o autor demonstra a quase onipresença, mesmo sob a forma de ator coadjuvante, do banco na economia política argentina durante todo o período neoliberal: nas privatizações, na desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, na abertura da economia, no socorro às crises por falta de liquidez, na diminuição do escopo estatal, na descentralização, etc. A importância do BID, segundo o autor, não estaria apenas no volume dos recursos destinados

às reformas estruturais e nos programas relacionados a elas, mas sim na sua consonância, combinação e complementaridade com os programas do FMI e do Banco Mundial e do seu papel justificador, legitimador e gerador de consenso em torno da necessidade dessas políticas.

“Mesmo que não seja plausível afirmar que as reformas foram dirigidas pelas Instituições Financeiras Internacionais [FMI, Banco Mundial e BID], não há dúvida que os critérios que o banco [BID] seguia estavam alinhados com o modelo universal cuja definição contou com a participação ativa dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento”. (VIVARES, 2013: 175)

O autor centra-se em dois momentos (que ele chama de “casos”): a consolidação e o declínio do Regime de Conversibilidade, com o foco nas privatizações das empresas estatais de eletricidade. Na consolidação, um dos fatores que mais contribuíram foi as privatizações das empresas estatais argentinas, pois não apenas ajudavam no alívio no curto-médio prazo a dívida externa e na atração de capital estrangeiro o que favorecia a manutenção do câmbio, mas também demonstravam aos investidores o comprometimento do governo justicialista com as reformas estruturais ao pôr nas mãos da iniciativa privada um dos símbolos do velho peronismo. O BID, juntamente com o Banco Mundial, envolveu-se em vários processos de privatização, dentre os quais aquele que o próprio banco considera como o caso mais bem-sucedido no qual participou: o das empresas de eletricidade.⁹⁹

Os bancos multilaterais e o governo argentino articularam-se em torno de algumas tarefas para viabilizar as privatizações. Em um primeiro momento, enquadraram a privatização no ideário neoliberal com o argumento de que o Estado jamais conseguiria administrar uma empresa de forma tão eficiente quanto a iniciativa privada¹⁰⁰, uma vez que empresas estatais distorceriam o mercado e sempre estariam tecnologicamente defasadas, o que implicaria tarifas não condizentes com o serviço e o perigo iminente de um colapso no sistema.¹⁰¹ A estratégia do BID era despolitizar o tema, isto é, convencer de que não se tratava de uma questão política, mas sim de uma questão essencialmente técnica. Em um segundo momento, o BID e o Banco Mundial criaram programas para analisar e organizar as finanças dessas empresas para prepará-las para a privatização. Em um terceiro momento, sugeriram a

⁹⁹ Deve-se ressaltar que o BID não se envolveu apenas nas privatizações das empresas de eletricidade na Argentina, mas esse é um dos casos em que o banco mais atuou e que foi considerado bem-sucedido.

¹⁰⁰ Segundo o autor, na visão do BID, haveria dois obstáculos ao desenvolvimento: um Estado com o escopo de atuação muito amplo e um mercado subdesenvolvido. As privatizações deveriam ajudar a contorná-lo.

¹⁰¹ O diagnóstico foi feito com base em um estudo sobre três empresas (Hidronor, AyEE e SEGBA) e generalizadas para todo o sistema elétrico argentino. (VIVARES, 2013: 150)

separação dos setores de geração, transmissão e distribuição em diferentes lotes a serem privatizados com o intuito de gerar concorrência, mas, Vivares (2013: 161-162) sugere que o processo foi direcionado a determinados compradores¹⁰², uma coalizão de grupos empresariais argentinos e estrangeiros entusiastas do Neoliberalismo, da Conversibilidade e do Governo Menem. Por fim, algo que ficou mais a cargo do governo argentino, foi contornar a oposição às privatizações (os sindicatos e as províncias argentinas) por meio de concessões de benefícios aos líderes sindicais (*side payments*), compensações como a oferta de ações e a administração dos fundos de pensão dos funcionários dessas empresas¹⁰³ e cooptação política. Além disso, as privatizações demandaram a criação de leis específicas para sua viabilização e do aparato regulatório para depois de sua realização.

É ressaltado que, mesmo que o BID considere um caso bem-sucedido, após a privatização, já no curto prazo houve concentração de propriedade no setor de distribuição, enquanto no médio prazo se observaram aumento de tarifas nas contas de luz e interrupções no fornecimento do serviço devido à má gestão e à falta de investimentos na modernização e na ampliação do sistema. (VIVARES, 2013: 143; 156)

A Crise Mexicana teria significado um primeiro grande golpe à Conversibilidade, situação contornada, segundo o autor, graças à influência dos Estados Unidos via FMI, Banco Mundial e BID.¹⁰⁴ A saída de dólares da Argentina foi interpretada pelos governos argentino e estadunidense e pelos organismos supracitados como uma necessidade de restabelecer a confiança do investidor e aprofundar as reformas. Mais privatizações como as do setor bancário público e da seguridade social foram postas em marcha.

Os bancos públicos argentinos, sobretudo, os provinciais eram peças centrais no financiamento dos déficits dos governos locais.¹⁰⁵ Um programa efetivo de austeridade nas províncias passaria pela eliminação desse elemento “distorcivo”. Já a centralização e a privatização da seguridade social são consideradas pelo autor como um dos processos que

¹⁰² Um dos argumentos principais é a ausência da participação de empresas estadunidenses. Entre as entrevistas coletadas fica implícito de que a preferência por empresas europeias teria a ver com a estratégia do governo argentino de construção de determinadas alianças.

¹⁰³ O BID e o Banco Mundial trouxeram consultores das privatizações elétricas chilena e britânica. Nesses países essa estratégia de compensação foi utilizada com sucesso.

¹⁰⁴ O BID contribuiu com um quarto dos recursos para os programas de resgate da Argentina (VIVARES, 2013)

¹⁰⁵ Vale ressaltar que o Banco Argentino de Desenvolvimento (BANADE ou BND), que na Era Desenvolvimentista era parceiro do BID e intermediador de várias operações, já havia sido liquidado em 1992. A interpretação mais provável é a de que uma instituição criada na Era Peronista para fins desenvolvimentistas não tinha mais espaço em uma ordem neoliberal.

acentuaram o declínio da Conversibilidade. O BID e o Banco Mundial participaram ativamente do processo, dividindo as tarefas entre si da seguinte forma: o BID ficava encarregado em nível provincial de auxiliar nas transferências das gestões e dos fundos para o sistema nacional, enquanto o Banco Mundial apoiaria as reformas no sistema nacional. Pensada especificamente para ajudar a diminuir o déficit fiscal, a reforma-privatização da previdência teve o efeito contrário, agravando-o ainda mais.

A descentralização também passou a ser um item cuja importância era insistentemente reiterada pelo Banco Mundial e pelo BID. Na perspectiva desses bancos, aproximar os centros de decisões dos seus beneficiários tornaria os serviços mais adequados, mas, na prática, o próprio banco acabou reconhecendo que os resultados dessas experiências foram extremamente heterogêneos (MORENO, 2011: 66-67). No caso argentino, um dos processos de descentralização mais importantes, apoiado pelo BID e pelo Banco Mundial, foi o da saúde. No estudo feito sobre esse caso por Lardone & Cingolani (2006), a descentralização não apenas abalou a contabilidade das províncias¹⁰⁶, na medida em que aumentou os encargos sem as receitas para custeá-los, mas impôs um duro desafio em suas capacidades de planejar, elaborar, implementar, coordenar e fiscalizar as políticas públicas, por isso, o título do livro é “*Gobiernos bajo (o)presión*”. O resultado foi que, mesmo quase uma década e meia depois do início da descentralização da saúde, as províncias ainda não estavam preparadas para administrar adequadamente essa área. Apesar das várias evidências desfavoráveis à descentralização e de outros bancos de desenvolvimento, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, não fazerem menção ao tema,¹⁰⁷ o BID continua até o recente Aumento Geral de Capital defendendo essa ideia.¹⁰⁸

A desregulamentação do mercado de trabalho também foi uma das marcas dos anos noventa e uma das bandeiras de algumas IFIs. Três reformas foram feitas nesse setor na Era Neoliberal (nos anos de 1994, 1997 e 2000) com o objetivo de melhorar a competitividade e, conseqüentemente, promover o crescimento da economia argentina. Mas, visto de outro ângulo, essa flexibilização, em um contexto de aumento de desemprego, pode ser interpretado

¹⁰⁶ Os autores se centram principalmente nas observações da Província de Córdoba, umas das mais desenvolvidas da Argentina. Mas os resultados de outras províncias não diferem muito do caso cordobês.

¹⁰⁷ Foram consultados os relatórios anuais da Banco Asiático de Desenvolvimento de 1989 a 2012 e a temática “descentralização” não foi encontrada.

¹⁰⁸ No Relatório Anual de 2010, por exemplo, associa-se a descentralização com a capacidade institucional (BID, 2010: 10).

como a vulnerabilização do trabalhador. Alguns autores apontam que houve pressão por parte dos bancos multilaterais para que essas reformas ocorressem:

“Labor reform has long been a priority of multilateral financial institutions. Both the IDB and the World Bank have repeatedly suggested that the introduction of flexibility in the labor market is a necessary condition for lowering production costs, raising productivity, and reversing the high unemployment levels characteristic of recent years. Last year [1999], the IMF joined in as a firm advocate of this creed, urging the government on several occasions to begin reforms. Its commitment was cemented in the Extended Fund Facility Agreement between the IMF and Argentine government, signed in February 1998. In this agreement, labor is one of the conditionalities.” (Acuña & Tuozzo, 2000: 435-436)

No caso argentino, segundo as conclusões de Vivares (2013), a confluência entre o comprometimento do governo nacional com as reformas estruturais e a oferta de programas nessa linha por parte do banco regional exacerbou algumas contradições no médio prazo. O BID disponibilizava programas de alívio à pobreza que, em grande parte, foi gerada pelas reformas estruturais financiadas por ele mesmo e programas de emergência para amenizar a falta de liquidez em função das vulnerabilidades intrínsecas de um Regime de Conversibilidade o qual ele próprio ajudou a legitimar. Se historicamente o BID se dividia entre as funções banco e agência de desenvolvimento, essa última ficou relegada a um segundo plano no final dos anos noventa. No início da Conversibilidade, as três dimensões do banco (financeira, política e técnica) convergiam, mas passaram a entrar em conflito conforme a queda da Conversibilidade apresentava-se como incontornável.

2.2.2.1.1 Os números dos projetos BID-Argentina (1977-1989)

Como apresentado na figura 1, com a ascensão dos militares em 1976, abandonou-se o ideal desenvolvimentista na Argentina. No entanto, vale lembrar que esse ideal continuou a nortear o BID pelo menos até o Sétimo Aumento de Capital de 1989, quando houve a guinada neoliberal do banco. Assim, nas relações BID-Argentina entre 1976 e 2002, podem-se distinguir dois períodos. O primeiro (1976-1989) em que a Argentina já havia abandonado o ideário desenvolvimentista, mas o BID não. Em outras palavras, o BID continuava a ofertar serviços que interessavam a países que estivessem levando a cabo projetos desenvolvimentistas, quando, em tese, a Argentina já havia abrido mão desse tipo de estratégia. No segundo (1990-2002), tanto Argentina quanto o BID eram guiados pelo ideário neoliberal, o que gerava um potencial de aproximação entre os dois, principalmente sob a

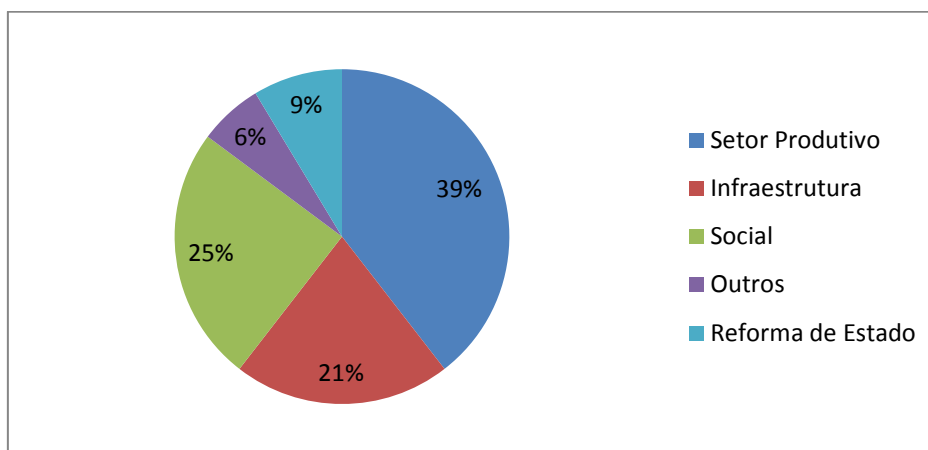
forma de parcerias concentradas nos programas especificamente criados sob tais princípios como os de modernização/reforma de Estado.¹⁰⁹

No período entre 1977 e 1989, foram realizados 81 projetos, somando um total de cerca de três bilhões de dólares. Em comparação com o período de 1960 a 1976, o número de projetos é mais ou menos o mesmo, já o montante total desembolsado mais que dobrou de um período para o outro.¹¹⁰ Nota-se que há diferenças na distribuição do número de projetos e no montante de recursos nas categorias de desembolso. A diferença mais notável é o aumento da concentração dos volumes de recurso na categoria de infraestrutura concomitante a uma diminuição dos recursos no setor produtivo, ou seja, uma possível leitura é que o governo argentino estaria menos empenhado em envolver-se diretamente na atividade produtiva, preferindo redirecionar esforços na infraestrutura (oferta de bens públicos), o que seria compatível com o novo paradigma econômico-político vivido pelo país. Outra diferença importante é o aumento do número de projetos no setor social que quase triplicou a sua participação, passando a quase um quarto do total do volume de recursos, o que se explica pela deterioração das condições econômicas e sociais durante a “década perdida”. Além disso, apareceram os primeiros projetos relacionados com a modernização de Estado ao final da década de oitenta, embora eles ainda significassem uma parcela insignificante dos recursos desembolsados.

¹⁰⁹ As relações entre a categoria de reforma/modernização do Estado com a *filosofia* neoliberal será objeto de escrutínio do próximo capítulo.

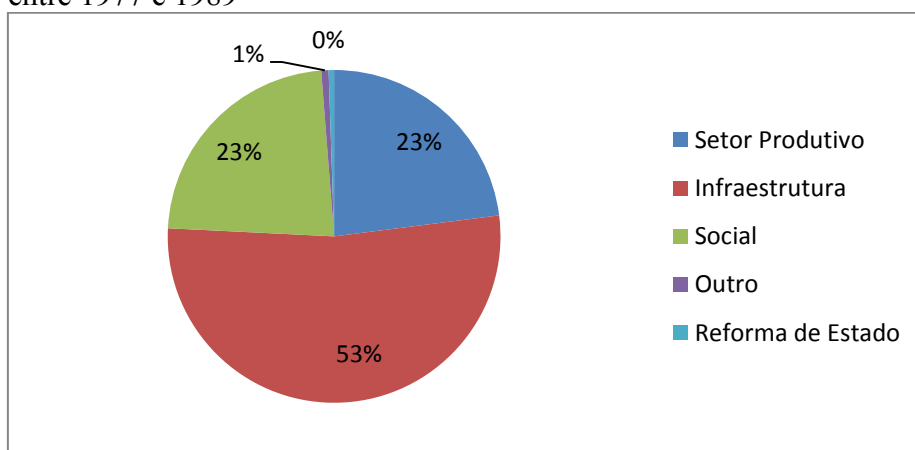
¹¹⁰ Esse aumento não deve necessariamente ser interpretado como um aumento da importância do BID para a Argentina. Esses valores são nominais e deve-se levar em conta que houve inflação no período.

Gráfico 9 - Distribuição dos projetos do BID por categoria para a Argentina entre 1977 e 1989



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

Gráfico 10 - Distribuição do volume de recursos desembolsado pelo BID para a Argentina entre 1977 e 1989



Fonte: Elaborado pelo Autor com Base nos Dados da Página de Acompanhamento de Projetos do BID

Quadro 10 – Comparação da distribuição dos projetos e volume de recursos do BID para a Argentina no período 1960-1976 e no período 1977-1990

Categoria		Período 1960-1976	Período 1977-1989
Setor Produtivo	Número de Projetos	39%	39%
	Volume de Recursos	56%	23%
Infraestrutura	Número de Projetos	28%	21%
	Volume de Recursos	32%	53%
Setor Social	Número de Projetos	12%	25%
	Volume de Recursos	7%	23%
Outros	Número de Projetos	21%	6%

	Volume de Recursos	5%	menos de 1%
Reforma de Estado	Número de Projetos	-	9%
	Volume de Recursos	-	menos de 1%

Fonte: O autor, com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

2.2.2.1.2 Os números dos projetos BID-Argentina (1990-2002)

No período de convergência em torno do ideário neoliberal (1990-2012), mais de duzentos projetos foram realizados¹¹¹, mais do dobro em relação aos períodos anteriores, e somando um total de mais de treze bilhões de dólares, mais de quatro vezes o valor nominal total do período anterior.

No período anterior a 1990, as categorias de “infraestrutura” e “setor produtivo” eram aquelas com maior afinidade com o pensamento desenvolvimentista, pois não apenas financiavam ou subsidiavam diretamente o envolvimento dos Estados na produção por meio das empresas estatais e indiretamente com o Estado redirecionando os créditos para empresas privadas para as quais eram atribuído um papel estratégico¹¹² como também legitimavam a ideia de um Estado empresário. A partir do Sétimo Aumento de Capital, principalmente os projetos que estavam sob a categoria de “setor produtivo” começaram a sofrer influência do ideal neoliberal e passaram a ser pensados em uma lógica de abertura comercial e internacionalização da economia. Ao longo da década, os projetos que estavam sob as categorias de infraestrutura e setor produtivo foram reorganizadas sob uma nova - a de competitividade -, que resguardadas as suas origens desenvolvimentistas, passava a ser orientada por esses novos princípios.

A categoria de competitividade, quando comparada com o agregado das categorias de infraestrutura e setor produtivo do período anterior, sofreu redução na participação tanto em termo de número de projetos quanto em volume de recursos. Nesse último quesito, houve uma queda na participação de cerca de três quartos (3/4) para um sexto (1/6) do total. Isso pode ser explicado, no plano das ideias, pela convicção dos *policy-makers* argentinos em não se envolver com investimentos nesses setores e, no plano concreto, porque as empresas estatais

¹¹¹ Em consulta à página de acompanhamento de projetos do BID, a pesquisa apontava 214 projetos, mas listava 212 projetos. Não foi identificado o porquê dessa diferença.

¹¹² Um exemplo eram as relações triangulares entre o BID, o BANADE e as empresas privadas. O BID cedia o crédito ao BANADE, sob garantia do governo argentina, que por sua vez abria linhas de crédito direcionadas para setores que eram prioritários naquele momento.

argentinas (importantes beneficiárias de projetos nessa categoria) já haviam sido privatizadas em sua maioria na primeira metade da década.

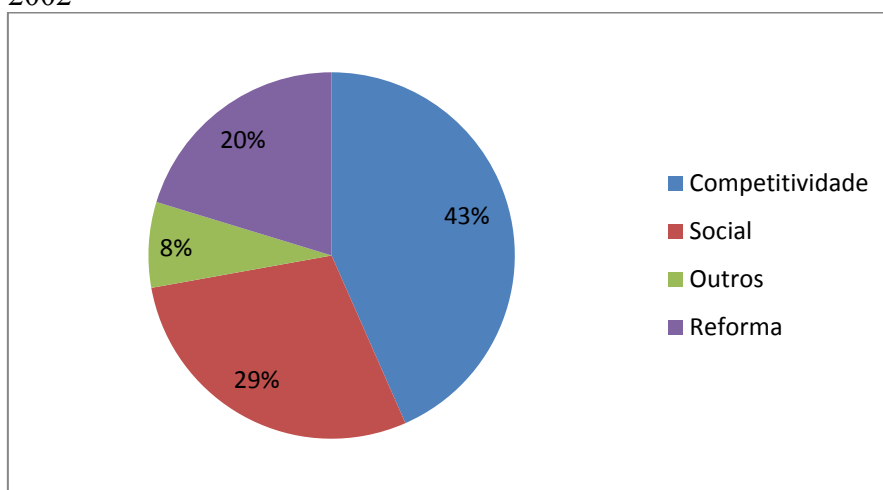
O setor social permaneceu mais ou menos estável nos dois quesitos, apesar da normativa do Oitavo Aumento de Capital de estabelecer metas para esse setor de 40% de volume de recursos e 50% dos projetos.

Já a categoria de Modernização/Reforma de Estado passou a destacar-se, representando cerca de um quinto do número de projetos e mais da metade do volume de recursos. Essa categoria, que será analisada mais detalhadamente no próximo capítulo, abrangia programas que refletiam o ideário neoliberal de que um dos obstáculos para o desenvolvimento era um Estado agigantado em seu escopo de funções e de baixa efetividade nas suas instituições. Em termos de volume total, a Argentina foi, de longe, a maior recipiendária do BID de recursos nessa categoria, o que significa que o banco colaborou com a transformação do Estado argentino, embora o lugar do banco nessa transformação seja uma questão complexa. Autores como Vivares (2013) e Lardone & Cingolani (2006), em trabalhos independentes um do outro,¹¹³ atribuem um papel de suporte ou subsidiário ao BID e a outras instituições multilaterais em relação aos governos nacionais cuja iniciativa e determinação seriam os verdadeiros fatores decisivos.

Um dos pontos mais importantes a ser notado é que dentre os 43 projetos realizados na categoria de Modernização de Estado, 18 foram de Cooperação Técnica, que geralmente têm o custo relativamente baixo (dezenas de milhares de dólares), menos exigências e um menor potencial impositivo ou de ingerência. A distribuição dos projetos não ficou concentrada em nenhuma das duas gerações de reforma (a primeira sob a égide do Sétimo Aumento de Capital de 1990 a 1994, mais voltada para a eficiência do mercado e a interface Estado-mercado, e a segunda a partir do Oitavo Aumento de Capital em 1995, mais voltada para o Estado, suas instituições e sua relação para com a sociedade), ou seja, foi uma parceria mais ou menos estável ao longo da década.

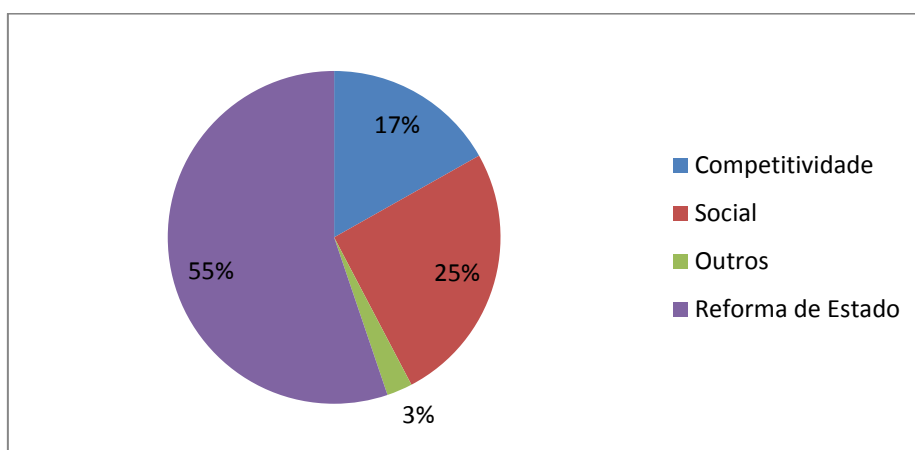
¹¹³ Os autores não aparecem nas referências bibliográficas uns dos outro.

Gráfico 11 - Distribuição dos projetos do BID por categoria para a Argentina entre 1990 e 2002



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

Gráfico 12 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo BID por categoria para a Argentina entre 1990 e 2002



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

Quadro 11 – Comparação das Distribuições dos Projetos e do Volume de Recursos do BID para a Argentina no período 1977-1989 e no período 1990-2002

Categoria dos Projetos		1977-1989	1990-2002
Competitividade ou Agregado da Infraestrutura e Setor Produtivo	Número de Projetos	67%	43%
	Volume de Recursos	88%	17%
Setor Social	Número de Projetos	12%	29%
	Volume de Recursos	7%	25%

Modernização do Estado	Número de Projetos	9%	20%
	Volume de Recursos	menos de 1%	55%
Outros	Número de Projetos	6%	8%
	Volume de Recursos	menos de 1%	3%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

2.3 AS RELAÇÕES BID-BRASIL

2.3.1 O Desenvolvimentismo Brasileiro (1930-1989)

Embora autores como Cervo & Bueno (2003) estabeleçam como marco do desenvolvimentismo no Brasil o ano de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder e a construção das bases para um processo de industrialização, outros autores como Joseph Love (1994) salientam que a industrialização e o redirecionamento da atenção para o mercado interno nascem como respostas imediatas e intuitivas aos desdobramentos da Crise de 1929. Em outras palavras, não obstante a defesa de um ou outro intelectual¹¹⁴ naquela época, o aumento da produção industrial nacional teria nascido como uma resposta “espontânea” para contornar um problema prático para depois receber uma formulação teórica mais sofisticada. Na análise clássica de Celso Furtado (2005: 203-211) sobre esse deslocamento do setor dinâmico da economia brasileira, a ênfase da explicação está em como a nova conjuntura, condicionada pela violenta contração do comércio internacional, favorecia o mercado interno e os investimentos na indústria.¹¹⁵ No campo político, a centralização do poder, a ideia de um “projeto nacional”, a legislação trabalhista e a resignificação do Estado em um importante agente econômico (tanto regulador quanto empresarial)¹¹⁶ são elementos importantes das administrações de Vargas que remetem ao desenvolvimentismo.

A partir de 1956, o desenvolvimentismo brasileiro entrava em uma nova etapa e vivenciaria um de seus pontos altos com o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, uma experiência exemplar no quesito de planejamento econômico contando com a legitimação e o respaldo no plano teórico de trabalhos como os da CEPAL. É interessante

¹¹⁴ O autor aponta Mihail Manoilescu como precursor da apologia ao industrialismo com alguma influência no Brasil. Mas essas ideias teriam sido desenvolvidas com maior sofisticação por Charles Kindleberger.

¹¹⁵ Nesse aspecto, percebe-se que Brasil e Argentina estavam sob as mesmas circunstâncias conjunturais, o que explica as semelhanças da expansão industrial nesse período.

¹¹⁶ É interessante notar que o BNDE (atual BNDES) – o banco brasileiro de desenvolvimento - foi criado em 1952 pelo governo Vargas.

notar que o BID entrou em funcionamento nesse contexto e, como mencionado anteriormente, o próprio Kubitschek teve participação em sua criação.

Ao contrário da preferência pelo capital nacional no processo de industrialização à época do presidente Vargas, o capital estrangeiro passou a ter um papel de destaque na estratégia do governo Kubitschek em um tripé no qual também faziam parte o Estado e o capital nacional. A ideia era aprofundar a industrialização por substituição de importados, ficando principalmente a cargo do governo os investimentos em transporte, energia, siderurgia e refino de petróleo. Foi um período em que várias empresas multinacionais se instalaram no Brasil, sobretudo aquelas de bens de consumo duráveis, das quais as automobilísticas se tornaram símbolo.

De fato, mesmo que não cumpridos a rigor os objetivos do Plano de Metas, os avanços na maioria deles são notáveis. Ademais, embora a agricultura também tivesse crescido a despeito da pouca atenção do governo, foi a expansão industrial que capitaneou o vigoroso crescimento da economia brasileira. É interessante notar que Sikkink (1988), ao comparar o desenvolvimentismo desse período no Brasil e na Argentina, chama atenção para o fato de que o Brasil tinha melhores condições de implementar projetos desse tipo. As instituições criadas no governo Vargas (como DASP, Companhia Siderúrgica Nacional, BNDE, Petrobrás, Fundação Getúlio Vargas, etc.) sobreviveram ao tempo e favoreceram os planos de Kubitschek, enquanto as instituições criadas por Juan Domingo Perón não sobreviveram até o governo de Arturo Frondizi,¹¹⁷ cujos planos assemelhavam-se aos de Kubitschek, mas que não chegaram a obter resultados semelhantes. No entanto, deve-se ressaltar que a importação de máquinas e equipamentos necessários à indústria que estava sendo instalava causava pressão na balança de pagamentos e a emissão de moeda contribuía com o aumento da inflação, problemas esses deixados para os governos seguintes.

Entre 1961 e 1964, o Brasil viveu um período politicamente turbulento: a renúncia de um presidente, um parlamentarismo com três gabinetes em apenas um ano e meio, um retorno ao presidencialismo e um golpe de Estado. Essa instabilidade política impediu qualquer linha consistente de política econômica (BAER, 2003: 91-92). Nesses anos, também ocorreu uma visível desaceleração no crescimento econômico em relação aos de Kubitschek.

¹¹⁷ A descontinuidade das instituições na Argentina é enfatizada por autores como Marcus Kurtz (2013), que usa expressões como “espiral de expansão institucional populista e contração institucional antipopulista amarrada a ciclos democráticos e autoritários” para caracterizá-la.

Os militares assumiram a direção do país em 1964, concentrando inicialmente os esforços na estabilização econômica do país (sobretudo, o controle da inflação) e na normalização das relações com as IFIs e com os Estados Unidos, sem abrir mão do discurso desenvolvimentista. No governo Castelo Branco, mudanças institucionais importantes foram introduzidas como a reforma bancária de 1965, que tornou o setor mais forte e competitivo, e a reforma tributária de 1967, que aumentou a arrecadação e centralizou-a no governo federal. Além disso, a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação fomentou o investimento na construção civil. Alguns consideram essas medidas como bases para o Milagre Econômico que viria no período seguinte (REGO & MARQUES, 2000: 99-106).

“Os gastos do governo com investimentos nunca foram reduzidos durante os vigorosos anos de estabilização após 1964, visto que os projetos de infraestrutura existente continuaram a ser postos em prática. Além disso, enquanto as reformas financeiras e os programas de estabilização anteriormente mencionados eram realizados, o governo envolveu-se em alguns estudos setoriais básicos (em colaboração com a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) destinados a orientar a expansão da capacidade geradora de energia do país, o sistema de transporte, a infraestrutura urbana e as indústrias pesadas – principalmente de aço, mineração e petroquímica – controladas por empresas do governo. O espaço de tempo entre a realização desses estudos, as negociações para financiar os investimentos e as atividades reais de investimento foi de três a quatro anos e os resultados de tal planejamento puderam ser sentidos somente no final da década de 1960.” (BAER, 2003: 95)

Durante o que se convencionou chamar de “Milagre Econômico” (1968-1973), houve um intenso crescimento do PIB e da produção industrial. Esse crescimento foi favorecido pelo cenário internacional de crescimento do comércio internacional e do volume dos fluxos financeiros internacionais e pelas políticas monetária e creditícia de caráter expansionista do ministro Delfim Netto. Os setores industriais de produção de bens de consumo duráveis e de capital encabeçaram o crescimento, mas setores como os de bens não duráveis também foram expressivos. Dentre os pontos negativos desse período, destacam-se a forte repressão (“anos de chumbo”), a contração de empréstimos internacionais e a concentração de renda (diminuição real do salário mínimo).

Em setembro de 1973, ocorreu o Primeiro Choque do Petróleo – um grande aumento do preço do petróleo orquestrado por seus países produtores -, impondo um desafio à economia brasileira altamente dependente dessa fonte de energia. As opções eram uma política econômica ortodoxa com foco no equilíbrio da balança de pagamentos e no controle da inflação (de potencial recessivo) ou dar continuidade ao projeto desenvolvimentista da

construção de um parque industrial complexo e verticalizado e ao crescimento econômico apesar dos potenciais reveses (inflação, déficit comercial e endividamento externo). O presidente Ernesto Geisel assume em 1974 e, pautado pelo segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), enveredou-se pela última opção.

Segundo Lessa (1981), o II PND foi o plano de desenvolvimento mais ambicioso desde o Plano de Metas de Kubitschek. Seu objetivo era superar os estrangulamentos do desenvolvimento nacional como a insuficiência do setor siderúrgico, da indústria de bens de capital e de bens intermediários, a dependência de importação de produtos químicos, petróleo e fertilizantes e a necessidade de ampliação do setor energético. O plano envolveu a participação ativa das empresas estatais e foi financiado pela “reciclagem de petrodólares”¹¹⁸ e por linhas de crédito concedidas pelo BNDE. Enquanto outros países latino-americanos (como o Chile em 1973 e a Argentina em 1976) abandonavam o desenvolvimentismo, o Brasil, no mesmo período, levou-o às últimas consequências.

Sobre esse assunto, Heloísa Conceição Machado da Silva (2003) defende que a partir de 1961 teria emergido complementarmente ao modelo de industrialização por substituição de importações um modelo de substituição de exportações, isto é, esforços no sentido de fazer com que produtos industrializados brasileiros ocupassem um lugar mais importante na pauta de exportações, o que veio a ocorrer de fato. A participação dos produtos industrializados nas exportações brasileira cresceu 47% entre 1974 e 1979, mas o volume de exportações não conseguia gerar recursos suficientes para custear os gastos com a importação de petróleo e a crescente dívida externa.

Na década de oitenta, observaram-se vários reveses na esfera econômica, a maioria dos quais como resultados de médio prazo das políticas levadas a cabo anteriormente. Os anos oitenta ficaram conhecidos como “a década perdida” no Brasil e em outros países da América Latina, por causa das taxas médias de crescimento bem inferiores às das décadas anteriores, inclusive com um ou outro ano registrando recessão. Nesse período, se levado em conta o crescimento vegetativo da população, houve até queda no PIB per capita dos brasileiros (EICHENBERG SILVA, 1992: 49).

Na esfera política, o clima também não era calmo. Conforme a ditadura militar chegava ao fim, aumentavam-se expectativas de que com o retorno da democracia haveria

¹¹⁸ Com o aumento do preço do petróleo, os países exportadores dessa commodity acabaram por direcionar esse dinheiro no mercado financeiro internacional. Aproveitando-se dessa liquidez, vários foram os países que recorreram a empréstimos internacionais facilitados dessa época.

melhorias nas condições do país. A campanha pelas “Diretas Já” em 1984, a eleição indireta de um civil para a presidência da república e sua inesperada morte antes de conseguir tomar posse, a assunção da presidência por um ex-aliado da Ditadura Militar, a elaboração de uma nova constituição e a eleição direta de Fernando Collor de Mello para o executivo federal são alguns dos episódios que marcaram o período.

Na esfera econômica, temas como a dívida externa e a inflação tornavam-se centrais em um debate outrora dominado pelo tema do industrialismo-desenvolvimentismo. A crescente dívida externa, em grande parte contraída sob taxas de juros flutuantes nos anos anteriores, tornou-se um problema difícil de administrar, culminando no decreto de moratória pelo presidente José Sarney em fevereiro de 1987. Para Bresser-Pereira (1991), a dívida externa era apenas parte de um problema muito maior: uma crise fiscal do Estado no Brasil.¹¹⁹ Além disso, havia a questão da inflação alta que parecia crônica e incontrolável, apesar das diversas tentativas e planos para contê-la (ex.: Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, etc).¹²⁰

Sobre o período desenvolvimentista no Brasil, algumas características devem ser destacadas. A primeira é a relativa continuidade do consenso em torno do ideal do industrialismo como sinônimo de desenvolvimento, sem ignorar pequenos períodos de hesitação e até ligeiros retrocessos como nos governos de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e de Café Filho (1954-1955). Vargas, Kubitschek e os militares estavam comprometidos com a promoção da indústria em solo brasileiro, a qual concebiam como propulsora do desenvolvimento, embora, obviamente, houvesse variações nas convicções de como promovê-la. O segundo é que a indústria realmente foi o setor que capitaneava o crescimento da economia brasileira, isto é, independentemente do debate sobre a artificialidade das condições que a propiciaram e da relativa pouca atenção dada à agricultura por parte do governo, o fato

¹¹⁹ A crise fiscal de Estado seria de caráter estrutural e muito mais grave que uma mera indisciplina fiscal. As componentes da crise fiscal do Estado, segundo Bresser-Pereira (1991: 09), seriam: “a) déficit público; b) poupança pública negativa ou muito pequena; c) dívida pública – externa e interna – excessivamente grande; d) falta de crédito do Estado, expressa na sua incapacidade de construir uma dívida pública interna voluntária ou no prazo excessivamente curto dessa dívida (o *overnight*); e) a falta de credibilidade dos governos (que não deve ser confundida com a falta de crédito do Estado).”

¹²⁰ Os debates teóricos em torno da inflação brasileira foram um tema amplamente debatido por economistas brasileiros na década de oitenta. Na perspectiva ortodoxa, o foco da explicação está no *aquecimento da demanda*, de modo que a solução passaria por políticas monetária e creditícia restritivas e ajuste fiscal, com potencial recessivo, como o que foi tentado no governo do presidente João Figueiredo. Em uma perspectiva mais heterodoxa, o foco concentra-se no caráter oligopólico do setor produtivo e na sua tentativa de manter o mesmo nível de ingressos em períodos de recessão/estagnação por meio do aumento de preços. Além disso, ainda havia o debate sobre a componente inercial na inflação. Planos embasados nessas últimas ideias deram origem ao termo “Choque Heterodoxo” e possuíam características como o congelamento de preços e a troca do signo monetário (apagar a memória inflacionária).

é que o Brasil tornou-se uma nação industrial: o setor secundário chegou a ultrapassar o primário na participação do PIB já na década de cinquenta, os produtos industrializados ocuparam uma posição importante na pauta de exportação a partir dos anos setenta e, sobretudo, a dinâmica da indústria não dependia da dinâmica da agricultura – a tendência era a inversa (BAER, 2003: 84). Por fim, comparado a outros países, a experiência desenvolvimentista brasileira foi uma das mais longas em termos de duração temporal de 1930 a 1989, ou seja, várias gerações foram socializadas sob esse ideal.

2.3.1.1 As relações entre BID e Brasil na Era Desenvolvimentista (1960-1989)

O primeiro empréstimo feito pelo BID ao Brasil foi a uma empresa privada, Lutchel Celulose e papel (projeto nº BR 0079/1961), sob garantia do governo brasileiro durante a presidência de Jânio Quadros e ainda naquele ano foram aprovados outros 5 projetos em ordem cronológica: desenvolvimento do Nordeste, voltado para o setor industrial (BR 0102/1961); desenvolvimento da indústria automobilística (BR 0080/1961); aquisições e instalação de máquinas industriais (BR 0081/1961); água potável para Salvador - BA (BR 0121/1961); produção de polpa e celulose (BR 0082/1961); e ampliação do sistema elétrico (BR 0083/1961).

Scherma (2007: 68) não acredita que a turbulência política ao longo da década de sessenta tenha interferido nas relações entre BID e Brasil, uma vez que o encaminhamento e aprovações de projetos não pareciam afetados. Na realidade, eles teriam inclusive seguido uma “crescente ininterrupta”. Além disso, como mencionado anteriormente, o BID ajudou o governo militar em estudos sobre os “gargalos do Brasil” e possíveis linhas de ação para contorná-los à época do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) no governo Castello Branco (BAER, 2003: 95). Isso legitimava o planejamento estatal da economia e, de alguma forma, o governo vigente.

Ao longo do período desenvolvimentista, houve variações nos desembolsos por setor feitos pelo BID ao Brasil. Scherma (2007), em sua análise com base nas fases econômico-políticas do Brasil, subdivide em o período em: de 1961 a 1963 (período democrático); de 1964 a 1967 (PAEG); 1968 a 1973 (“Milagre Econômico”); 1974 a 1979 (II PND); e 1980-1989 (“década perdida”). Até 1979, os setores de infraestrutura e produtivo crescem continuamente tanto em número de projetos quanto em volume de recursos, enquanto o setor social segue a tendência inversa. Os períodos do Milagre Econômico e do II PND, a participação em volume de recursos da infraestrutura e do setor produtivo giravam em torno

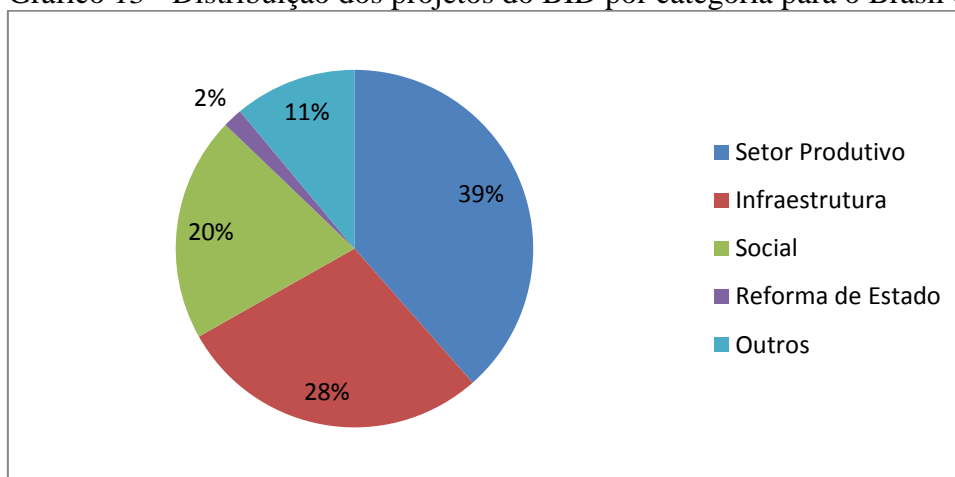
de 90% dos desembolsos ao Brasil. Já na década de oitenta, o setor social mais que triplica a sua participação em detrimento das outras categorias, o que pode ser interpretado como consequência da deterioração das condições de vida no país e na queda de prioridade da promoção industrial à revelia de outras preocupações como a inflação, a dívida externa e o déficit fiscal do governo.

É interessante notar que ao final da década de oitenta o BID estava próximo da descapitalização, sendo o ponto mais baixo nas relações financeiras entre o Banco e o Brasil o ano de 1988 quando, à exceção dos projetos de cooperação técnica, não houve empréstimo aprovado. Os outros países também sofreram com o quase esgotamento dos recursos do Banco naqueles anos o que se refletiu em um número baixo de aprovações de empréstimos. Isso também explicaria a diminuição da participação do Brasil nos desembolsos do BID, em comparação às décadas de sessenta e setenta, uma vez que a prioridade do Banco seria a de assistir os países menores e mais vulneráveis.

No cômputo geral da época desenvolvimentista, entre 1960 e 1989, em que esse era o paradigma dominante do ponto de vista econômico-política tanto por parte do Brasil quanto por parte do BID, foram realizados mais de duzentos projetos,¹²¹ somando mais de seis bilhões de dólares em valor nominal. Corroborando com a ideia de convergência desenvolvimentista, observa-se que os projetos e os recursos concentraram-se nas categorias de infraestrutura e setor produtivo, mesmo na década de oitenta quando o modelo de industrialização substitutiva parecia combalido.

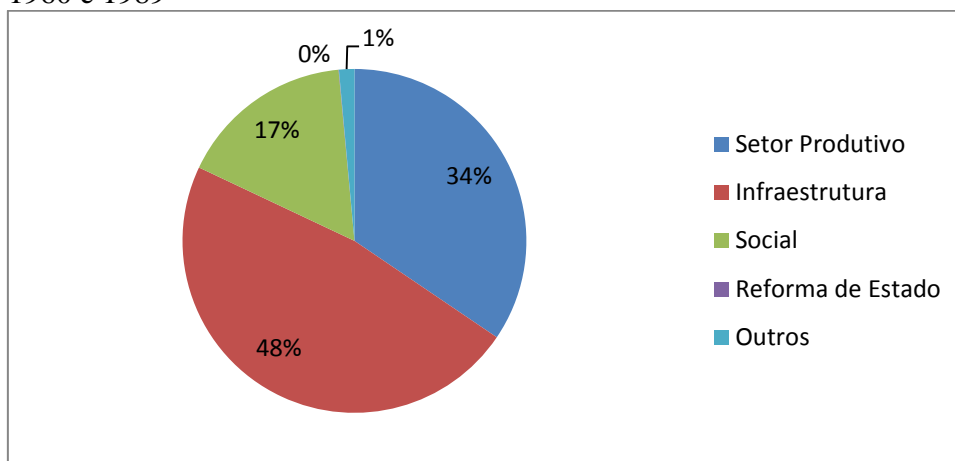
¹²¹ Para o gráfico foram contabilizados 226 projetos que foram completados totalmente, mas considerando os projetos não executados totalmente o número alcança 238 projetos.

Gráfico 13 - Distribuição dos projetos do BID por categoria para o Brasil entre 1960 e 1989



Fonte: Elaborado pelo Autor com Base nos Dados da Página de Acompanhamento de Projetos do BID

Gráfico 14 - Distribuição do volume dos recursos do BID por categoria para o Brasil entre 1960 e 1989



Fonte: Elaborado pelo Autor com Base nos Dados da Página de Acompanhamento de Projetos do BID

2.3.2 O Brasil na Era Neoliberal (1990-2002)

Em 1990, assumiu a presidência Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente eleito pelo voto direto desde 1961, identificado por muitos como tendo por objetivo a construção de uma economia liberal de mercado no Brasil o que, por conseguinte, significava o fim do modelo de industrialização por substituição de importados e do próprio Estado desenvolvimentista. Alguns dos pontos mais lembrados da economia política de seu governo são o início da abertura comercial, o início das privatizações e as malfadadas tentativas de combate à inflação (Planos Collor I e Collor II). Os dois primeiros estão relacionados com a ideia de tornar a economia brasileira mais moderna, competitiva e eficiente.

Acreditava-se que a abertura comercial levaria ao aumento da concorrência o que, por sua vez, implicaria a queda dos preços e a melhoria na qualidade dos produtos. Também forçaria a reestruturação do setor produtivo, retirando do mercado as empresas ineficientes, sem condições de sobreviverem sem subsídios ou protecionismo, cujos fatores de produção (capital e trabalho) seriam incorporados aos setores mais dinâmicos da economia. Já as privatizações inicialmente foram associadas com o equilíbrio fiscal no discurso do executivo, mas, como se desfazer do patrimônio público para quitar dívidas não é um argumento popular (SCHNEIDER, 1992), posteriormente foram utilizados argumentos parecidos com aqueles do caso argentino: empresas administradas pelo Estado não seriam tão eficientes quanto aquelas administradas pela iniciativa privada, distorceriam o bom funcionamento do mercado e funcionariam como cabides de emprego (no caso do Brasil, ainda seriam redutos de “marajás”).

A questão das privatizações e da suposta tentativa de implantação de um Estado mínimo no governo Collor é complexa. Naquela época, Schneider (1992) notava que apesar de já na primeira semana de governo terem sido extintas onze empresas e treze agências estatais, pairavam dúvidas acerca dos rumos da reforma de Estado pretendida, em especial na questão das privatizações das empresas estatais, e da estratégia global de remodelação da sociedade. Para o autor, Collor se posicionava de forma ambígua no espectro ideológico, não havia sido eleito com uma plataforma explicitamente neoliberal (apesar do discurso de que perseguiria os “marajás”), não fora condicionado pela pressão de partidos de direita e o Estado não havia sido capturado por tecnocratas neoliberais. A construção do consenso em torno das privatizações contou com fatores como o colapso do desenvolvimentismo e a associação da ideia de *privatizar* com *modernizar*,¹²² além de apoios “inesperados” no mundo político e empresarial. Curiosamente, um desses apoios vinha do BNDES, banco criado sob ideal desenvolvimentista no governo nacionalista de Vargas, que acabou responsável pela gestão do Plano Nacional de Desestatização (PND), ou seja, por conduzir as privatizações.

Brevemente, deve-se comentar que ao contrário do BANADE (banco argentino de desenvolvimento), o BNDES não foi extinto, mas sofreu reformulações em suas metas. Além de gerir o PND, um de seus principais focos a partir de então passou a ser incentivar e financiar a modernização da estrutura produtiva existente (compra de máquinas e

¹²² Francisco César Pinto da FONSECA (2001) aponta para o papel da grande mídia no Brasil (nomeadamente: *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*) na defesa das privatizações como algo necessário para o país, entre outras ideias ultraliberais (fundamentalismo de mercado) e na hostilização dos que pensavam de forma distinta, especialmente dos desenvolvimentistas e mais nacionalistas.

equipamentos mais modernos, introdução de novas tecnologias, mudanças nos processos administrativos, etc). Ademais, visava à ampliação da capacidade produtiva e dos investimentos em infraestrutura. (REGO & MARQUES: 2000: 191-192)

Com o abandono do modelo da ISI, a política industrial também passava por uma reformulação norteadas por princípios mais liberais e com forte ênfase na competitividade. De acordo com Guimarães (1996: 8-9), as estratégias centrais da nova política industrial e de comércio exterior (PICE) eram:

- “a) redistribuição progressiva dos níveis de proteção tarifária; eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios; e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência.
- b) Reestruturação competitiva da indústria mediante de adoção de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infraestrutura tecnológica.
- c) fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio da especialização da produção.
- d) exposição da indústria à competição internacional, visando maior inserção no mercado externo, melhora de qualidade e preço no mercado interno, e aumento da competição em setores oligopolizados.
- e) capacitação tecnológica da empresa nacional, através de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores.”

No plano macroeconômico, a inflação continuava sendo uma das preocupações centrais. Já no início do governo, foi lançado o Plano Collor I que trouxe a volta do Cruzeiro em substituição ao Cruzado Novo, o esforço no corte de gasto e aumento de receitas (como, por exemplo, com a criação do Imposto sobre Operações Financeiras – a IOF), a chamada “Reforma Administrativa” com o fechamento de órgãos públicos como mencionado anteriormente, alguns congelamentos de preços e salários, o câmbio flutuante e a retenção dos ativos financeiros (o popular “confisco da poupança”). Diante do insucesso da primeira tentativa, em janeiro de 1991 foi lançado um segundo pacote de medidas que viria a ser conhecido como “Plano Collor II”, que recorria ao congelamento de preços e salários, à unificação das datas-base de reajuste de salários e à contração monetária e fiscal. Novamente, não se atingiram os objetivos iniciais: a inflação continuava muito alta, houve recessão, aumento do desemprego e queda nos salários reais (ANTUNES, 2004: 11).

O presidente Collor, que já padecia de perda de credibilidade e popularidade por causa dos insucessos de seus planos, teve seu governo acusado de corrupção e passou a sofrer ameaça de um *impeachment*. Ele acabou renunciando e a presidência foi assumida por seu vice, Itamar Franco. De uma forma geral, com o novo presidente, não houve ruptura com as

linhas gerais da política econômica de Collor, sobretudo nos quesitos de abertura comercial, liberalização financeira e privatizações, que foram mantidas.

Comumente, o governo de Franco é lembrado pelo Plano Real, conduzido pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, que finalmente conseguiu conter a persistente inflação brasileira. De acordo com Baer (2003: 221-222), a implantação do Plano teve três fases:

- 1) o PAI (Plano de Ação Imediata) que tinha como prioridade o combate ao desequilíbrio fiscal. Para isso, foram tomadas medidas como o corte de US\$ 6 bilhões no orçamento de 1993, uma proposta orçamentária mais realista para o ano seguinte, o encaminhamento de um projeto de lei que limitasse o gasto com a folha de pagamento do funcionalismo público em 60% da receita, o combate à sonegação fiscal, maior exigência para com os deveres e dívidas financeiras de Estados e Municípios, maior fiscalização dos bancos estaduais, a continuidade das privatizações, etc;
- 2) a URV (Unidade Real de Valor) foi um padrão oficial de referência para preços e salários, cuja cotação era diariamente atualizada pelo Banco Central, com o objetivo de servir de transição para a introdução de uma nova moeda;
- 3) o Real como nova moeda do Brasil, substituindo o Cruzeiro Real, que passou a circular em 1 de julho de 1994.

O plano foi bem sucedido no controle da inflação, registrando crescimento econômico nos dois primeiros anos do governo FHC e queda nos índices de pobreza, de 44% (62,6 milhões de pessoas) em 1993 para 33,3% (49 milhões de pessoas) em 1995 (ROCHA, 2000: 7). O êxito do Plano Real, em termos de credenciais políticas, tornou-se a espinha dorsal do governo tucano.

No início, um dos pilares do Plano Real era a âncora cambial, isto é, um real era equivalente a aproximadamente um dólar, uma vez que a paridade não era tão rígida quanto no caso argentino, pois havia um sistema “informal” de banda de flutuação com um limite superior determinado e inferior implícito (SILVA, 2002: 6). Uma das implicações para uma economia com um sistema desses era a preocupação constante com a balança de pagamentos, uma vez que as reservas nacionais em moeda estrangeira têm de ser compatíveis com o câmbio pretendido.

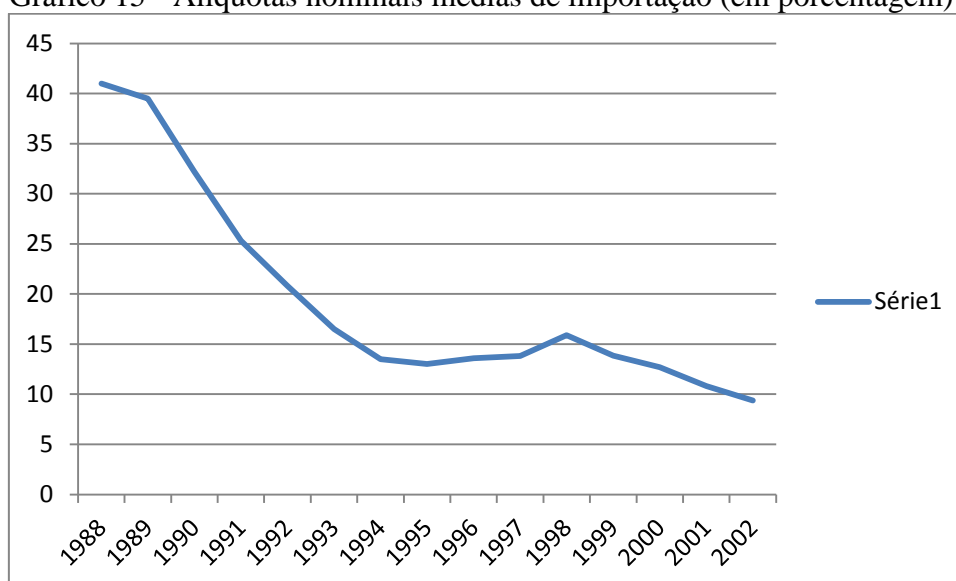
Em países em processo de liberalização financeira, como era o caso do Brasil naquele momento, a vulnerabilidade a crises e ataques especulativos ficava patente, ressaltando que nesse período foram enfrentadas crises como a mexicana (1994), a asiática (1997) e a russa (1998). Além disso, as trocas comerciais em um contexto de câmbio sobrevalorizado também impõem um desafio a produtores nacionais e exportadores ao lidar com produtos importados mais baratos, com potencial gerador de pressão deficitária na balança comercial. Por sua vez, para se manter o câmbio estável, eventuais déficits comerciais devem ser contrabalanceados pela entrada de fluxos de capitais, geralmente sob a forma de investimento estrangeiro direto ou empréstimos. Nesse último caso, deve-se atentar para a questão da dívida externa e da crise fiscal. Esses eram desafios recorrentes durante o período de câmbio “quase-fixo” do Plano Real (1994 -1998).

Segundo Averborg & Giambiagi (2000), depois da Crise Asiática, o consenso entre os economistas brasileiros era que o câmbio deveria ser flutuante, embora o *timing* de transição ainda fosse motivo de controvérsia. Vislumbrou-se, inicialmente, uma estratégia gradualista, mas em vista da crise russa de 1998 e a impossibilidade de equilibrar a balança de pagamentos,¹²³ o Banco Central permitiu o câmbio flutuante em janeiro de 1999. A taxa de câmbio que na primeira quinzena daquele mês girava em torno de R\$ 1,21/ US\$ 1,00 chegou a R\$ 2,16 no mês de março daquele ano. Apesar dos impactos da mudança cambial, os autores acreditam que o Brasil saiu razoavelmente “incólume” da crise em comparação com outros países, pois sua inflação ficou abaixo dos 10% e até houve um ligeiro crescimento econômico. Em comparação com o caso argentino, a experiência brasileira com a paridade cambial foi menos rígida e temporalmente mais curta, além do presidente FHC ter conseguido terminar o seu mandato e entregar o cargo para o presidente eleito conforme os preceitos democráticos e constitucionais.

No governo FHC, pode ser observada a continuidade de algumas tendências como as privatizações (além de concessões e arrendamento) e a manutenção da abertura comercial. As alíquotas tarifárias médias sobre as importações continuaram a cair nos dois primeiros anos do governo do PSDB para voltar a ter ligeiras altas, mesmo assim em níveis muito mais baixos do que aquelas praticados à época anterior a Collor.

¹²³ A sustentabilidade do regime cambial brasileiro, diante dos constantes déficits comerciais, dependia dos investidores estrangeiros, que se afastavam dos mercados emergentes em função dos ânimos alterados pela crise russa. A alta da taxa de juros, que era um dos instrumentos clássicos para lidar com isso, já alcançava seus limites de efeito sobre a atração de investimentos e, além disso, implicava potencial recessivo sobre a economia brasileira e um alto impacto sobre a dívida pública.

Gráfico 15 - Alíquotas nominais médias de importação (em porcentagem)



Fonte: Rego & Marques (2000); Leitão (2013)

Quadro 12 - Privatizações de empresas sob âmbito do Plano Nacional de Desestatização (1991-2002)

Período	Nº de Empresas Desestatizadas no Âmbito do PND	Arrecadação (aproximada)
1991-1992	18 (Celma, Cosinor, Mafersa, Usiminas, Acesita, Alcalis, CBE, Copesul, CST, Fosfértil, Goiásfértil, Indag, Nitriflex, Petroflex, Piratini, Polisul, PPH, SNP)	US\$ 4 bilhões
1993-1994	15 (Açominas, Cosipa, CSN, Oxiteno, Poliolefinas, Ultrafértil, Acrinor, Arafértil, Caraíba, Ciquine, Coperbo, Embraer, Polialden, Politeno, PQU, Leilão de Ações conforme decreto 1.068)	US\$ 3,5 bilhões
1995-1996	19 (CPB, Copene, CPC, CQR, Escelsa, Nitrocarbono, Pronor, Salgema, Deten, EDN, Koppol, Light, Polibrasil, Polipropileno, RFFSA Centro-Oeste, RFFSA Oeste, RFFSA, Sudeste, RFFSA Sul e RFFSA Tereza Cristina)	US\$ 5 bilhões
1997-1998	8 (CVRD, Meridional, CODESP, RFFSA Nordeste, RFFSA Paulista, CDRJ, Codesa e Gerasul)	US\$ 5 bilhões
1999-2000	3 (Datamec, CODEBA, BANESPA),	US\$ 3,6 bilhões
2001-2002	2 (BEG e BEA)	US\$ 0,4 bilhões

Fonte: BNDES. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/pnd_empresasdesestatizadas.pdf

Observa-se que, no governo de FHC, houve um esforço de tentar reformar o Estado brasileiro para torná-lo mais equilibrado do ponto de vista fiscal, mais consonante com uma economia liberal e mais efetivo na sua prestação de serviços. Iniciativas como a Reforma da

Previdência, a Lei da Responsabilidade Fiscal, a Reforma Trabalhista e a Reforma de Estado seguiam essa lógica.

No caso previdenciário, a reforma foi parcial e de alcance limitado, sendo posteriormente complementado no primeiro ano do governo de Lula com a Emenda Constitucional nº 41 (MELO & ANASTASIA, 2005). Já no caso da Reforma Trabalhista, não acompanhada por uma reforma sindical, houve mais flexibilização do que desregulamentação (Programa de Participação nos Lucros, Banco de Horas, novas formas de contratação, comissões de conciliação prévia, etc) e tampouco se esgotou no governo tucano, uma vez que iniciativas com os mesmos objetivos foram colocadas em marcha pelo governo petista.¹²⁴

Embora se falasse no andamento de uma Reforma de Estado desde o governo Collor, Souza & Carvalho (1999) acreditam que o tema só entrou de fato na agenda política durante o governo FHC. Nesse processo, destacou-se o papel do Ministério de Administração Federal e Reforma de Estado (MARE), liderado por Luiz Carlos Bresser Peireira durante a maior parte do primeiro mandato. A pauta do MARE era influenciada principalmente pelas ideias da segunda geração de reforma¹²⁵ cujos objetivos eram buscar a eficiência e efetividade do serviço público, o envolvimento da sociedade nas ações públicas e a descentralização das responsabilidades de provisão de serviços como os sociais e infraestruturais, além da separação das atividades de execução e regulação. Um dos pontos mais complexos, segundo as autoras, seria o aparente paradoxo da descentralização no Brasil diante da tendência de centralização da arrecadação concomitante à descentralização das responsabilidades para as unidades subnacionais em meio a uma grande heterogeneidade regional em vários aspectos (socioeconômicos, de recursos humanos, etc). Embora a modernização fiscal também estivesse entre as metas do MARE, em nível subnacional ela era conduzida pelo Ministério da Fazenda com o financiamento do BID.

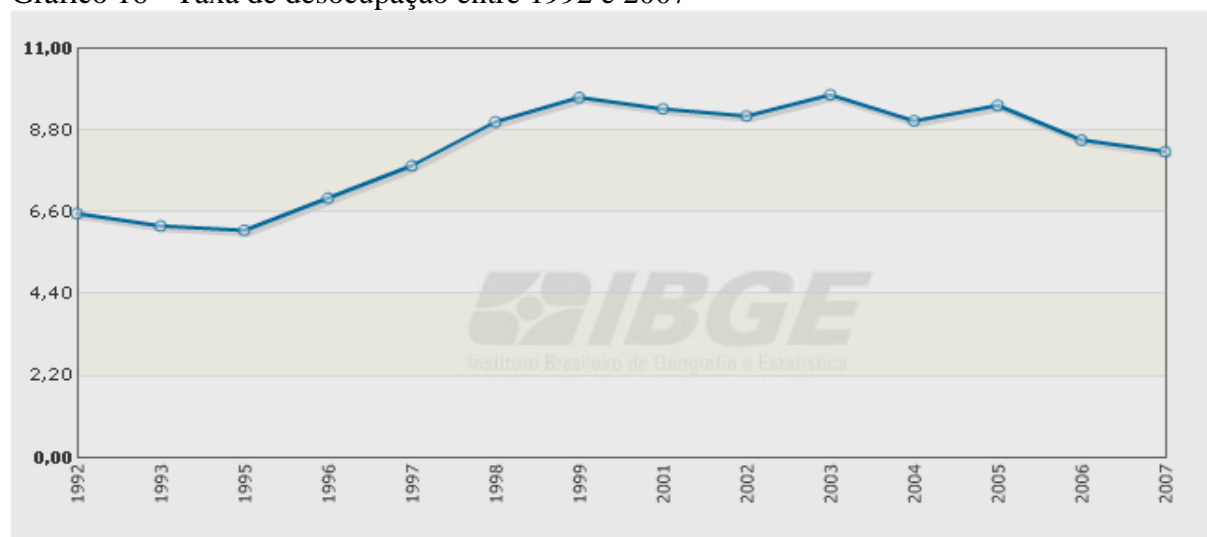
Ao final do governo FHC, a economia brasileira apresentou um crescimento médio de 2,3% ao ano, abaixo da média mundial de 2,75%. Naquela época, alguns economistas já se perguntavam se o legado do Plano Real seria a estabilidade sem crescimento (FERRARI

¹²⁴ Andreia Galvão, cuja tese doutoral (GALVÃO, 2003) debate a Reforma Trabalhista no governo FHC, aponta em entrevista que Lula continua a perseguir os mesmos objetivos de flexibilização do governo anterior, mas com uma estratégia diferente, que resulte em menor oposição. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas Unisinos disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/14641-reforma-trabalhista-sob-o-impacto-no-neoliberalismo-uma-analise-entrevista-especial-com-andreia-galvao>

¹²⁵ A primeira geração de Reforma estaria mais focada sobre a esfera econômica do que propriamente estatal. Seus pontos-chave eram a abertura dos mercados, a desregulamentação e as privatizações. Segundo Souza e Carvalho (1999), essas reformas já estavam em estágio avançado quando FHC assumiu a presidência.

FILHO, 2001). Na área social, problemas antigos como a concentração de renda continuaram: o índice de Gini teve apenas uma pequena queda passando de 0,598 em 1995 para 0,587 em 2002 (IPEA, 2012: 17). Já a taxa de desocupação também cresceu, especialmente de forma acelerada entre 1995 e 1999, com uma sutil diminuição entre 1999 e 2002.

Gráfico 16 - Taxa de desocupação entre 1992 e 2007¹²⁶



Fonte: IBGE, disponível em:

<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT222&t=taxa-desocupacao-populacao-10-anos-mais>

2.3.2.1 As Relações BID-Brasil na Era Neoliberal (1990-2002)

No período anterior (1960 - 1989), percebe-se uma forte convergência entre Brasil e BID tanto do ponto de vista discursivo quanto da própria cosmovisão do governo e do banco na época, o que se reflete nos tipos de programa ofertado pelo banco e na procura do país para firmar parcerias principalmente nas categorias do setor produtivo e de infraestrutura, sobretudo nos períodos de expansão da economia brasileira como na época do “milagre econômico” e do II PND. Sobre isso, Scherma (2007: 95) comenta:

“Como balanço final do período 1961-1979, podemos dizer que a atuação do BID no Brasil foi bastante relevante. Por um lado, a ideologia prevalecente no BID ajustava-se àquela que dominou os atores da política econômica nacional no período, a saber: o desenvolvimentismo. Neste sentido, a complementaridade de interesses evitou conflito e catalisou a tomada de recursos do Brasil no exterior, sendo o BID a maior fonte de recursos multilaterais do país.”

¹²⁶ Houve mudança na metodologia de cálculo sobre a desocupação no ano de 2002, portanto o período de 1997 a 2002 segue uma metodologia e o de 2002 a 2007 segue outra. Mas a própria tabela acima é do IBGE.

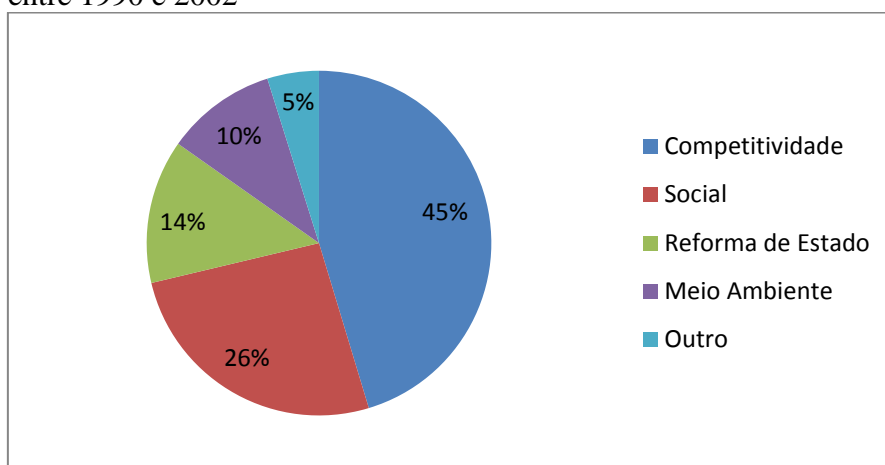
No período seguinte, o BID estava sob a égide de um novo mandato e o Brasil assistia à ascensão de um novo paradigma político-econômico; ambos pareciam em uma nova trajetória de convergência à luz do ideário neoliberal. Conforme será discutido mais detalhadamente nos próximos capítulos, um dos pontos-chave para se entender a difusão do neoliberalismo pelo BID é a categoria de Modernização de Estado, criada especificamente para ajudar os estados latino-americanos a ajustarem-se ao novo paradigma, que não teve uma aceitação homogênea no subcontinente.

No Brasil, essa categoria teve uma participação relativamente pequena no número de projetos e no volume de recursos desembolsado. Além disso, a maioria das parcerias realizadas no período foi de Cooperação Técnica (29 de 39 projetos). No período da primeira geração de reformas, com maior potencial de deterioração das condições sociais,¹²⁷ quase todas as parcerias firmadas foram de Cooperação Técnica, à exceção de um financiamento de um projeto de fortalecimento da capacidade institucional do Ministério das Relações Exteriores no valor de dez milhões de dólares. Em outras palavras, já existia a oferta desses programas, mas o Brasil não recorreu a eles. Esse vai ser um ponto de contraste importante com a Argentina.

Outro ponto importante é que apenas dois projetos correspondem a cerca de 70% (800 de 1140 milhões de dólares) do volume total de recursos desembolsado nessa categoria de Modernização de Estado: o de modernização fiscal dos Estados brasileiros de 1996 (500 milhões de dólares) e o de modernização fiscal dos municípios brasileiros de 1999 (300 milhões de dólares).

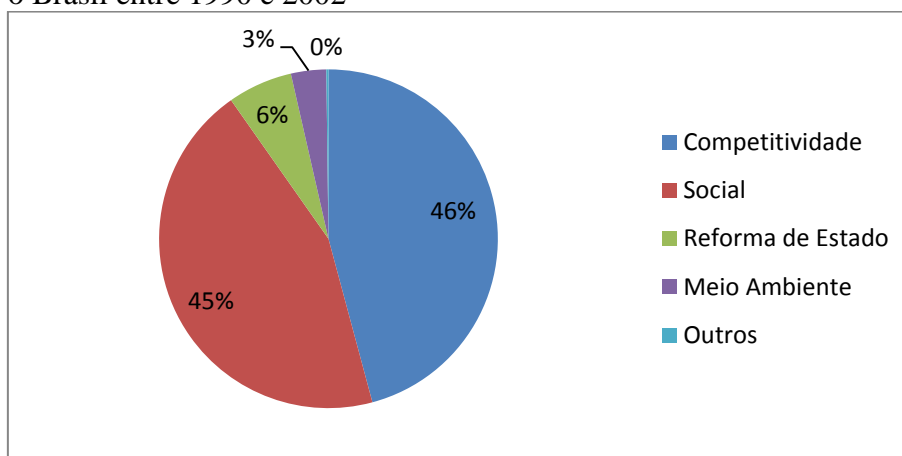
¹²⁷ Isso foi reconhecido pelo próprio BID no Oitavo Aumento de Capital de 1995.

Gráfico 17 - Distribuição dos projetos do BID por categorias de desembolso para o Brasil entre 1990 e 2002



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

Gráfico 18 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo BID por categorias para o Brasil entre 1990 e 2002



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

Quadro 13 – Comparação das distribuições dos projetos e do volume de recursos do BID para o Brasil no período 1960-1989 e no período 1990-2002

		1960-1989	1990-2002
Competitividade (infraestrutura e setor produtivo)	número de projetos	67%	45%
	volume de recursos	82%	46%
Setor Social	número de projetos	20%	26%
	volume de recursos	17%	45%
Modernização de Estado	número de projetos	2%	14%
	volume de recursos	menos de 1%	6%
Outros	número de projetos	11%	15%
	volume de recursos	cerca de 1%	cerca de 3%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da página de acompanhamento de projetos do BID

2.4 ALGUNS ASPECTOS GERAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Retomando o debate inicial sobre os paradigmas, nota-se que as trajetórias do desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina foram diferentes. No primeiro, essas ideias foram praticamente hegemônicas por quase seis décadas, sem interrupções que implicassem retrocessos significativos, além de ter conseguido gerar uma indústria que se tornou o centro dinâmico da economia nacional. No segundo, a inflexão liberal ocorreu uma década e meia antes do Brasil, o desenvolvimentismo teve um consenso mais frágil, uma vez que sofreu interrupções e retrocessos em seu período de vigência, e a indústria nunca conseguiu se sobrepôr completamente ao setor agroexportador do qual mantinha certa dependência. Nessa perspectiva, não se estranharia uma maior resistência à adoção de ideias e práticas mais consonantes com o ideário neoliberal por parte do Brasil.

É interessante notar que mesmo no período entre 1977 e 1989, em tese quando a Argentina já havia abrido mão das estratégias desenvolvimentistas, não houve uma redução nas parcerias entre BID e Argentina, que se mantiveram em patamares proporcionais aos do Brasil.¹²⁸ No entanto, nota-se uma maior concentração de projetos e recursos na categoria de infraestrutura em detrimento daquela do setor produtivo.

No período neoliberal entre 1990 e 2002, em termos de volume de recursos, a Modernização de Estado tornou-se a principal categoria de desembolsos na relação entre o BID e a Argentina (participação de 55%), mais do que todas as outras juntas. Já no Brasil, as parcerias concentraram-se na Competitividade e no Setor Social enquanto a Modernização de Estado (participação de cerca de 6%) e o Meio Ambiente ocupavam posições secundárias em número de projetos e volume de recursos. Nesse último quesito, os desembolsos na categoria Modernização de Estado no período para a Argentina foram de 7,6 bilhões de dólares enquanto para o Brasil foram de 1,1 bilhão de dólares, ou seja, quase sete vezes mais em valores absolutos.

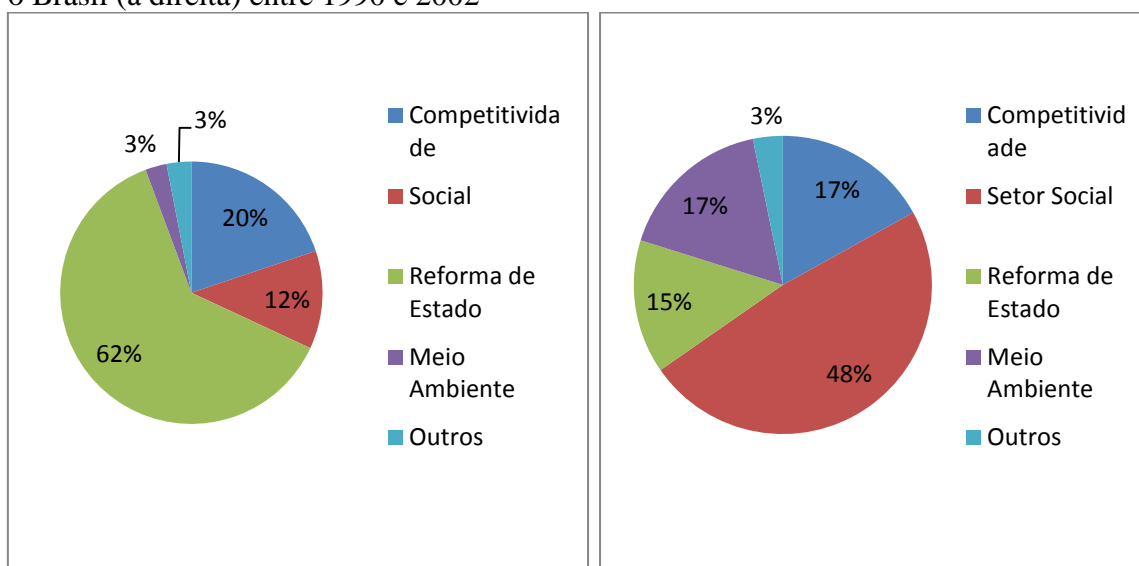
Salienta-se que nas relações entre Argentina e o Banco Mundial, que durante alguns anos na década de noventa chegou a ultrapassar o BID como principal fonte multilateral de crédito para a América Latina, a Modernização de Estado também foi a categoria na qual se

¹²⁸ Entre 1977 e 1989, as parcerias entre BID e Argentina resultaram na realização de 81 projetos somando cerca de 2,3 bilhões de dólares. No mesmo período, as parcerias entre BID e Brasil resultaram na realização de 118 projetos somando cerca de 4 bilhões de dólares.

firmou a maioria das parcerias somando um total de 8,6 bilhões de dólares. No caso brasileiro, nessa categoria os desembolsos somaram 3,6 bilhões de dólares. A maioria das parcerias do Brasil com o Banco Mundial foi na categoria de Setor Social que somou 7,6 bilhões de dólares. Em outras palavras, uma interpretação plausível é a do maior comprometimento da Argentina com a modernização de seu Estado em razão da função semelhante que os dois bancos de desenvolvimento ocupavam nessa estratégia.

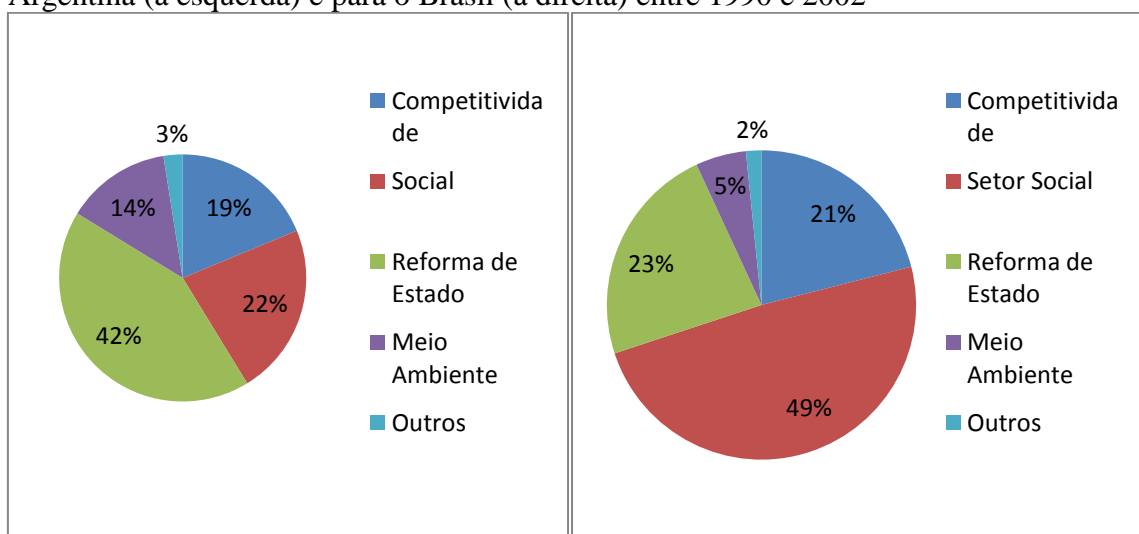
Como explica Lardone (2006), para que sejam firmadas parcerias (empréstimos, financiamento e projetos) entre os bancos multilaterais e os países, é imprescindível a iniciativa dos futuros beneficiários seja na negociação bilateral da estratégia plurianual, que estabelecem as áreas prioritárias para o país, seja na busca de recursos para programas específicos ou submissão de projetos. Assim, o maior número de parcerias firmadas na área de modernização de Estado é sintomático de um maior comprometimento por parte da Argentina com as reformas do que por parte do Brasil.

Gráfico 19 - Distribuição dos projetos do Banco Mundial para a Argentina (à esquerda) e para o Brasil (à direita) entre 1990 e 2002



Fonte: Página de Acompanhamento de Projetos do Banco Mundial

Gráfico 20 - Distribuição do volume de recursos desembolsados pelo Banco Mundial para a Argentina (à esquerda) e para o Brasil (à direita) entre 1990 e 2002



Fonte: Página de Acompanhamento de Projetos do Banco Mundial

Um último ponto a ser comentado é sobre a diferença na participação dos projetos de Modernização de Estado de natureza de Cooperação Técnica. O relativo baixo custo, o número reduzido de exigências e o menor potencial impositivo são características importantes a serem notadas nesse tipo de parceria. No caso brasileiro, elas foram a maioria, especialmente na primeira geração de reformas, quando a ênfase estava nos ajustes estruturais. Já no caso argentino, elas representaram menos da metade das parcerias de Modernização de Estado e não se concentraram especificamente em nenhuma das duas

gerações. O significado e as implicações desse fato serão mais bem escrutinados nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 3 CAPACIDADE ESTATAL E A MODERNIZAÇÃO DE ESTADO PROMOVIDA PELO BID

Neste capítulo, serão traçadas as linhas gerais das relações entre a concepção da Modernização do Estado do BID e o conceito de capacidade estatal. Pretende-se demonstrar ao longo do texto que a natureza dos programas sob essa categoria de desembolso é, do ponto de vista lógico, aquela com maior afinidade com o conceito de capacidade estatal.

Na primeira metade do capítulo, será apresentado o conceito de capacidade estatal e a sua contextualização no debate sobre o desenvolvimento em uma perspectiva institucionalista. Na segunda metade, a atenção estará voltada para a metacategoria de Modernização de Estado do BID como uma resposta ao entendimento de que o Estado e a Administração Pública precisavam ser reformados e de como alguns desses programas tinham potencial de alterar dois pré-requisitos da capacidade estatal: a capacidade fiscal e o quadro burocrático.

3.1 STATE-BUILDING: A CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL

Kurtz (2013) apresenta duas catástrofes naturais ocorridas no início de 2010: um terremoto no Chile e outro no Haiti. Mesmo que o primeiro terremoto tivesse um maior potencial danoso por ter atingido um grau maior na Escala Richter e por ter afetado uma área mais populosa, foi o segundo que teve um número maior de mortos. Como se explica isso? Segundo o autor, parte da resposta reside no fato do Chile ter uma capacidade estatal maior do que a do Haiti, isto é, o Estado chileno não apenas se antecipou à possibilidade de terremotos na região como criou políticas públicas em várias frentes que puderam diminuir os danos causados por esse fenômeno.

O exemplo acima ajuda a entender o porquê do conceito de capacidade estatal ter passado a ganhar destaque no debate contemporâneo sobre as relações entre Estado e desenvolvimento em uma perspectiva institucionalista. Ela seria uma condição necessária, porém não suficiente para que um Estado pudesse promover estratégias de desenvolvimento de forma efetiva (LANGE & RUESCHEMEYER, 2005). Nessa perspectiva, esse conceito seria uma ferramenta útil para tentar explicar as diferenças nos graus de desenvolvimento dos países. Nas próximas subseções, a capacidade estatal será contextualizada e conceituada.

3.1.1 Instituições e Institucionalismos

O potencial heurístico do conceito de capacidade estatal para os estudos sobre o desenvolvimento começou a ser mais bem explorado no contexto do resgate da reavaliação dos debates em torno das instituições na transição dos anos 1980 para os anos 1990. Conforme argumenta Acuña (2013), o conceito de instituição passou historicamente por um “vai e vem” nas ciências sociais,¹²⁹ mas a ligação teórico-conceitual entre instituição, Estado forte e desenvolvimento só se consolidou conforme os institucionalismos voltaram à cena, especialmente impulsionados pelo Neoinstitucionalismo que ganhava cada vez mais prestígio.

“En la ciencia política comenzó un rescate de las instituciones destacando que importan porque hacen a la capacidad de los gobiernos; esto es, independientemente de los actores, de las ideologías y de la estructura [explicações alternativas], el tipo de institucionalidad gubernamental afecta las opciones y la calidad de las políticas. Desde la economía, y manteniendo algunos de los presupuestos propios del neoclasicismo económico, el neoinstitucionalismo las recuperó colocándolas en un podio de primacía causal [...]” (ACUÑA, 2013: 22)

O conceito de instituição remete à ideia de que as coisas no mundo não se movem de forma caótica, aleatória ou desordenada e que as relações são mais do que momentos de coincidências efêmeras feitas e desfeitas continuamente sem construir vínculos umas com as outras. Campbell (2004: 01) define instituição como:

“Instituições são o fundamento da vida social. Elas consistem em regras formais e informais, monitorando e reforçando mecanismos e sistemas de significado que definem o contexto no qual indivíduos, corporações, sindicatos, Estados-nações e outras organizações operam e interagem umas com as outras. Instituições são arranjos nascidos de luta e negociação. Elas refletem os recursos e o poder daqueles que as fizeram e que, por sua vez, afetam a distribuição de recursos e poder na sociedade. Uma vez criadas, as instituições passam a ser forças externas que ajudam a determinar como as pessoas entendem o mundo em que vivem e agem. Elas canalizam e regulam conflitos e assim asseguram a estabilidade na sociedade.”¹³⁰

Em outras palavras, as instituições, como ordenadoras da vida em sociedade, estão presentes em todas as esferas da ação humana: cultural, política, econômica ou na intersecção delas, embora a explicação sobre a natureza delas varie. Schmidt (2008) distingue quatro tipos de Institucionalismos¹³¹: o da escolha racional, o histórico, o sociológico e o discursivo. Cada um deles enfatiza aspectos específicos das instituições. O primeiro destaca aspectos como o

¹²⁹ Conforme relata Acuña (2013), o conceito de “instituição” não é uma criação recente. Na Sociologia Clássica, ele já estava presente, como em Weber, por exemplo. No entanto, no pós-Segunda Guerra Mundial, explicações institucionalistas perderam lugar para outros tipos de explicações como as culturalistas e as estruturalistas.

¹³⁰ Tradução livre do autor.

¹³¹ Hall & Taylor (2003) e Acuña (2013), entre outros cientistas sociais, distinguem apenas três tipos de Institucionalismos: o da escolha racional, o histórico e o sociológico.

potencial das instituições de reduzir os custos de transação e as incertezas. O segundo ressalta a dependência da trajetória (*path dependence*) na construção das instituições. O terceiro aponta para o fato de que as instituições são, em grande parte, ancoradas nas normas culturais. O quarto incorpora os aspectos ressaltados pelos outros institucionalismos, mas centra-se no caráter *dinâmico* da produção de ideias e discursos, em seus diferentes níveis de generalidade, em torno das instituições.

No Institucionalismo Discursivo, perspectiva pela qual esta tese, em grande medida, se orienta, as ideias e os discursos têm um papel central na criação, reprodução e manutenção das instituições. Para Schmidt (2008), as ideias têm um caráter cognitivo e normativo. No primeiro caso, elas servem para elucidar “o que é e o que fazer”, enquanto no segundo caso “o que é bom ou ruim sobre o que é” ou “o que deveria ser feito”. Essas ideias poderiam operar em três níveis de generalidade: *filosofia*¹³² (mais amplo e indireto), programa e política pública (mais específico). No caso do BID, por exemplo, defender-se-á que a *filosofia* do Banco tem uma inclinação neoliberal, embora o termo raramente seja usado de forma explícita ou que nem sempre essa *filosofia* seja decisiva na celebração de parcerias, principalmente com prestatários recalcitrantes a ela. Ainda nessa lógica e em um escopo menos amplo de generalidade, a metacategoria de Modernização de Estado seria, no sentido de Schmidt, um “*programa*”¹³³ orientado em grande parte pelo paradigma Gerencialista de Administração Pública. E, por fim, as propostas de empréstimos e os projetos de cooperação técnica estariam na órbita das políticas públicas.

No plano das relações entre Estado e desenvolvimento, as contribuições dos debates institucionalistas foram questionar a naturalização da oposição entre o Estado e o Mercado. Chang (2003), por exemplo, ao partir da premissa que as instituições são constructos sociais e políticos, lança fortes críticas aos pensadores neoliberais que tratam o mercado como naturalmente dado, espontâneo e antecedente à política (*natural market primacy*) ou ao Estado (esses últimos, erigidos “artificialmente” sob as convenções sociais).¹³⁴ Além disso,

¹³² Nessa tese, o termo *filosofia*, em itálico, refere-se ao sentido dado por Schmidt (2008), isto é, conjunto de ideias articuladas entre si em um nível de generalidade mais ampla.

¹³³ O sentido do termo “programa” em Schmidt é diferente do sentido usado pelo BID e, em grande parte, usado ao longo dessa tese. Para o Banco, “programa” refere-se aos projetos (propostas de empréstimos ou propostas de cooperação técnica) aprovados, em andamento e/ou concluídos.

¹³⁴ Os estudos sobre o fim do comunismo no Leste Europeu podem ser elucidadores. Não bastava desconstruir as instituições socialistas para adotar o Capitalismo: era necessária a construção das instituições de mercado, o que se apresentou como um desafio ímpar para aqueles países. Ver, por exemplo, GROS & STEINBERG (2004), FREBBAJO & SADURSKI (2010) e KARP (1993).

sob essa perspectiva, não seria possível isolar a política da economia e tampouco conceber que o mercado funcione sem “arranjos políticos”.¹³⁵ No mercado, são as instituições que definem os agentes que podem participar das transições, quais são os objetos passíveis de troca e as regras sob as quais essas trocas são realizadas.

“Enfatizar a natureza institucional do mercado requer o reconhecimento de que temos que trazer a política explicitamente para a análise do mercado, não apenas a análise do Estado e parar de fingir, como fazem os neoliberais, que mercados precisam e podem ser despolitizado. Mercados são, ao fim e ao cabo, constructos políticos, no sentido de que são definidos por uma gama de instituições formais e informais que dão corpo a certos direitos e deveres, cuja legitimação (e, conseqüentemente, da contestabilidade) é em última instância, determinado na esfera política.” (Chang, 2003: 54)

Neste debate, destacam-se autores como Evans (2004), que criticam essa “monocultura institucional”¹³⁶; isto é, a apologia etnocêntrica por parte dos países desenvolvidos anglófonos de que suas instituições, baseadas no fundamentalismo de mercado, são melhores e devem ser adotadas por outros países que almejam ter desempenho econômico similar. A monocultura institucional assenta-se em, pelo menos, três premissas equivocadas: a de que todas as sociedades passariam pelas mesmas fases em sua evolução histórica; a de que as instituições anglo-americanas representariam o auge dessa linha evolutiva; e a de que seria possível pular fases adotando instituições das fases mais avançadas.

Na prática, a tentativa de implantar essas instituições em outras realidades sociais tem enfrentado sérias dificuldades, principalmente por ignorar as especificidades do contexto sociocultural, a dimensão histórica e de longo prazo dos processos de construção e consolidação das instituições.¹³⁷ Como demonstra Chang (2003), algumas instituições “bem-sucedidas” de países atualmente desenvolvidos como a democracia, a burocracia estatal racional, o judiciário confiável, as instituições financeiras e de bem-estar sólidas foram forjadas às duras penas em processos de décadas e, às vezes, séculos. A sua longevidade não se explica por uma mera cristalização, mas sim à capacidade e ao processo contínuo de adaptação aos novos desafios (tentativa e experimentação), ao equilíbrio em relação a outras

¹³⁵ Nesse sentido, o conceito de falhas de mercado tomado de forma acrítica pode ser enganador. Fica implícita a ideia de que o Estado vem, *a posteriori*, preencher as lacunas deixadas pelo mercado, contornando eventuais disfuncionalidades.

¹³⁶ Dani Rodrik (2008; 2010) chama essa monocultura institucional de “*best practices*” ou “*first-best institutions, sets or reasoning*”.

¹³⁷ O livro “*Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*” de Douglass North de 1990 é um marco no Neoinstitucionalismo ao chamar a atenção para a necessidade de se levar em consideração a dimensão histórica na análise institucional.

instituições e a sua incorporação na dimensão cultural. Além disso, escolhas passadas acabam limitando as alternativas no presente. Em outras palavras, não é possível recomeçar do zero no que diz respeito às instituições das grandes esferas da vida social como Estado e mercado.

Dentro dos estudos institucionalistas, um conceito importante, especialmente para os pesquisadores de variedades de capitalismo e temas afins, é o de “complementaridade institucional”. Amable (CROUCH et al, 2005: 313) apresenta duas definições distintas para o conceito: (1) com referência ao desempenho, diz-se que duas (ou mais) formas institucionais são complementares quando em conjunto elevam o desempenho para um ponto ótimo, de modo que alterada apenas uma das instituições tende-se a um desempenho subótimo; (2) com referência a uma estabilidade dinâmica, ocorre quando a existência de uma instituição reforça a existência da outra, sem ser necessário se levar em conta a questão do desempenho.

Höpner (2005) adverte para não se confundir complementaridade institucional, coerência institucional e estabilidade institucional. Para ele, a complementaridade institucional seria definida por esse autor como sempre referente à questão do desempenho. A coerência institucional diz respeito a instituições nascidas à luz de um mesmo princípio. A estabilidade pressupõe compatibilidade, mas não necessariamente complementaridade ou coerência. Em seu trabalho, ainda são discutidas algumas implicações da “descoberta” da complementaridade institucional. A primeira é que não se pode mais relacionar determinado efeito automaticamente a uma única instituição específica. A segunda é que quando ocorre uma sobreposição de instituições complementares e estáveis, tem-se uma maior resistência a mudanças. A terceira é que, se determinada instituição é identificada como de interesse de determinado grupo político, sobretudo de uma elite dirigente, a vantagem de explorar determinados benefícios da complementaridade institucional pode servir de pretexto para dificultar mudanças ou explorar novas experiências.

Se, por um lado, a complementaridade institucional pode servir de resistência à mudança; por outro, ela também alerta para a importação acrítica ou para o cultivo da monocultura institucional, nos termos de Evans. Levando-se em consideração, por exemplo, a primeira definição de complementaridade institucional de Amable - e a primeira de Höpner -, tem-se que o transplante de algumas instituições de um ambiente para outro pode não apenas levá-las a um desempenho aquém do desejado, mas até atrapalhar as outras instituições nativas ao romper parte das complementaridades que existiam entre elas. As instituições de cada país refletem uma trajetória particular, forjadas por imperativos econômicos específicos, outras imbricadas na cultura local ou condicionadas por acidentes históricos (não se esquecer

do *path dependence*), de modo que não podem ser simplesmente ignoradas em si e em suas relações umas com as outras. No entanto, não se deve cristalizar essas relações como as únicas possíveis e impassíveis de novas experimentações, mesmo porque as instituições mudam.¹³⁸ No que diz respeito ao BID, entende-se que a sua inclinação neoliberal fazia com que vários dos programas disponibilizados fossem inspirados nesses princípios de modo que, quando em consonância com políticas públicas domésticas de mesma inspiração, tivessem seus efeitos potencializados – uma forma de favorecer a complementaridade de instituições (neo)liberais.

Nos estudos sobre desenvolvimento, também há alguns trabalhos que se utilizam do conceito de complementaridade institucional para entender o sucesso ou fracasso dos países. Um dos mais conhecidos é o livro “*Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*” de Daren Acemoglu e James A. Robinson. Nele, as instituições políticas e as instituições econômicas são classificadas como inclusivas ou extrativas. São inclusivas aquelas que incentivam a inovação e o investimento, pois a participação é permitida para a maioria dos indivíduos de uma sociedade (idealmente, para todos). São extrativas aquelas que inibem a inovação e o investimento e que não possibilitam a participação de parcelas da sociedade. O sucesso ocorreria quando as sociedades conseguem alcançar, ao mesmo tempo, instituições políticas e econômicas inclusivas. Duas observações importantes devem ser feitas. A primeira é que esses arranjos são passíveis de reveses, isto é, mesmo que uma sociedade consiga construir instituições inclusivas, isso não significa que elas não possam degenerar-se em instituições extrativas. A segunda é que é possível observar um aparente desenvolvimento em algumas sociedades com instituições extrativas, especialmente aquelas com instituições econômicas inclusivas e instituições políticas extrativas, mas que elas teriam limites. À medida que grupos excluídos politicamente se fortalecessem economicamente, começaria a haver instabilidade que poderia culminar na ampliação da participação política ou na repressão por parte da elite política para manter o *status quo*, o que poderia implicar a mudança das instituições econômicas inclusivas para extrativas. Os autores lançam dúvidas

¹³⁸ John Campbell (2004), no capítulo 2 de seu livro *Institutional Change and Globalization*, faz uma síntese dos três principais padrões de mudança institucional: o **evolucionário** ou incremental, que ocorre com pequenas mudanças de forma gradual e contínua; o **equilíbrio pontuado**, que envolve mudanças rápidas e profundas; a **evolução pontuada**, na qual se intercalam mudanças pequenas/graduais e mudanças grandes/bruscas.

sobre a ajuda estrangeira para construção de instituições em um país; elas poderiam, no máximo, ter um papel incremental.¹³⁹

A relação entre a democracia liberal e a economia liberal de mercado também é compreendida por alguns autores, especialmente aqueles entusiastas do neoliberalismo, como uma forma de complementaridade institucional que não permite que indivíduos racionais, que maximizam benefícios e reduzem custos, e de natureza autointeressada (egoísta) mergulhem a sociedade em um caos hobbesiano.

“Quais são os mecanismos que possibilitam a cooperação entre indivíduos livres, autointeressados e que não raro concorrem pela posse de recursos escassos a fim de realizar interesses nem sempre compatíveis? Quais são, por outro lado, as condições institucionais que permitem a prevalência desses mecanismos sobre outros menos eficazes de cooperação social? Eis o quebra-cabeça que permeia todos os estudos de economia política. Nesse livro, assumo que mercado e democracia seriam as respostas para as duas perguntas apresentadas acima. (...) mercado e democracia são mecanismos não apenas compatíveis, mas necessários para promover a cooperação – social, econômica e política – em sociedades complexas, isto é, marcada pela existência de indivíduos que se preocupam primordialmente com a realização de interesses particulares. Mas democracia e mercado também se reforçam mutuamente como condições institucionais que promovem a eficiência alocativa dos recursos escassos disponíveis numa dada sociedade.” (PIO, 2002: 13-15)

Na realidade, pode-se perceber que a complementaridade entre democracia liberal e economia liberal de mercado defendida pelos neoliberais não é incompatível com a perspectiva de Acemoglu & Robinson (2012), pois aqueles consideram a democracia liberal como o exemplo na prática mais próximo do ideal de instituições políticas inclusivas e a economia liberal de mercado, de instituições econômicas inclusivas.

No caso do BID, os programas tinham o potencial de favorecer essa complementaridade. Como descrito nos capítulos anteriores, em uma primeira onda de reformas no início dos anos 1990 houve mais programas direcionados à construção de uma economia liberal de mercado e em uma segunda onda na segunda metade daquela década houve programas mais centrados em contornar o déficit democrático.

¹³⁹ Alguns autores como Jeffrey Sachs *et al* (2004), que liderou o Projeto de Objetivos do Milênio da ONU (*UN Millennium Project*), é um dos grandes expoentes quando o assunto é a defesa da ajuda internacional como um importante “empurrão” para romper o círculo vicioso da pobreza (“*poverty trap*”). Seus críticos, no entanto, apontam para um grande número de exemplos que contradizem as convicções de Sachs (RODRIK, 2008: 981-982).

3.1.2 Conceituação de Capacidade Estatal

O debate sobre capacidade estatal ganhou notoriedade quando as teorias que visavam à explicação da política e das ações governamentais foram deslocadas das perspectivas centradas na sociedade (Pluralismo e Estrutural-Funcionalismo, por exemplo), que interpretavam o Estado como uma mera arena de disputa de interesses de facções da sociedade, para aquelas com interesse renovado no Estado, entendendo-o a partir da ótica institucional, como uma megainstituição ou um conjunto entrelaçado de instituições. Além disso, no campo dos estudos sobre desenvolvimento, crescia a insatisfação com as teorias que haviam dominado os debates nas décadas anteriores como as teorias da modernização e as teorias da dependência (Kjaer & Hansen, 2002).

Assim como a maioria dos conceitos em Ciências Sociais, a capacidade estatal não tem uma definição que seja aceita unanimemente. Dentre os trabalhos brasileiros recentes de perspectiva institucionalista, por exemplo, Gomide & Pires (2014: 19-20) apresentam a capacidade estatal como ancorada no *arranjo institucional*¹⁴⁰, isto é, “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação política pública específica”. Já entre os “clássicos” contemporâneos sobre o tema, uma das definições mais citadas do período inicial dessa guinada institucionalista é a de Skocpol (EVANS *et al*, 1985: 09), que parte de um pressuposto weberiano – o monopólio legítimo da violência sobre determinado território, que mantém a ordem interna –, mas que dá ênfase à questão da autonomia do Estado como agente capaz de estabelecer metas e buscá-las:

“Estados concebidos como organizações que exigem o controle sobre territórios e povos capazes de formular e perseguir metas que não são apenas o reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade. É isso que se quer dizer com autonomia estatal. Sem que as formulações independentes de meta ocorram, não se pode falar em Estados como atores importantes. Dando um passo adiante, podemos explorar as capacidades estatais de implementar metas oficiais, principalmente aquelas com a oposição em potencial ou de fato de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrante.”

Em trabalho recente, Saylor (2013) tenta mapear as características destacadas em algumas das conceituações mais conhecidas de capacidade estatal. Dentre essas características estão o controle do território, a força coercitiva preponderante, a capacidade de arrecadação

¹⁴⁰ Gomide & Pires (2014: 19), com base em Fiani (2014), diferenciam contexto institucional de arranjo institucional. O primeiro refere-se “às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas econômico, político e social”, enquanto o segundo refere-se ao conjunto de instituições que condicionam determinados fenômenos específicos.

de impostos, a sua capilaridade na sociedade, o potencial de regular as relações sociais e a condução da economia.

Quadro 14 - As características da capacidade estatal nas definições de diversos autores

	Barnett (1992:41-49)	Grindle (1996; 3-8)	Huber (1995)	Mann (1984)	Migdal (1998-4-5)	Skocpol (1985:16-17)	Slater (2010:3-4)	Smith (2007: 52:55)
Controla o território			X	X		X	X	
Possui força coercitiva preponderante	X	X	X	X		X	X	
Arrecada impostos	X	X	X	X	X	X	X	X
Penetra a sociedade via alianças, força policial ou instituições	X	X	X	X	X	X	X	X
Regula as relações sociais	X	X	X	X	X		X	X
Conduz (um pouco) a produção econômica	X					X		

Fonte: SAYLOR, 2013: 15

No seu trabalho, o autor opta pela definição de Mann de “poder infraestrutural”¹⁴¹ como referência básica de capacidade estatal: “a capacidade de penetrar a sociedade civil e implementar logicamente decisões políticas em toda a sua jurisdição” (SAYLOR, 2013: 02). Apesar de essa definição ser uma das referências “pioneiras” nos estudos mais contemporâneos, contém quase todas as características entendidas como as mais comuns, com exceção da condução econômica. De fato, essa última realmente veio a apresentar-se como uma questão crucial conforme se arrefecia o fundamentalismo de mercado ao final dos anos noventa¹⁴² e o sucesso dos Estados desenvolvimentistas, sobretudo dos asiáticos, ficava difícil de passar despercebido.

¹⁴¹ Em Mann (1984), são diferenciado o poder infraestrutural e o poder despótico. O último refere-se, grosso modo, ao poder autônomo das elites governantes, isto é, não demanda de negociação entre o Estado e a sociedade. Já o primeiro, difundido nas sociedades capitalistas e democráticas, refere-se ao poder negociado, que resulta de regras, o qual o Estado usa para fazer valer suas decisões em âmbito da sociedade civil.

¹⁴² Como comentado no capítulo 1, o relatório do Banco Mundial de 1997, ao trazer a questão da importância do Estado em uma perspectiva institucionalista, pode ser considerado um marco simbólico dessa reversão de tendência.

Uma ressalva importante ao esquema acima é que a definição de Skocpol (1984), segundo Saylor (2013), possui quase todas as características, com exceção do potencial de “regular as relações sociais”. Aparentemente, há uma lacuna nesse ponto a qual o autor se abstém de esclarecer: como é possível um Estado penetrar a sociedade via instituições e força policial sem regular, de alguma forma, as relações sociais. Embora Skocpol não mencione explicitamente a regulação das relações sociais em seu texto, em parte porque esse não era o foco do livro, é possível entendê-la como implícita em alguma medida. A capacidade estatal em Skocpol é caracterizada como aquela que faz valer metas oficiais mesmo a despeito de grupos sociais poderosos, ou seja, isso não descarta a sua regulação como uma forma de contrariá-los.

Na linha de pesquisa sobre o desenvolvimento, a conceituação de Skocpol tem algumas vantagens, como a ênfase na elaboração e no cumprimento de metas, algo também referido no texto como “implementação de políticas públicas e estratégias” (Skocpol et al, 1985: 16), e a ideia da relativa autonomia¹⁴³ do Estado (potencial de “agência”), isto é, não ser capturado por interesses específicos e exclusivos de determinados grupos em detrimento do resto da sociedade. São algumas noções cujas afinidades com o Estado desenvolvimentista podem ser observadas. Alguns pré-requisitos da capacidade estatal, segundo a autora, seriam a soberania, o controle estável administrativo e militar, a existência de funcionários públicos leais e qualificados (burocracia no sentido weberiano) bem como recursos materiais e financeiros suficientes. No entanto, deve-se salientar que os conceitos de capacidade estatal de Skocpol e de poder infraestrutural de Mann (dois dos mais conhecidos e utilizados) não são excludentes e, em grande medida, se sobrepõem. São esses os conceitos-referência desta tese.

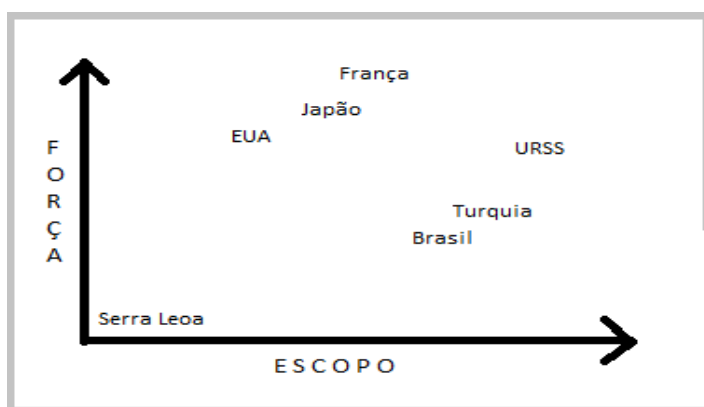
Gomide & Pires (2014) acreditam que, no que se refere aos estudos que se utilizam da capacidade estatal como parte do marco teórico de análise, é dada muita ênfase a sua componente técnico-administrativa e pouca à componente política, sem a qual a interpretação e explicação dos processos fica seriamente comprometida. Grindle (1996) torna o quadro ainda mais complexo ao desdobrar quatro dimensões da capacidade estatal: (1) institucional – “as regras do jogo”; (2) técnica – capacidade de formular políticas macroeconômicas; (3) administrativa – administração efetiva da prestação de serviços e da infraestrutura física

¹⁴³ Evans (2004), em suas considerações sobre o Estado desenvolvimentista, vai apontar a autonomia como um pré-requisito fundamental para pôr-se em andamento estratégias de desenvolvimento efetivas. A autonomia em sua obra é comumente referida por outros autores como *autonomia inserida* (para diferenciar de uma noção de *autonomia insular ou isolada*), ou seja, imbricada nos interesses maiores da sociedade sem se render aos interesses específicos e exclusivos de alguns grupos.

básicas; (4) política – canalização das demandas societais, os processos de representação e resolução de conflitos.

Fukuyama (2007) também versa sobre o tema e, igualmente, parte de uma definição não muito díspar daquela de Skocpol,¹⁴⁴ chamando a atenção para duas dimensões da capacidade estatal: a do escopo e a da força (*enforcement*). A primeira diz respeito à amplitude de questões em relação às quais o Estado tem responsabilidade ou as funções que o Estado assume para si. Já a segunda refere-se à capacidade de fazer cumprir as suas prerrogativas de forma eficaz. Uma das contribuições principais de seu livro para esse debate está no fato de que quando se fala em capacidade estatal, muita atenção é dispensada à questão do escopo em detrimento da força. Para o autor, um país só consegue ter avanços econômicos, políticos e sociais quando preenchido o pré-requisito de possuir instituições políticas estáveis e que funcionem bem, ou seja, discretamente se advoga em favor da dimensão da força e do papel das instituições em detrimento do escopo.

Figura 3 - Matriz de estatalidade de Fukuyama



Fonte: FUKUYAMA (2004:13)

A título de curiosidade, o esquema de Fukuyama (2004: 09), no que diz respeito ao escopo, classifica as funções em três níveis em uma espécie de hierarquização das instituições das mais para as menos básicas a um Estado. No nível mínimo, os Estados assumem as funções de fornecer bens públicos mínimos - defesa, lei e ordem, direitos de propriedade,

¹⁴⁴ “*State-building* (Construção de Capacidade Estatal), no sentido estrito, tem a ver com criar o que Weber chama de monopólio legítimo da violência sobre um território determinado e, conseqüentemente em seu cerne concentra os meios de coerção – em termos práticos exército e polícia – sob controle de uma autoridade política central. Isso demanda, pois, a o desenvolvimento de outras instituições estatais, começando com a autoridade tributária (que deve ser, pelo menos, parcialmente coercitiva), mas também inclui alguns tipos de bens públicos.” (FUKUYAMA, 2007: 11)

gerenciamento macroeconômico e saúde pública - e promoção da equidade (proteção dos mais vulneráveis). No nível intermediário, assume as funções de direcionar as externalidades como educação e meio ambiente, regular monopólio e superar as assimetrias de informação (seguro, regulação e proteção social). No nível que ele chama de “ativista”, o Estado enfatiza questões como a política industrial e a redistribuição de riqueza.

Quadro 15 - Escopo e funções conforme os tipos de Estado

Estado Mínimo	Defesa
	Lei e Ordem
	Direitos de propriedade
	Gerenciamento Macroeconômico
	Proteção de Vulneráveis
	Saúde Pública
Estado Intermediário	Educação
	Regulação Financeira
	Pensões Redistributivas
	Proteção Ambiental
	Proteção ao Desemprego
Estado Ativista	Tutelar Mercados (Foster Markets)
	Custear Redistribuição
	Canalizar Iniciativas

Fonte: FUKUYAMA (2004: 10)

Sob essa perspectiva, o grande desafio passa a ser como conseguir instituições fortes em nível de Estado. Para Fukuyama (2004: 82), não existe desenho organizacional que seja a priori “ótimo” e globalmente válido: “Programas bem-sucedidos são geralmente idiossincráticos, envolvem o que James Scott rotula de *metis* – a habilidade de usar conhecimento local para criar soluções locais.” Ideia que converge com a colocação de Balestro (2011: 77): “Essas estratégias constituem processo político e social de tentativa e erro. Não há lugar para um desenho institucional *ex-ante*. A estratégia de desenvolvimento evolui por meio de experiência e adaptação”.¹⁴⁵ Volta-se, assim, à crítica da monocultura institucional de Peter Evans (2004).

¹⁴⁵ Traduções minhas das citações nesse parágrafo.

3.1.3 Teorias sobre Construção da Capacidade Estatal

Dentre as obras que são referências sobre a construção histórica das capacidades estatais dos atuais Estados-nações, destacam-se, especialmente, *The Formation of National States in Western Europe* e *Coercion, Capital and European States* de Charles Tilly. Para o autor, a linha-mestra em torno da qual se estruturou o aparato estatal (“*state-making*”) foi a construção de um sistema tributário em função do imperativo por recursos, indispensáveis para custear as guerras. Em outras palavras, diante da ameaça constante de outras nações às frágeis soberanias emergidas na Idade Moderna, manter uma máquina bélica efetiva demandava recursos os quais deveriam ser conseguidos por um sistema fiscal eficiente. Além disso, não bastava ter uma arrecadação eficiente; era necessário um sistema administrativo que pudesse gerenciar esses recursos.

A organização política em torno do Estado-nação¹⁴⁶, estruturada pela construção dessa capacidade estatal, teria sido uma consequência não planejada e não intencional, isto é, uma “externalidade da prática extrativa” de natureza contingente. Três características elementares podem ser observadas nessa entidade política nascente: a capacidade extrativa (capacidade de arrecadação do Estado), o aparato bélico-militar e a organização administrativa. Essa forma de organização política, que surgiu originalmente na Europa Ocidental, posteriormente veio a expandir-se para o resto do mundo.¹⁴⁷

Kurtz (2013) chama atenção para o fato de que o modelo explicativo de Tilly, inspirado na experiência europeia e condicionado pelo imperativo belicista, não é útil para a análise de outros casos, especialmente na América Latina cujos Estados nacionais emergiram em um contexto distinto do europeu: o desenvolvimento institucional latino-americano teria sido “ordinário”, portanto, sem a ameaça bélica externa constante. Outra crítica do autor volta-se à ampla e persistente presença do conceito de “doença holandesa” ou “maldição dos recursos naturais” para explicar a baixa capacidade estatal de alguns países em desenvolvimento.¹⁴⁸ Nessa lógica, diante da disponibilidade de recursos naturais abundantes, os governos tenderiam a concentrar a sua atenção nas fontes fáceis de riqueza, isto é, haveria uma maior propensão para a emergência de “instituições extrativas”, nos termos de Acemoglu

¹⁴⁶ Para Tilly, o Estado antecedeu a nação. O processo de homogeneização cultural com o intuito de forjar nações teria ocorrido como em um segundo momento para fazer identificarem-se governantes e governados.

¹⁴⁷ Nas Relações Internacionais, um dos trabalhos-chave que versa sobre a expansão do sistema de estados europeus para o resto do mundo e, conseqüentemente, do modelo de organização política das sociedades em torno dos Estados-nações é “A Evolução da Sociedade Internacional” de Adam Watson.

¹⁴⁸ Jeffrey Sachs e Andrew Warner (2001) têm alguns estudos nos quais alguns casos no continente africano são condizentes com a “teoria da maldição dos recursos naturais”.

& Robinson, ou de um “Estado predatório”, nos termos de Evans. Além disso, sob essas condições, não há pressão para se criar e organizar aparatos administrativos e fiscais mais efetivos, tornando-os mais vulneráveis à corrupção. O autor, considerando essa explicação simplista, apresenta como contraprovas casos como o chileno, que ao anexar antigos territórios peruanos ricos em nitratos, teve sua capacidade estatal aumentada (Kurtz, 2013: 139).

O autor acredita que a capacidade estatal atual dos países da região pode ser mais bem entendida se observadas as suas histórias e as dependências de trajetória. No seu modelo explicativo, que focaliza a dimensão das relações Estado-sociedade, estabelecem-se dois momentos cruciais para sua trajetória institucional: as relações de trabalho à época da independência administrativa e o *timing* da incorporação das massas ao processo político (amplo sufrágio). Estariam em uma posição favorável a uma melhor capacidade estatal aqueles que tivessem relações livres de trabalho à época da independência e uma incorporação gradual das massas ao processo político, isto é, o sistema político tenha se antecipado à cessão dos direitos de participação política.¹⁴⁹ Nos estudos de caso do autor, as maiores capacidades estatais de Chile e Uruguai são explicadas por esses dois países terem estado em posições favoráveis nesses dois momentos históricos. Já as menores capacidades de Argentina e Peru são explicadas por sua posição desfavorável em um ou nos dois momentos.¹⁵⁰

Quadro 16 - Os casos nos dois momentos históricos de inflexão na trajetória institucional¹⁵¹

	Posição Favorável	Posição Desfavorável
Momento 1 (Relações Livres de Trabalho à época da independência)	Argentina Uruguai Chile	Peru
Momento 2 (Incorporação Ordenada das Massas ao Processo Político)	Uruguai Chile	Peru Argentina

Fonte: Elaboração própria do autor

¹⁴⁹ Em contraste com o direito cedido por meio da pressão das massas.

¹⁵⁰ A Argentina teve a incorporação das massas de forma descompassada com a ideal e o Peru esteve em posição desprivilegiada tanto na independência quanto no tempo adequado de universalização dos direitos políticos.

¹⁵¹ O Brasil não consta na elaboração original de Kurtz.

Em seu livro, o autor não faz nenhuma menção ao Brasil, embora esse pudesse ser um caso interessante, porque suas posições favorável e desfavorável nos momentos históricos de inflexão foram inversas às da Argentina: no primeiro momento, o Brasil iniciou com relações de trabalho semisservi e, no segundo momento, a inclusão eleitoral das massas aconteceu de forma tutelada pelo governo Vargas¹⁵². A maior capacidade estatal do Brasil poderia sugerir que o segundo momento é mais crucial do que o primeiro, mas isso é apenas uma hipótese.

Embora Kurtz tenha trazido ao centro de seu modelo a dimensão histórica, negligenciada por muito tempo pela Ciência Política e pela Sociologia norte-americanas, e esteja consoante com a ideia da capacidade estatal como uma construção de longo prazo e de caráter incremental de Lange & Rueschemeyer (2005) e do *path dependence* das instituições de North (1990), há alguns pontos passíveis de questionamento. O principal é a distância temporal dos momentos de inflexão na trajetória institucional dos países, ou seja, dos anos trinta, época da incorporação eleitoral das massas, para os dias atuais, já se passaram mais de sete décadas, incluindo períodos e episódios importantes da história latino-americana como aqueles do desenvolvimentismo e das reformas estruturais com impactos profundos nas arquiteturas institucionais dos Estados. Dessa forma, as variações na capacidade estatal ao longo desses últimos quase oitenta anos não encontram muitos elementos úteis ao seu esclarecimento nesse modelo explicativo.

Recentemente, Saylor (2013) busca compreender as diferenças das capacidades estatais dos países em desenvolvimento, com uma atenção especial para a refutação dos modelos explicativos com base no contexto bélico e na maldição dos recursos naturais. Para ele, o que explica a qualidade do *state-building* na presença de recursos naturais abundantes ou na produção de *commodities* voltada para a exportação está na participação daqueles envolvidos na produção e exportação nas coalizões governamentais (elite governante). Quando esses grupos fazem parte do governo, eles pressionam para que as instituições não sejam extrativas e que os recursos arrecadados sejam canalizados para o fornecimento de bens públicos. O aumento da arrecadação do Estado é entendido como dependente do aumento das exportações, ou seja, proporcional. No entanto, nos casos em que produtores ou exportadores são marginalizados politicamente, a tendência é dos grupos governantes é de extrair o

¹⁵² A incorporação das massas no Brasil não é uma questão simples e não está isenta de controvérsias em relação a seu caráter gradual/abrupto e (des)ordenado. A literatura acadêmica mais tradicional, como em Janotti (1985) ou em Gomes (1994), enfatiza o caráter de tutela do governo varguista em relação às massas e aos trabalhadores, já a produção mais recente, como expõe Tavolaro & Tavolaro (2010), tenta enfatizar a luta, o “agonismo” e o protagonismo desses grupos pela ampliação de sua cidadania, o que inclui os direitos políticos.

máximo possível em valores absolutos, mesmo que faça beirar ao ponto da inviabilidade da atividade econômica. Nesses casos, os recursos extraídos dificilmente são direcionados para os interesses coletivos da sociedade ou revertidos como bens públicos ou incentivos aos produtores e exportadores.

Nessa perspectiva, os momentos de “boom” ou expansão econômica pelo aumento das exportações desses produtos podem servir ao fortalecimento da capacidade estatal dos países governados por essas coalizões que incluem produtores e exportadores. Os casos explorados pelo autor são: o cobre e o trigo chilenos (1848-1883); a lã argentina (1852-1886); o açúcar mauriciano (1825-1896); o do café colombiano (1880-1905); o do cacau ganense (1945-1966); e os produtos agrícolas nigerianos (1945-1966). Os três primeiros seriam casos de sucesso e os três últimos de fracasso no que se refere à construção de capacidade estatal. O autor cita o Brasil como um caso bem sucedido na inclusão desses grupos e na construção de capacidade estatal (SAYLOR, 2013: 54).

No passado, trabalhos como os de Sachs & Warner (1997), que investigaram alguns países africanos, encontraram evidências que corroboraram com a existência, em alguma medida, da “maldição dos recursos naturais”.¹⁵³ A pesquisa de Saylor traz mais uma variável – a das coalizões e a da inclusão política – para matizar tal teoria e para ajudar a compreender a complexa questão da construção da capacidade estatal e, com efeito, os processos de desenvolvimento e as diferenças nesse quesito entre os países. A ideia central do livro está em consonância com outras obras recentes como Acemoglu & Robinson (2012) que, sem analisar especificamente a questão da capacidade estatal, defendem que a chave do sucesso dos países desenvolvidos é a combinação de instituições inclusivas (possibilidade de participação da maioria e, idealmente, de todos) nas esferas econômica e política. Nesse sentido, a contribuição de Saylor é fazer uma ponte entre a questão da participação ampliada (instituições inclusivas) e a capacidade estatal, cujo potencial cada vez mais tem sido entendido como um pré-requisito para um bom desempenho econômico.

Dentre os pontos que têm ganhado mais destaque recentemente no debate sobre capacidade estatal está a sua relação com a democracia. Em trabalhos mais antigos como os do próprio Mann (1984), a questão já aparecia de alguma forma. Em sua definição de poder infraestrutural, pressupunham-se regras negociadas entre sociedade e Estado para que as

¹⁵³ Em trabalhos mais recentes, como Sachs & Warner (2001), essa teoria é matizada.

políticas públicas pudessem ser feitas valer, ou seja, os princípios democráticos estavam implícitos.

Ao revisitar essa questão, Mann (2008) destaca os estudos de Linda Weiss e Dan Slater. A primeira autora trabalha o conceito de “Interdependência Governada”, uma derivação de poder infraestrutural¹⁵⁴, para explicar o sucesso de países como a Coreia do Sul, mas que também pode ser observado em outros países como Alemanha, França e Estados Unidos, em um contexto de globalização no qual: “*Government agencies link with civil society groups, negotiate with them, and coordinate the blending of public and private resources for developmental goals*” (MANN, 2008: 361). Em outras palavras, a globalização não destruiu os Estados-nações e não significou a supremacia do fundamentalismo de mercado ou de um estatismo isolacionista, mas impôs desafios os quais só foram superados exemplarmente mediante a simbiose e parceria entre Estado e grupos da sociedade civil.¹⁵⁵ Já o segundo autor tenta entender o porquê de países de maior tradição “quase democrática” na região, como Filipinas, Tailândia e Indonésia, terem menor presença do poder infraestrutural do que países menos democráticos, como Cingapura e Malásia. Para o autor, no primeiro grupo de países, mesmo que haja procedimentalmente eleições multipartidárias, a política é controlada *de facto* por oligarquias, isto é, a política controlada por oligarquias é uma barreira ao desenvolvimento do poder infraestrutural. Enquanto, no caso da Malásia, há uma mistura de Estado autoritário e partidos capazes de mobilizar as massas (*mass mobilizing parties*), no qual a presença das massas viabiliza a capilarização do poder infraestrutural.¹⁵⁶

Em outros trabalhos mais recentes, como em Kjaer *et al* (2002), a capacidade estatal é colocada como um mecanismo de *feedback* entre o Estado e a sociedade, na qual as mudanças podem vir de pressão da sociedade sobre o Estado em uma *lógica funcional* ou pode ocorrer pela iniciativa do Estado (lógica causal).

Na realidade, o estado da arte dos debates sobre capacidade estatal na América Latina tem ao seu centro as relações entre *state-building* e democracia (inclusão/participação política) como um desafio. Gomide & Pires (2014), por exemplo, propõem discutir a

¹⁵⁴ Nas palavras de Weiss (MANN, 2008: 361), “Governed Interdependence is a *species* derived from the *infrastructural genus*”.

¹⁵⁵ Deve-se notar, no entanto, que os grupos da sociedade civil aos quais Weiss se refere são, na verdade, principalmente os grupos empresariais. As classes populares e a classe média não são privilegiadas por seu modelo analítico.

¹⁵⁶ Curiosamente, Slater não aplica o seu modelo analítico ao caso de Cingapura inicialmente mencionado, deixando-o inexplicado.

possibilidade de construção de capacidade estatal no subcontinente em um contexto de complementaridade entre Estado desenvolvimentista e democracia, ideia pela qual os autores são entusiastas. Essa discussão é importante porque o momento histórico em que muitos desses países vivenciaram maior fortalecimento de seus Estados foi em meio a uma complementaridade entre regimes autoritários e estratégias do desenvolvimentismo “clássico”. Na pesquisa de Vom Hau (2012), pode-se ver ainda mais matizada essa relação entre democracia e capacidade estatal, ao observar-se que houve vários casos de Estados patrimonialistas que foram bem-sucedidos em promover o crescimento econômico, mesmo que esses arranjos não fossem sustentáveis no longo prazo. Já no trabalho de Bäck & Hadenius (2008), que versa sobre a relação entre democracia e capacidade burocrática, conclui que os casos extremos estão relacionados: de um lado, altíssimo grau de democracia com altíssima capacidade burocrática, e, de outro, baixíssimo grau de democracia com baixíssima capacidade burocrática. Contudo, entre os casos intermediários não existe um padrão.

As questões do fortalecimento das instituições e da consolidação democrática certamente entraram na agenda do BID, principalmente na segunda onda de reformas a partir de 1995, e ambas eram entendidas como relacionadas. Nos programas de Modernização do Estado¹⁵⁷, o discurso sobre contornar o déficit democrático das instituições estatais, principalmente daquelas relacionadas à Administração Pública, tornou-se onipresente. No entanto, como será visto na análise dos programas, foram feitas poucas propostas que contemplavam a participação efetiva da sociedade na prática. As iniciativas que existiram constituíam-se, em sua maioria, na inclusão de cláusulas de transparência e *accountability* nos projetos, mas que em muitos casos não passavam de letra morta na prática, conforme a crítica de vários autores.¹⁵⁸

3.1.4 Observando a Capacidade Estatal

Como comentam Kjaer *et al* (2002), a capacidade estatal em si não é uma característica tangível, mas suas consequências e pré-condições como crescimento econômico e arrecadação fiscal podem ser observadas. Ao revisar uma série de trabalhos que versaram

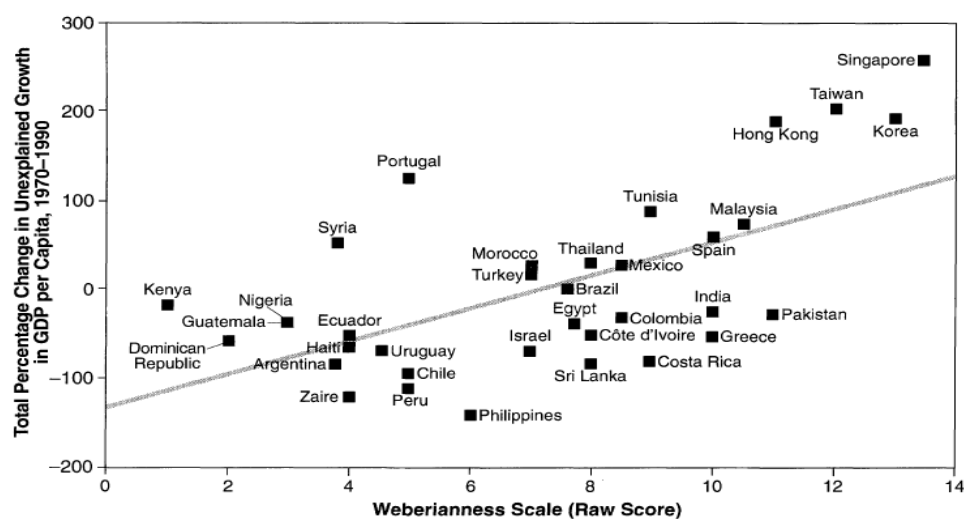
¹⁵⁷ A metacategoria cujos programas serão analisados nessa tese é a de Modernização do Estado. No entanto, alguns marcos teóricos como o conceito de “Interdependência Governada” de Weiss, útil para compreender a parceria entre empresariado e Estado, encontraria um terreno profícuo na análise dos programas da metacategoria de Competitividade.

¹⁵⁸ Isso foi comentado no Capítulo 1.

sobre a conceituação e a mensuração da capacidade estatal, Hendrix (2010) conclui que três fatores são responsáveis por 90% da caracterização multidimensional do conceito. O primeiro fator, correlacionado positivamente, seria a “legalidade racional” à Weber, isto é, quanto maior a presença e a efetividade de um Estado de direito (*rule of Law*) tanto maior é a capacidade estatal. O segundo fator, correlacionado negativamente, é a presença de uma autocracia rentista, ou seja, uma elite governante de natureza extrativa que não apenas parasita a riqueza gerada pela matriz econômica dinâmica, mas também, muitas vezes, lança mão de políticas que a inibem ou punem-na (algo análogo ao “Estado predatório” de Evans). O terceiro fator, também correlacionado negativamente, é o neopatrimonialismo, a saber, a persistência na contemporaneidade da não diferenciação entre interesses públicos e privados por parte dos agentes da Administração Pública. No que se refere aos critérios mais utilizados em pesquisas acadêmicas para a mensuração da capacidade estariam dois: (1) aqueles relacionados à qualidade burocrática e; (2) aqueles relacionados com a capacidade de arrecadação.

Entre os índices mais conhecidos e citados do primeiro tipo está a “escala de weberianismo” elaborado por Rauch & Evans (1999), voltado para mensurar a qualidade burocrática. A referência do índice tem a ver com a preocupação weberiana sobre o papel das estruturas de autoridade burocrática em facilitar o crescimento econômico. A escala foi construída com base em características como o recrutamento (seleção) meritocrático dos servidores e a carreira previsível no serviço público com possibilidade de ascensão. O pressuposto é de que uma burocracia qualificada é um pré-requisito central de um Estado capaz. Os dados foram fornecidos por especialistas em vários países. Os autores encontraram uma relação diretamente proporcional entre a qualidade burocrática e crescimento econômico no período entre 1970 e 1990.

Gráfico 21 – Relação entre crescimento econômico e Estado weberiano



Fonte: Rauch e Evans (1999)

Em perspectiva parecida, DeRouen & Sobek (2004), preocupados com a relação entre qualidade burocrática e duração e resultado de guerras civis, utilizam-se do *International Country Risk Guide* do *Political Risk Service Group* (PRSG) que varia em uma escala de zero a seis, baseada na opinião de especialistas sobre três características da burocracia dos países: (1) recrutamento e ascensão meritocrática na carreira pública; (2) isolamento da pressão política; e (3) capacidade de prover serviços durante as mudanças de governo.

Já Fearon (2005), ao estudar a questão da capacidade estatal em contextos de ameaça de guerras civis e de maldição dos recursos naturais em países cuja economia gira em torno da exportação de *commodities*, preferiu utilizar como parâmetro de mensuração *o risco de expropriação e não cumprimento de contratos*, também elaborado por especialistas da PRSG. A credibilidade das instituições é observada a partir da capacidade dos governos de firmarem compromissos com os investidores privados e cumpri-los, ou seja, se os investidores confiam naquele governo é porque acreditam em sua capacidade de sustentar contratos.

O segundo tipo de índice operacionaliza a capacidade estatal por meio da observação de sua capacidade de arrecadação (sob a forma de impostos, taxas, contribuições, etc) ou, de forma mais ampla, a capacidade do Estado de acessar os recursos societais. De acordo com Lieberman (2002: 92): “*Tax collection is ultimately the product of policy making, the monitoring of economic activity, the administration of complex laws, and judicial and punitive enforcement. For scholars, varied levels of tax revenue reflects variations in these state processes*”. Thies (2010), por exemplo, ao estudar questão similar a de Fearon (2005),

parte da premissa de que a evolução do Estado anda *pari passu* com a evolução da arrecadação¹⁵⁹ e utiliza como parâmetro quatro medidas: (1) participação do governo – uma medida da quantidade de recursos da sociedade consumidas pelo governo, mas cujo foco está nos gastos do que na arrecadação; (2) receita total – inclui tanto as receitas sob a forma de impostos como aquelas sob outras formas; (3) carga tributária – receita dos impostos como porcentagem do produto interno bruto; (4) capacidade política relativa – uma medida que compara a arrecadação de fato de um país com a arrecadação esperada para um país com aquele grau de desenvolvimento e de recursos.

A principal crítica ao uso da capacidade de arrecadação de um Estado como parâmetro para a mensuração da capacidade estatal pode ser mais bem entendida levando-se as considerações de Fukuyama sobre a diferenciação entre as dimensões do escopo e da força, mencionadas anteriormente. Se a carga tributária ou o percentual de arrecadação em relação ao PIB fossem sinônimos de capacidade estatal, o Brasil teria uma capacidade estatal maior do que a dos Estados Unidos. Uma arrecadação grande, em termos tanto proporcionais quanto absolutos, não implica uma reversão automática em quantidade e qualidade de serviços oferecidos aos cidadãos. Além disso, os países diferem muito na concepção sobre o ideal de organização econômico-política, a saber, o lugar do Estado na economia. Por exemplo, nos países de tendência mais liberal como os Estados Unidos, pressupõe-se um escopo de atuação estatal mais reduzido do que aquele dos países escandinavos, que têm Estados de bem-estar social mais desenvolvidos, de modo que é compreensível que os últimos tenham cargas tributárias maiores que o primeiro. Mesmo assim, a capacidade fiscal-arrecadatória de um Estado de levantar recursos frente à sociedade para manter o seu funcionamento e prestar serviços a ela certamente é um parâmetro importante e plenamente justificável do ponto de vista lógico.

Nessa tese, os dois pré-requisitos básicos da capacidade estatal apontados por Hendrix (2010), a capacidade fiscal-arrecadatória e a qualidade e os incentivos ao funcionalismo público, serão os conceitos-guia que estruturarão a análise dos programas do BID, ou seja, investigar-se-á se e como esses programas interferiram nesses aspectos, a partir de uma perspectiva institucionalista discursiva.

¹⁵⁹ Conforme o próprio autor, essa ideia é inspirada no trabalho de Levi (1988).

3.2 AS REFORMAS DO SETOR PÚBLICO E A MODERNIZAÇÃO DE ESTADO SEGUNDO O BID

3.2.1 Reforma de Estado e Reforma Administrativa como condições necessárias à superação dos problemas latino-americanos

Kettl (2005) aponta que, embora seja difícil precisar a origem e as causas exatas, uma onda global de reforma no setor público com os objetivos de aumentar a eficiência e a eficácia e reduzir custos, geralmente associada com a redução do escopo de atuação do Estado, emergiu nos anos oitenta. A Nova Administração Pública (*New Public Management*), que inspirou várias dessas reformas, tinha afinidade eletiva com o Neoliberalismo, ao defender a adoção de princípios de gestão que se assemelhavam à gestão das firmas privadas. Alguns países anglófonos como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália são comumente apontados como experiências pioneiras de reformas profundas no setor público. Mas, em pouco tempo, “reformular” tornou-se a palavra de ordem mundo afora.¹⁶⁰

Na América Latina, as justificativas para essas reformas ancoraram-se no esgotamento da ISI. A antiga complementaridade entre sistemas políticos autocráticos, economias fechadas de grande participação Estatal e administrações públicas burocráticas com quadros inchados parecia, então, insustentável.

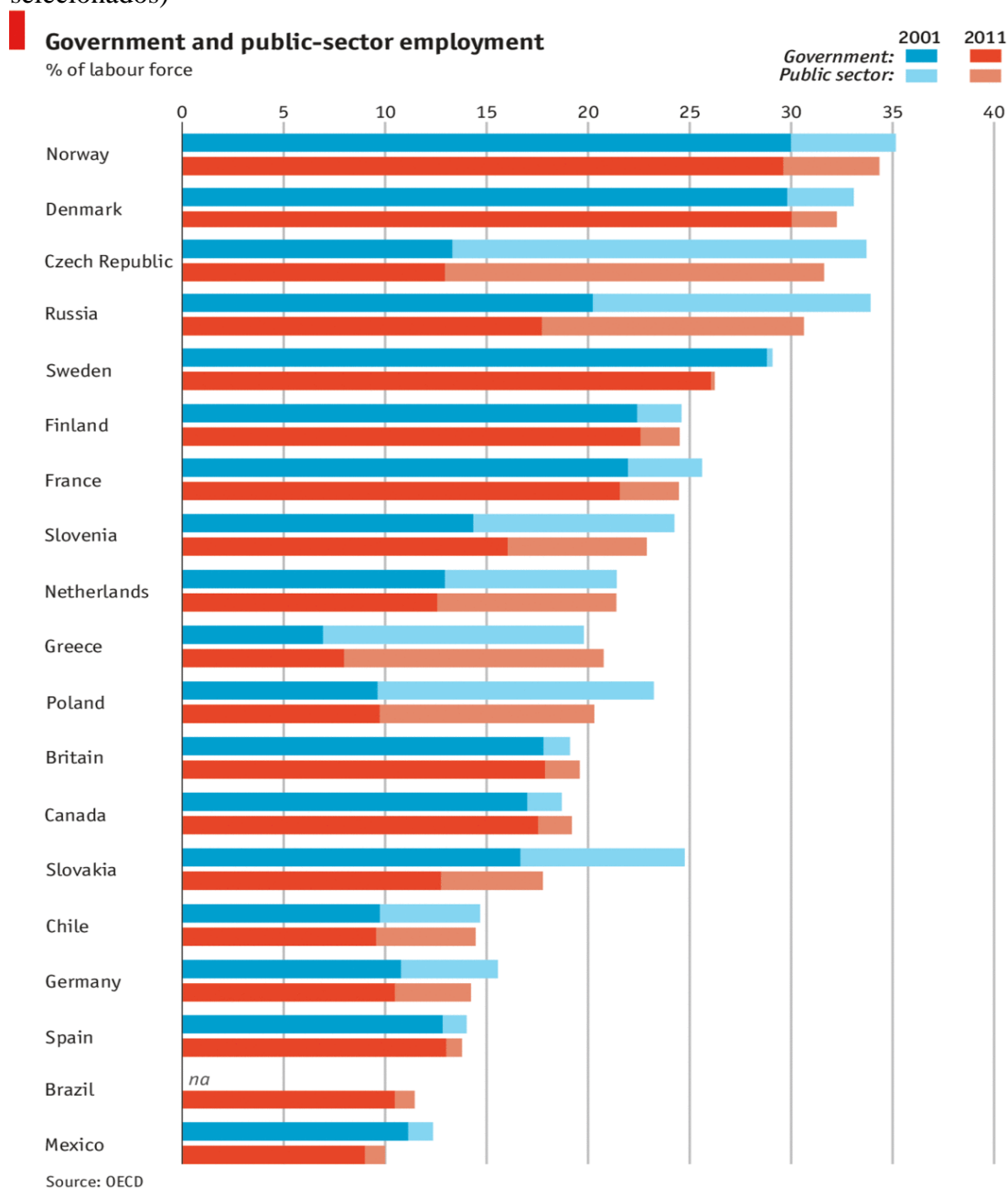
“(…) a prodigalidade, o desperdício, a fraude e o desmazelo, engendrado inclusive pela falta de controle de orçamento, redundaram em detrimento dos programas de investimento público básico, que tiveram de ser cortados ou financiados por empréstimos externos, o que não era saudável, tendo em vista a crescente anorexia fiscal. Nos anos 80, as contradições internas da estrutura cresceram a tal ponto que o sistema não era mais viável.” (GLADE, p. 132)

Como se percebe na citação acima, a crise vivenciada nos anos oitenta pela América Latina é atribuída pelo autor ao antigo Estado desenvolvimentista e ao antigo desenho institucional da Administração Pública: uma configuração em que as prioridades dos gastos estatais estavam invertidas (empresas estatais e órgãos “paraestatais” em detrimento dos serviços básicos a maioria dos cidadãos) e com uma máquina administrativa-burocrática inchada, ineficiente e parasitada. No entanto, devem-se abrir parênteses para matizar-se essa crítica. Se, por um lado, é amplamente sabido que a qualidade dos serviços públicos deixava a desejar (e continuam até hoje); por outro, atribuir-se a ineficiência dos serviços ao excesso do

¹⁶⁰ Lardone (2006), que pesquisou as relações entre BID e a Argentina, também se dedicou a entender os mecanismos de disseminação dos paradigmas de administração pública e do imperativo das reformas de Estado e administrativa.

número de funcionários públicos em países latino-americanos como o Brasil não está totalmente correto. Um estudo da OCDE, republicado parcialmente na revista *The Economist*, indica que a proporção de servidores públicos em países em desenvolvimento continua inferior àquela dos países desenvolvidos.

Gráfico 22 – Proporção de servidores públicos em relação à força de trabalho (países selecionados)



Fonte: The Economist

Glade (1998) aponta que três processos passaram a ocorrer em trajetórias mais ou menos paralelas e que pareciam convergir para uma nova complementaridade com potencial virtuoso: a reestruturação econômica à luz de princípios neoliberais, as reformas de Estado influenciadas pelo paradigma da Nova Administração Pública e a democratização. Embora o esforço analítico do autor seja de diferenciar esses processos, na prática eles estavam, em grande medida, inter-relacionados. É interessante ressaltar que os três processos vão ser amplamente defendidos pelas instituições financeiras internacionais, inclusive o BID, como necessários para que a América Latina entrasse de volta no caminho do desenvolvimento.¹⁶¹

O que Kettl (1998), citado anteriormente, chama genericamente de “reforma do setor público” inclui conceitos como “Reforma de Estado” e “Reforma da Administração Pública”. Blutman (2009) entende que a primeira é aquela que afeta a composição de poder e transforma estruturalmente a relação do Estado com a sociedade, enquanto a segunda tenderia a estar voltada para si mesma (“*endogâmica*”) e a transformar a gestão da administração pública. Em sua percepção, o sentido da primeira não seria apenas mais abrangente, mas também englobaria o conteúdo da segunda.¹⁶² Nesse sentido, reformas que visassem a contornar uma crise fiscal do Estado, por exemplo, estariam mais no âmbito da Reforma de Estado, enquanto a informatização de um departamento de trânsito estaria mais no âmbito da Reforma da Administração Pública.

A Reforma de Estado, grosso modo, tinha a ver com repensar o próprio Estado, suas funções, sua estrutura e suas prioridades. Nesse contexto, ressaltam-se a crise fiscal dos Estados¹⁶³ e a ascensão do pensamento neoliberal como fatores que influenciaram essas reflexões sobre o dever-ser do Estado e as reformas. Sobre esse ponto, pode ser esclarecedor o esquema analítico de Bresser-Pereira (1998), que distingue quatro dimensões do Estado: o núcleo estratégico (no qual se definem as leis, as políticas públicas e como fazê-las serem cumpridas), as atividades exclusivas (ex.: forças armadas, cobrança de impostos, emissão de

¹⁶¹ Esses processos, principalmente a reestruturação econômica e a Reforma de Estado, vão ser defendidas inicialmente pelo FMI e pelo Banco Mundial. Nota-se a adoção desse discurso pelo BID a partir de seu novo mandato estabelecido no Sétimo Aumento Geral de Capital em 1989-1990.

¹⁶² Blutman (2009: 23) refere-se às reformas de Estado como ajustes e às reformas administrativas como “ajustes dos ajustes”.

¹⁶³ A Crise Fiscal do Estado nesse período era tomada como uma verdade absoluta. Identificava-se como sua causa o amplo escopo de atuação do Estado, isto é, o grande número crescente de funções, como as de bem-estar social, assumidas sem ter como serem custeadas. Autores como Wolfgang Streeck (2014) discordam desse diagnóstico e defendem que a causa estava na incapacidade das economias desenvolvidas de manterem o mesmo ritmo de crescimento.

passaportes, fiscalização e regulamentação de algumas atividades e serviços, etc), as atividades não exclusivas (ex.: saúde, educação e pesquisa) e a produção de bens e serviços para o mercado (ex.: empresas estatais).

Uma das interpretações era que atividades como a produção de bens e serviços ocupava demasiado espaço na agenda estatal, o que implicava tempo e recursos, invertendo a lógica sobre o que deveria ser prioritário, interferindo no funcionamento do mercado e subsidiando empresas ineficientes, algumas das quais contribuía com a crise fiscal e serviam de “cabides de emprego” ou redutos de *rent-seeking*. No reordenamento das prioridades, defendia-se a elevação da importância das atividades exclusivas em detrimento da produção de bens e serviços para o mercado, enquanto as atividades não exclusivas ficariam preferencialmente a cargo da iniciativa pública não estatal: as organizações sociais (OS). De acordo com a perspectiva neoliberal, que se fortalecia nos anos oitenta, o Estado simplesmente deveria abrir mão da produção de bens e serviço para o mercado em favor da iniciativa privada. É por isso que essa primeira geração de Reforma de Estado, na virada dos anos oitenta para os noventa, é comumente associada com a panaceia das privatizações e com a redução do Estado.

Quadro 17 - Modelos institucionais, formas de propriedade e de administração

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		Instituições	
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Pol. Públicas	
	SERVIÇOS EXCLUSIVOS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Reguladoras	
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●				●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→ Privatização		●			●	Empresas Privadas

Fonte: SETTI (2011: 169)

Com o foco do Estado voltado para as atividades exclusivas, outra questão que entrava para a pauta das Reformas, era a incapacidade da antiga administração pública burocrática de prestar serviços de boa qualidade ao cidadão. Posteriormente, agregar-se-ia a preocupação com a falta de crescimento econômico, atribuída, em parte, à má administração pública (Bresser-Pereira, 1998: 22-23). Essas seriam questões que estariam mais ligadas à Reforma Administrativa.

Mais especificamente sobre a Administração Pública, em artigo de referência Bresser-Pereira (1996) identificava na evolução histórica dos Estados três paradigmas: o patrimonialista, o burocrático e o gerencialista.¹⁶⁴

No primeiro, das monarquias absolutistas, o Estado era confundido como propriedade do rei, ou seja, não havia distinção entre o público e o privado de modo que o nepotismo e o empreguismo eram a norma.

No segundo, emerso da incompatibilidade do paradigma anterior com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares do século XIX, quando havia se tornado imprescindível a distinção entre público e privado bem como entre o político e o administrador público. A referência à idealização desse modelo no plano teórico é Max Weber, que destaca o princípio racional-legal e a importância da hierarquia e do cumprimento das regras e normas. Conforme o pequeno Estado liberal do século XIX, de escopo limitado de atuação,¹⁶⁵ transicionou para outras formas de Estado como o de Bem-Estar Social ou o Desenvolvimentista, agregando inúmeras funções e prerrogativas, o modelo burocrático expôs seus limites: a ineficiência, a morosidade, a falta de qualidade, o alto custo e o excesso de quadros da burocracia bem como a falta de flexibilidade para o *policy-maker* e um aparato administrativo mais centrado em si do que na prestação de serviços ao cidadão.

“No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de infraestrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da

¹⁶⁴ Em trabalhos mais recentes, Bresser-Pereira delinea um quarto paradigma – o republicano – com o qual ele se identifica. Um Estado republicano seria “um Estado forte e capaz, dotado de legitimidade democrática e de eficiência administrativa, e apto a se defender contra indivíduos e grupos poderosos que buscam capturá-lo ou privatizá-lo.” (BRESSER-PEREIRA, 2009: 163)

¹⁶⁵ Bresser-Pereira (1996: 5) afirma que no Estado Liberal clássico são necessários apenas quatro ministérios: Justiça, Defesa, Relações Exteriores e da Fazenda.

sociedade, mas às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.” (Bresser-Pereira, 1996: 5)

A ascensão do paradigma gerencialista, entendidos por alguns autores como Clarke & Newman (2012), como sinônimo de Nova Administração Pública, veio como uma alternativa para superar os limites do paradigma burocrático. Suas principais características seriam uma maior flexibilidade da administração pública, a descentralização política (das atribuições e recursos), a descentralização administrativa (*policy-making*), uma organização com menos níveis hierárquicos em detrimento do sistema piramidal, o pressuposto da “confiança limitada” em detrimento da “desconfiança total”, o controle dos resultados *a posteriori* em vez do controle rigoroso de cada uma das etapas de um processo e uma administração voltada para o cidadão em vez de ser autorreferida (Bresser-Pereira 1996: 5-6).

Polidano (1999) comenta que, entre os países em desenvolvimento, o comprometimento das reformas estaria mais em nível retórico do que no nível da prática e a regra geral não seria a adoção da totalidade das reformas, além das discrepâncias dos resultados entre os casos em que elas foram adotadas. Já Setti (2011) acha importante diferenciar duas concepções de Reforma de Estado: uma “restrita” ou “tecnicista”, na qual apenas aspectos contábeis e de desenho institucional em uma lógica de mercado são levados em conta, negligenciando aspectos humanísticos, e uma “irrestrita” ou “expandida” na qual todos os aspectos nas relações entre Estado e sociedade civil devem ser considerados, sobretudo as questões sociais e as especificidades de países em desenvolvimento. Segundo o autor, a primeira concepção, da qual Bresser-Pereira seria um expoente, teria predominado nas reformas na América Latina, especialmente no Brasil e na Argentina.

Como já foi comentado anteriormente, é comum se referir às reformas como ocorridas em duas ondas ou gerações (Rodrik, 2006; Setti, 2011; Bresser-Pereira & Spink, 1998; Costa, 1998; entre outros). A primeira, mais focada no saneamento fiscal, nas privatizações e na abertura e liberalização comercial, e a segunda, na qual se destaca, entre outros temas, a Reforma da Administração Pública. Isso pode ser percebido na própria mudança de discursos e programas de instituições financeiras internacionais como no caso do BID e de governos nacionais como o caso do Brasil e da Argentina.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Rodrik (2006) fala em uma transição do fundamentalismo de mercado para o fundamentalismo das instituições.

No Brasil, a entrada de Collor no poder em 1990 pode ser considerada o marco simbólico da primeira geração de reformas, mas, como comentado no capítulo anterior, mesmo que as medidas tomadas por seu governo fossem compatíveis com o espírito reformista, limitações sérias podem ser observadas.¹⁶⁷ Já a segunda geração teria como marco a criação do MARE no primeiro governo Cardoso, em que o próprio Bresser-Pereira foi ministro e tentou implantar programas de reforma inspiradas no paradigma *gerencialista*. A partir desse momento, o Brasil passou a recorrer com mais frequência aos programas do BID de modernização de Estado, o que praticamente não ocorria antes. Já na Argentina, alguns ensaios ou demonstrações de uma tendência reformista de primeira geração já podiam ser observados no governo Alfonsín (1985-1989), embora apenas o governo Menem, a partir de 1989, viesse a ter força e habilidade política de pô-las em marcha. O marco da segunda geração pode ser considerado a promulgação da lei nº 24.629 de 1996, com o objetivo específico de reorganizar e melhorar a estrutura administrativa do país para prestar melhores serviços aos cidadãos. O país, que já recorria aos programas do BID de modernização de Estado, continuou a firmar parcerias com esse banco.

3.2.2 A Modernização de Estado do BID

No período desenvolvimentista, era impensável uma metacategoria como a de modernização de Estado por parte do BID. Na cosmovisão estruturalista cepalina, de forte influência sobre os países latino-americanos, e também no próprio Banco, qualquer sugestão exógena sobre como o Estado deveria ser ou atuar seria interpretado como uma tentativa de ingerência, um ataque à soberania ou à autonomia nacional ou um exercício de imperialismo por parte das potências do centro por intermédio de uma instituição financeira internacional. Apenas um Estado autônomo poderia estar comprometido com os interesses nacionais e ser capaz de promover estratégias de desenvolvimento compatíveis com esses interesses.

Nessa época, o léxico da capacidade estatal e da necessidade de instituições fortes aos moldes do debate atual ainda não estava presente. Em publicações dos BID das décadas de sessenta e setenta¹⁶⁸, por exemplo, são raros os usos de expressões como “capacidade estatal”,

¹⁶⁷ Muitas dessas medidas não apareciam explicitamente em seu plano de governo à época das campanhas eleitorais e tampouco eram frutos de uma coalização clara entre parlamento e executivo ou de uma demanda de uma facção da sociedade. A falta de uma lógica coesa entre as medidas adotadas e os eventuais efeitos das medidas, agregadas à inabilidade política do presidente, colocavam a credibilidade delas em xeque.

¹⁶⁸ Relatórios Anuais do BID, os Relatórios de Atuação do BID por país e Relatórios de Relatórios de Progresso Econômico e Social na América Latina de anos diversos.

“capacidade do Estado” ou o “fortalecimento das instituições”. Mesmo quando presentes, possuíam um sentido amplo, vago ou diferente daqueles discutidos por Tilly (1975), Evans (1985) ou Mann (1984). O ponto mais importante é que não havia, por parte do BID, sugestões sobre como seria um Estado ideal, isto é, como ele deveria ser ou o que ele deveria fazer ou deixar de fazer.

Isso não quer dizer que os programas do BID das décadas de sessenta e setenta não tivessem efeito algum sobre a capacidade estatal dos países prestatários. Colateralmente, projetos financiados por instituições financeiras internacionais, sobretudo aqueles sob condições de empréstimos favoráveis como os do BID, permitiam que os Estados latino-americanos promovessem realizações em determinados momentos que não seriam possíveis se dependessem apenas da disponibilidade imediata de recursos próprios. Se a capacidade estatal tem como pré-requisito a capacidade de um Estado de captar ou mobilizar recursos para fazer valer suas normativas e políticas públicas, os bancos de desenvolvimento ajudavam a ampliar o leque de alternativas de financiamento para esses países. Além disso, a cessão de recursos sob a forma de empréstimos, financiamento e/ou cooperação técnica trazia implícito, por parte da IFI cedente, o reconhecimento e algum grau de confiança para com os governos recipiendários e de suas estratégias de desenvolvimento. Esse não é um ponto trivial, pois nenhum governo ou plano de governo se sustenta sem que seja legítimo aos olhos de pelo menos parte dos agentes econômicos, políticos e sociais relevantes. O reconhecimento por parte de uma agência multilateral, que tem como sócios praticamente todos os países do continente americano, inclusive a potência hegemônica do sistema internacional, é um fator de legitimação importante.

Conforme o nacional-desenvolvimentismo perdia força na América Latina e as ideias de Reforma de Estado avançavam em vários países mundo afora, principalmente nos países centrais de língua inglesa, o debate em torno do Estado latino-americano começou a tornar-se possível. Ascendia o diagnóstico de que o problema (da falta) do desenvolvimento na região decorria, em grande parte, do tipo de Estado existente – agigantado no escopo de suas funções, de baixa eficiência e reduto de apadrinhamentos e corrupção. Nessa perspectiva, esse Estado distorcia o mercado e mantinha-o subdesenvolvido. Esse era o diagnóstico da maioria das instituições financeiras internacionais, inclusive do BID (VIVARES, 2013: 86).

É oportuno notar que o nome da categoria do BID criada para lidar com esse problema - Modernização do Estado - trazia implícita a ideia de que o problema estaria na vigência de um modelo arcaico e ultrapassado de Estado adotado pelos países e que precisava ser

superado para que pudessem ser retomadas as rotas do desenvolvimento. Nesse sentido, modernizar significava tentar construir um Estado que se assemelhasse à versão idealizada¹⁶⁹ das experiências de países centrais como os Estados Unidos e Reino Unido. No que se refere à dimensão econômico-política, modernizar significava tentar transformar o antigo estado desenvolvimentista latino-americano em algo o mais parecido com um Estado liberal, cujas funções primordiais são assegurar a propriedade, garantir os contratos e contornar as falhas de mercado; ou, alternativamente, transformar o Estado naquilo que se podia esperar dele em uma Economia Liberal de Mercado. O trecho do texto abaixo contém elementos recorrentes (em negrito) nas descrições dos objetivos de alguns tipos de empréstimos da Modernização de Estado¹⁷⁰:

*“El Programa constituye un elemento central para **restaurar y mantener la estabilidad macroeconómica** y mejorar la eficiencia del aparato estatal. El Programa permitirá el desarrollo de **un sector público de menor tamaño y más eficiente**, y que **el sector privado provea a la población de servicios públicos más eficientes y de menor costo**. Este corregirá debilidades estructurales que han causado dificultades en el manejo fiscal, particularmente por el lado de gastos. También apoyará, mediante la Cooperación Técnica paralela, el inicio del proceso de reforma de la seguridade social, para liberar la presión fiscal en el Gobierno Central. El Programa está basado en un marco legal que permite prever reformas profundas y sostenibles.”* [grifos meus] (Propuesta de Préstamo HO0101, Programa de Reforma de Sector Público de Honduras, 1995: 2-3)

Na segunda metade da década de oitenta, em âmbito do BID, aumentaram-se os projetos, principalmente sob a forma de cooperação técnica, que apoiavam as ideias de reforma no setor público estatal. Essas ideias entrariam definitivamente para a pauta do banco a partir do Sétimo Aumento Geral de Capital, em 1990, com a criação específica da metacategoria de “Modernização de Estado”.¹⁷¹ Nesse momento, ela ainda não era considerada uma área prioritária pelo BID, o que apenas viria a ocorrer de forma declarada no Oitavo Aumento Geral de Capital em 1994 (AGC-8, 1994).

¹⁶⁹ Fala-se em “versão idealizada”, porque nem todos os princípios defendidos por esses países como sendo ideais não são cumpridos por eles mesmos, como é claro no caso dos subsídios à produção agrícola estadunidense em prejuízo à agricultura dos países em desenvolvimento.

¹⁷⁰ Em projetos geralmente intitulados “Reforma de Estado” ou “Reformas do Setor Público”, do tipo Empréstimos Setoriais, dentro da categoria Modernização de Estado.

¹⁷¹ O nome da categoria, assim como a ênfase nos seus objetivos e nos tipos de programas disponibilizados, mudou ao longo do tempo. Inicialmente, falava-se intercambiavelmente em “Reforma de Estado” e “Modernização de Estado”. Posteriormente, em meados da década de noventa, preferiu-se o segundo termo, provavelmente em função da conotação negativa e associada ao Neoliberalismo da primeira. Na virada dos anos noventa para os anos dois mil, começa-se a falar em “fortalecimento institucional” e outros termos afins.

Nos primeiros anos de sua criação, o foco da Modernização de Estado estava sobre as relações entre Estado e mercado. Grosso modo, entendia-se como imperativo o desengessamento das potencialidades do mercado, o que passava pela diminuição da interferência e da participação do Estado na economia. Assim, de acordo com o presidente do BID na época,¹⁷² os programas dessa recém-criada metacategoria deveriam colaborar:

“(...) improving economic efficiency in all sectors of the economy , without any a priori restriction, by providing government that agreed to undertake a policy reform program with fast disbursing resources and technical-cooperation funding necessary to strengthen their technical capacity to manage the new public policy frameworks” (IGLESIAS, 2001: 2)

Uma das inovações mais importantes no Sétimo Aumento Geral de Capital foi a criação de um tipo específico de empréstimo, conhecido como Empréstimos Setoriais (*Sector Loans*) ou PBL (*Policy-Based Loans*), de rápido desembolso, com o objetivo de financiar transformações no setor público estatal, a maioria dos quais sob a égide da Modernização de Estado¹⁷³ e muitos dos quais em regime de cofinanciamento com o Banco Mundial.¹⁷⁴ Nesse tipo de empréstimos, incluem-se aqueles relacionados às privatizações de empresas estatais, os resgates (*bail out*), às reformas no setor financeiro, à estabilização macroeconômica, à reestruturação das dívidas, às reformas no setor fiscal, às reforma na gestão orçamentária, às reforma na administração pública (o que incluía os processos de contratação/demissão de funcionários públicos), etc. Além disso, nele foi praticada quase a totalidade das famigeradas condicionalidades. Os Empréstimos Setoriais diferenciam-se dos Empréstimos de Investimentos que são voltados para as outras áreas tradicionais em que o BID vinha atuando como infraestrutura, setor social, etc. Além disso, também foram criados os Empréstimos Híbridos, que tinham características dos dois tipos de empréstimos supracitados.

A título de exemplificação, em 1990, primeiro ano de funcionamento dos Empréstimos Setoriais, eles somaram 1,3 bilhões de dólares, representando cerca de um terço dos desembolsos do BID. Entre eles, destaca-se a operação ME-0122/1990, na qual o programa do BID auxilia nos processos de reestruturação das telecomunicações do México

¹⁷² Enrique Iglesias era o presidente do BID à época da criação da metacategoria de “Modernização de Estado”. A citação acima é de um discurso em que ele rememora os objetivos dessa metacategoria em sua primeira fase (1990-1994).

¹⁷³ Dos 88 Empréstimos Setoriais feitos pelo BID entre 1990 e 2002, 63 foram dentro da categoria de Modernização de Estado.

¹⁷⁴ Dos 88 Empréstimos Setoriais feitos pelo BID entre 1990 e 2002, 19 foram em regime de cofinanciamento com o Banco Mundial.

culminando na privatização da TELMEX, um dos casos pioneiros em que o Banco se envolve em operações desse tipo à luz de seu novo mandato.

Quadro 18 - Empréstimos setoriais entre 1990 e 2002

Ano	Número de Projetos Aprovados	Montante Desembolsado (em milhões de dólares)
1990	6	1320
1991	9	1845
1992	10	1744
1993	4	394
1994	5	478
1995	12	2426
1996	10	1805
1997	4	422
1998	6	970
1999	1	300
2000	5	1156
2001	13	3125
2002	3	530

Fonte: Elaborado com dados da página de acompanhamento de projetos do BID

A rapidez nos desembolsos, o princípio explícito da necessidade da construção de um Estado mais liberal, a sobreposição das exigências em projetos cofinanciados pelo Banco Mundial e as condicionalidades - o que inclui compromisso com superávit e aprovação de legislações específicas, por exemplo - tornaram os Empréstimos Setoriais instrumentos ímpares para a promoção da reforma de Estado. Isso não significa que se está atribuindo ao BID a culpa ou o mérito dos processos de modernização do Estado na América Latina nem que os Empréstimos Setoriais fossem os únicos mecanismos de promoção ou de suporte às reformas do setor público. Autores como Setti (2011), Vivares (2013) e Lardone (2006) encontram nos executivos federais os grandes protagonistas desses processos. Mesmo que os Empréstimos Setoriais tivessem condicionalidades que interfeririam na autonomia soberana de legislar de um país, como denuncia Stiglitz (2002), para que eles ocorram é imprescindível a iniciativa do futuro país “beneficiário”.¹⁷⁵ Dessa maneira, em tese e em uma perspectiva racionalista, se a elite dirigente de um país entender que a celebração daquela parceria tem um potencial nocivo maior do que a não celebração ou que os possíveis benefícios não compensem, ela pode não recorrer a esses empréstimos. Obviamente, outros fatores podem

¹⁷⁵ Lardone (2006) detalha o passo a passo dos procedimentos para a celebração de parcerias entre o Banco e os países prestatários.

interferir nessa decisão, mas o importante é não ignorar a margem de manobra e a discricionariedade dessas elites na condução do processo. O comprometimento com as reformas variou de país para país bem como o entusiasmo com os programas disponibilizados pelo Banco.

Quadro 19 - Distribuição dos projetos e volume de recursos dos empréstimos setoriais por país entre 1990 e 2002

País	Número de Projetos Aprovados	Montante Desembolsado (em milhões de dólares)
Argentina	10	4305
México	7	2450
Peru	7	1791
Venezuela	4	1400
Colômbia	4	1300
Uruguai	6	710
Equador	5	514
Brasil	1	500
Guatemala	4	477
Panamá	4	403
Nicarágua	8	395
Jamaica	4	335
Honduras	5	330
Rep. Dominicana	2	302
Bolívia	4	220
El Salvador	2	160
Chile	1	150
Trinidade e Tobago	2	145
Guiana	3	121
Costa Rica	1	80
Haiti	1	50
Barbados	1	35
Suriname	1	30

Fonte: Elaborado com Base nos Dados da Página de Acompanhamento do BID

Em meados dos anos 1990, o foco da Modernização de Estado do BID, assim como em outros bancos multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial, altera-se. Rodrik (2006) ironiza essa mudança como a passagem “do fundamentalismo de mercado para o fundamentalismo das instituições”. Isso não significa o abandono do ideal da necessidade de um mercado que funcione bem, mas reconhece-se que isso não é possível sem instituições efetivas. Alguns autores como Menemencioğlu (2009) defendem que essa passagem não significa o abrandamento ou uma resposta às (auto)críticas do Neoliberalismo. Para esse autor, o BID não apenas não foi capaz de reconhecer o potencial gerador de pobreza e de

exclusão das políticas adotadas de inspiração em princípios neoliberais, mas, ao contrário, defendia o potencial dessas políticas de ajudar a superar esses problemas, complementando fortalecimento do mercado (superação da pobreza) e fortalecimento das instituições (superação da exclusão).¹⁷⁶ Em outras palavras, a natureza dos programas disponibilizados pelo Banco continuava mais inclinada a uma “reforma restrita”, nos termos de Setti (2011), uma vez que as especificidades dos países em desenvolvimento pareciam não ser levadas em conta na prática, pois o parâmetro continuava a ser mimetizar as instituições liberais de alguns países desenvolvidos¹⁷⁷. Antes, imitavam-se as instituições econômicas, a partir de então, as instituições políticas também.

Essa segunda fase da Modernização de Estado, com foco nas instituições estatais, tem duas questões relacionadas entre si a serem comentadas. A primeira é a ênfase no princípio legitimador das instituições. O pressuposto é de que a força e a capacidade de promover os interesses da coletividade das instituições dependem da superação do déficit democrático, isto é, elas têm de agregar um caráter participativo e deliberativo no que diz respeito aos seus beneficiários, além da necessidade de serem transparentes e estarem sujeitas à prestação de contas (*accountability*).¹⁷⁸ A segunda tem a ver com a preocupação com a eficiência e a efetividade dessas instituições e com a qualidade de serviços prestados aos cidadãos. O debate e as propostas de mudança voltam-se para os princípios e o desenho institucional que regem a Administração Pública, especificamente sob essa guinada em direção ao paradigma gerencialista.

Embora algumas das distinções acima sejam necessárias para a melhor compreensão das dinâmicas que se desenrolaram naquele período, é importante ressaltar que a segunda geração não implicou o abandono dos ideais da primeira. Na prática, o *timing* e sequência/concomitância de programas inspirados nos princípios destacados em cada uma das gerações variaram. O grau de persuasão das elites dirigentes de cada um dos países sobre a necessidade das reformas, bem como a forma que elas conduziram esses processos são alguns

¹⁷⁶ Menemencioglu (2009) relata que a visão neoliberal artificialmente separa o “político” e o “econômico” de modo que “exclusão” e “pobreza” são problemas específicos das respectivas esferas. A solução seria as reformas pró-mercado, de um lado, e a democratização, do outro.

¹⁷⁷ “Monocultura institucional” (Evans, 2004) e “Best practices” (Rodrik, 2008) são alguns dos conceitos comuns na literatura acadêmica para se referir a importação/mimetização das instituições dos países desenvolvidos.

¹⁷⁸ Bresser-Pereira (2009) refere-se ao Estado com esse tipo de instituições como “Republicano” (de *res publica*).

desses elementos que influenciaram nessas variações. Além disso, às vezes os mesmos problemas revestiam-se de preocupações com aspectos diferentes em cada uma das gerações.

Observem-se, por exemplo, duas questões importantes do ponto de vista da capacidade estatal: a capacidade de levantar recursos (fiscal-arrecadatória) e o quadro de servidores públicos (burocracia). A crise fiscal de Estado, que foi uma variável importante no desencadeamento e no condicionamento das reformas, permeou as duas gerações de reformas assumindo formas variadas nos diferentes programas, mas com o mesmo intuito de tentar contornar o problema. Na primeira geração, o foco foi no lado dos gastos: a prioridade era livrar-se o mais rápido possível das atividades deficitárias que sob a perspectiva neoliberal não eram responsabilidade do Estado como a produção de bens e serviços (as privatizações). Na segunda geração, o foco dividia-se entre construir um sistema fiscal-arrecadatório mais racional e eficiente e aumentar a eficiência da Administração Pública para que se fizesse melhor uso dos recursos adequando às necessidades dos cidadãos. Algo semelhante ocorreu com o quadro burocrático que na primeira geração sofre pressão para ser reduzido (reforma focada na dimensão quantitativa), enquanto que na segunda geração as preocupações voltaram-se para o que esperar daqueles que ocupavam funções na máquina estatal (reforma que leva em consideração a dimensão qualitativa), o que em tese podia englobar os processos de seleção e recrutamento de funcionários públicos. Atenção especial será dada a esses pontos na apresentação dos casos brasileiro e argentino nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 4 OS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E A CAPACIDADE ESTATAL BRASILEIRA

Neste capítulo, analisar-se-ão os programas do BID de Modernização de Estado,¹⁷⁹ à luz dos dois parâmetros mais utilizados para a mensuração da capacidade estatal, conforme observado no capítulo anterior: aqueles relacionados com a capacidade fiscal-arrecadatória e aqueles, com o capital humano da máquina estatal - sobretudo, nos critérios de seleção/recrutamento do quadro burocrático e na elaboração de planos de carreiras.

Na primeira parte, serão apresentadas características gerais das parcerias de Modernização de Estado firmadas com o Brasil em quatro critérios: participação dessa categoria nos desembolsos totais; se a origem dos recursos é o Capital Ordinário ou o Fundo de Operações Especiais; tipo de empréstimo (de investimento, híbrido ou setorial); se houve cofinanciamento dos projetos por outras instituições financeiras internacionais (especialmente o Banco Mundial). Na segunda parte, será feita uma breve apresentação descritiva de cada um dos dez empréstimos, cujos recursos tinham como origem o Capital Ordinário, feitos pelo BID ao Brasil. Na terceira parte, os projetos anteriormente descritos serão analisados à luz de parâmetros de observação de capacidade estatal. Na última parte, alguns comentários sobre os limites da documentação disponibilizada e sobre a difícil mensuração dos efeitos dos programas do BID sobre a capacidade fiscal-arrecadatória.

4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS PROJETOS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO DO BID NO BRASIL

Nesta subseção, são destacadas quatro características gerais para delinear um quadro panorâmico da natureza das relações entre BID e Brasil no período neoliberal (1990-2002). A primeira, que recapitula informações apresentadas anteriormente, refere-se ao lugar da Modernização de Estado nas parcerias do Banco com o Brasil, tomando como parâmetros o número de projetos e o volume de recursos. A segunda diz respeito à natureza e à origem dos recursos, a saber, se as parcerias são de Empréstimos ou Financiamentos, com origem dos recursos no Capital Ordinário, ou de Cooperação Técnica, originários no Fundo de Operações Especiais. Aqueles do primeiro tipo têm a ver com as operações de objetivos mais práticos,

¹⁷⁹ As fontes de dados e informações para essa análise foram, sobretudo, as Propostas de Empréstimos, os Relatórios de Andamento de Projetos e os Programas e Relatórios de Encerramento de Projetos (PCRs, do inglês *Project Completion Report*) das parcerias firmadas entre Brasil e BID.

tangíveis, diretos e imediatos e que, em média, demandam um volume maior de recursos. Já aqueles do segundo tipo têm natureza não reembolsável, pois os beneficiários não precisam pagar de volta os recursos desembolsados pelo banco, demandam baixos volumes de recursos e concentram-se, sobretudo, no custeio de atividades como consultorias técnicas, estudos de viabilidade econômica e de impacto ambiental, palestras, seminários, cursos, encontros e publicações de temáticas afins com aquelas defendidas pelo banco.¹⁸⁰ Isso não quer dizer que essas operações não tenham sua importância. Dada a própria credibilidade do banco como instituição de renome internacional, os discursos acolhidos por esse tipo de programa têm uma posição privilegiada na disseminação de ideias. Em outras palavras, os programas dessa natureza destacam-se por operarem principalmente no plano ideacional ou, parafraseando Schmidt (2008), oferecem as ideias que subsidiam a interpretação da realidade social (dimensão cognitiva) e sugere as formas de como operar nela (dimensão normativa). No entanto, as operações de cooperação técnica tendem a ter um efeito mais restrito, limitado e indireto do que os empréstimos que visam a objetivos mais práticos e de efeitos diretos e observáveis.¹⁸¹ A terceira refere-se aos tipos de empréstimo: setoriais, híbridos ou de investimento. Como apresentado no capítulo anterior, dentre as características destacáveis nos Empréstimos Setoriais e Híbridos está a obrigatoriedade em acatar determinadas exigências, inclusive condicionalidades, o que pode conter mudanças ou inclusões na legislação nacional, o que era motivo de controvérsia e de dúvida acerca dos verdadeiros interesses dos quais BID estava a serviço. A quarta, que se refere ao cofinanciamento e, conseqüentemente, à acumulação de exigências, é um importante indicador da consonância, da coordenação e da articulação entre as instituições financeiras internacionais e os *policy-makings* dos países recipiendários. Além disso, nesses casos há a possibilidade dessas exigências se complementarem e implicarem um reforço mútuo.

No primeiro critério, como já apresentado no capítulo 2, a Modernização de Estado no período entre 1990 e 2002 representou uma pequena parcela dos projetos e do volume de recursos dos desembolsos do BID, 14% e 6% respectivamente, quando comparado com outras metacategorias como a Competitividade e o Setor Social. Mesmo na “Era Neoliberal”, a agenda bilateral BID-Brasil continuava muito parecida com a anterior, ou seja, concentrada

¹⁸⁰ Em muitos desses eventos, havia a apresentação de casos de sucesso apoiado pelo próprio BID ou instituições parceiras como o Banco Mundial.

¹⁸¹ Obviamente, nem todas as parcerias de Cooperação Técnica restringem-se apenas ao plano ideacional, embora esse tipo tenha sido especialmente predominante no caso brasileiro. Algumas parcerias de Cooperação Técnica estavam voltadas para ações práticas e diretas como (o melhoramento/ a organização dos Procons) (TC9802035/1999).

em programas do setor produtivo, infraestrutura, saneamento, educação, etc.¹⁸² Como as parcerias firmadas dependem, em última instância, da iniciativa e das estratégias de inserção do próprio prestatário e no caso das cooperações técnicas, pelo menos da sua não resistência; isso significa que, para os policy-makers brasileiros, o BID continuava a ocupar um lugar não muito diferente daquele que historicamente sempre ocupou: de um banco de desenvolvimento desenvolvimentista, isto é, de um banco de desenvolvimento que ajudasse a fomentar estratégias desenvolvimentistas e projetos que bancos privados não estão dispostos a financiar.

No segundo critério, da origem dos recursos, observou-se que a maioria das parcerias de Modernização de Estado foi de Cooperação Técnica (29 de 39 parcerias).¹⁸³ No entanto, deve-se atentar para o fato de que o número total de parcerias de Cooperação Técnica entre todas as categorias foi de 175, ou seja, entre todas as cooperações técnicas realizadas, apenas cerca de 16% visavam ao setor público estatal (29 de 175 parcerias). Em outras palavras, além das parcerias de Modernização de Estado ser menos numerosas, eram de natureza de impacto mais limitado. Ao esquadrihar essas 29 parcerias de Cooperação Técnica de Modernização de Estado, observou-se que a maioria delas concentrou-se no período entre 1990 e 1994, destacando-se: estudos sobre os de impacto da morosidade da Justiça Brasileira, o meio ambiente e o comércio; o apoio a determinados órgãos governamentais e não governamentais, como a Federação Nacional de Pequenos Empreendimentos, a Receita Federal, a Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômico e de Comércio Exterior; treinamento estatístico-censitário, seminários sobre temas diversos como meio ambiente, tendências da economia internacional, etc. Também chama atenção o fato de que, na Modernização de Estado, tenha havido apenas um único Empréstimo nesse período (para o Ministério das Relações Exteriores). Já no período entre 1995 e 2002, as parcerias de Cooperação Técnica de Modernização de Estado diminuíram em número e abrangeram temas como administração pública em nível subnacional e apoio às reformas do setor público em geral, além de contemplar outros temas como as parcerias público-privadas, participação feminina e mercado de trabalho. A quase totalidade dos Empréstimos de Modernização de Estado ocorreu nesse período e serão analisados mais detalhadamente posteriormente nesse capítulo.

¹⁸² Embora algumas prioridades dentro de áreas tradicionais como o Setor Produtivo mudaram da mesma forma que os princípios que deveriam guiá-las (exemplo: o princípio da competitividade internacional).

¹⁸³ A maioria da documentação do BID sobre operações de Cooperação Técnica para esse período não está disponível na página de acompanhamento de projetos.

Quadro 20 - As parcerias de Modernização de Estado entre Brasil e BID entre 1990 e 2002

Natureza	Data de Aprovação ¹⁸⁴	Nome do Projeto (em inglês) ¹⁸⁵	Nº do Projeto ¹⁸⁶	Valor (em milhões de dólares)
Coop. Téc.	12/11/1990	<i>Guaiba's Valley</i>	TC9007065	0,03
Coop. Téc.	01/08/1991	<i>Public Administration</i>	TC9110040	0,02
Coop. Téc.	12/11/1992	<i>Strategies/Brazilian Industries in the 90's</i>	TC9112517	0,03
Coop. Téc.	27/02/1992	<i>Economic Stabilization Programs</i>	TC9202087	0,03
Coop. Téc.	17/03/1992	<i>Economic Modernization</i>	TC9202087	0,01
Coop. Téc.	09/03/1993	<i>Training in Census and Statistics</i>	TC9303281	0,02
Coop. Téc.	01/04/1993	<i>Strengthening national accounts system</i>	TC9303348	0,03
Coop. Téc.	01/04/1993	<i>Insertion of Brazil to World Economics</i>	TC9303330	0,03
Coop. Téc.	15/06/1993	<i>Support to Trade and Environment Study</i>	TC9304312	0,03
Coop. Téc.	15/06/1993	<i>Administrative Modernization of SGIE</i>	TC9304320	0,03
Coop. Téc.	21/09/1993	<i>Seminar on Social Welfare</i>	TC9305211	0,03
Emprest.	08/06/1994	<i>Strengthening of Ministry of Foreign Affairs</i>	BR-0166	10,00
Coop. Téc.	17/06/1994	<i>Modernization of "Receita Federal"</i>	TC9406233	0,03
Coop. Téc.	14/09/1994	<i>Public Expenditure and Rationalization</i>	TC9408487	0,03
Coop. Téc.	01/11/1994	<i>Support to FENAPE</i>	TC9410185	0,02
Coop. Téc.	23/11/1994	<i>Economic and Politics Trends Seminar</i>	TC9410341	0,03
Coop. Téc.	23/12/1994	<i>Strengthening System</i>	TC9411315	0,03

¹⁸⁴ Os projetos podem estar em vários estágios: (preparação, aprovado, implementação pendente, implementação, cancelado ou completo). Quando o projeto está na fase inicial, sua identificação segue como nesse quadro e, muitas vezes, continua a ser assim identificado. Porém, em outras fases e situações, a operação pode ser identificada da seguinte forma: número seguido de barra, uso da expressão "OC" para Capital Ordinário seguido de um traço e de duas letras que identifiquem o país beneficiário. Ex.: O "BR-0171" pode ser identificado como "980/OC-BR".

¹⁸⁵ A maioria da documentação estava disponível apenas em inglês e espanhol da página de acompanhamento de projetos do BID.

¹⁸⁶ Quando o projeto é enviado ao BID, a nomenclatura é feita por duas letras representando o país beneficiário (AR para Argentina e BR para Brasil, por exemplo). No caso de Proposta de Empréstimo, seguidas de quatro dígitos. Para melhor especificação, ao longo do texto, agregou-se ao número do projeto uma barra e o ano correspondente à sua aprovação. No caso de cooperação técnica, inicia-se pelas letras "TC", seguida de sete dígitos, dos quais os dois primeiros representam o ano em que a proposta foi submetida.

		<i>National Accounts</i>		
Coop. Téc.	31/08/1995	<i>Initial Support to GAP</i>	TC9504334	0,15
Coop. Téc.	20/09/1995	<i>Economic Impact of Judicial Delays</i>	TC9506265	0,15
Emprest.	27/09/1995	<i>Loan Tax Administration</i>	BR-0193	78,00
Coop. Tec.	22/12/1995	<i>Development Planning Amapa</i>	TC9506281	0,15
Coop. Téc.	17/07/1996	<i>Tax Area</i>	TC9606403	0,06
Coop. Téc.	21/10/1996	<i>Auditing Global Training</i>	TC9608459	0,04
Coop. Téc.	23/10/1996	<i>Support Prepare Public Reform Program</i>	TC9506306	0,74
Emprest.	11/12/1996	<i>National Program Fiscal Adm for Brazil States</i>	BR-0171	500,00
Emprest	19/02/1997	<i>Loan IPEA Network, IBGE, FGV and other</i>	BR-0175	25,00
Coop. Téc.	28/02/1997	<i>Labor Market Seminar</i>	TC969259	0,15
Coop. Téc.	04/06/1997	<i>Social Management Support Program</i>	TC9609332	4,00
Coop. Téc.	12/09/1997	<i>Women's Participation Decisions on Municipality</i>	TC9705487	0,15
Emprést.	24/09/1997	<i>Federal Governmet Modernization Program</i>	BR-0220	57,00
Emprést.	09/03/1998	<i>Municipal Development of Porto Alegre</i>	BR-0256	76,50
Emprést.	16/09/1998	<i>Parliamentary Power Integration</i>	BR-0288	25,00
Coop. Téc.	06/10/1998	<i>Public Management at Subnational Level</i>	TC9808348	0,15
Coop. Téc.	03/02/1999	<i>Support Consumer Protection: Public Sector</i>	TC9802035	0,83
Coop. Téc.	02/04/1999	<i>Support Center International Relations</i>	TC9808231	0,15
Emprést.	11/08/1999	<i>Fiscal Management of BR Municipalities</i>	BR-0286	300,00
Emprést.	12/09/2001	<i>Pension System Management Modernization</i>	BR-0327	57,00
Coop. Téc.	23/04/2002	<i>Support for Public Private Partnership</i>	TC0202013	0,12
Emprést.	19/09/2002	<i>Modernization Controller Office (TCU)</i>	BR-0365	5,00

Fonte: Página de Acompanhamento de Projetos do BID

No terceiro critério, não houve nenhum Empréstimo Híbrido ao Brasil e apenas um único Empréstimo Setorial no período recortado. Esse empréstimo, contudo, não foi de Modernização de Estado, mas do Setor Social (BR-0360/2001 – *Human Capital Promotion Sector Loan*), aprovado em dezembro de 2001, com o objetivo de apoiar os programas de transferência de renda como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, Agente Jovem e Programa

de Erradicação do Trabalho Infantil. A principal condicionalidade desse empréstimo foi a manutenção de políticas econômicas voltadas para a estabilidade macroeconômica consoante com o que fora acordado com o FMI.

No quarto critério, foram três os projetos sob cofinanciamento BID-Banco Mundial: o de Reforma e Investimento no Setor da Saúde (BR-0199/1996); Programa de Descentralização das Rodovias Federais (BR-0195/1997); e Programa de Reforma e Proteção Social (BR-0308/1999). O primeiro, do Setor Social, tinha como objetivo apoiar e melhorar o Sistema Único de Saúde, único acesso à saúde das camadas de baixa renda da população brasileira, por meio do investimento na infraestrutura física e do custeio de programas de saúde familiar e de prevenção, mas também por meio da melhora na gestão (ex.: sistemas de tomadas de preço e reembolso de fornecedores, priorização dos serviços mais necessários às classes mais humildes, uso ocioso do sistema, etc.). O segundo, da Competitividade na área de transportes, tinha o objetivo de restaurar a malha rodoviária federal brasileira para uma potencial transferência da competência para os Estados, que se recusavam a receber essas estradas em mau estado de conservação. O terceiro, do Setor Social, no contexto da desvalorização do Real em 1999, tinha o objetivo de manter os níveis de investimento social naquele período turbulento. Uma de suas exigências era o cumprimento do “*Economic Policy Memorandum*” assinado com o FMI, cujo objetivo era o compromisso da estabilidade macroeconômica. Salienta-se que nenhum deles versava especificamente ou impactava diretamente os pontos nevrálgicos dos parâmetros clássicos de observação da capacidade estatal como a dimensão fiscal-arrecadatória ou o sistema de recrutamento ou do plano de carreiras do funcionalismo público.¹⁸⁷

4.2 OS EMPRÉSTIMOS DO BID DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO PARA O BRASIL

No período entre 1990 e 2002, foram concedidos dez empréstimos pelo BID ao Brasil na categoria de Modernização de Estado, descritos sucintamente a seguir por ordem cronológica.

¹⁸⁷ Embora esses três programas contivessem em cláusulas secundárias a possibilidade de programas de treinamento ou de atualização.

4.2.1 Fortalecimento da Capacidade do Ministério de Relações Exteriores na Área Econômica Internacional¹⁸⁸ (BR-0166/1994)

Esse foi o primeiro empréstimo feito ao Brasil na Era Neoliberal nessa metacategoria, dedicando boa parte dos dez milhões de dólares¹⁸⁹ a infraestrutura física e equipamentos (processo de informatização) dos órgãos e departamentos do Ministério das Relações Exteriores. Na questão do capital humano, o projeto continha subprogramas de capacitação dos funcionários do Itamaraty e a inclusão de disciplinas e conteúdo mais afins com o *Zeitgeist* dos anos noventa (gerência, negociação, meio ambiente, integração e habilidades em informática), além de uma ênfase na questão de integração econômica, no curso de formação de diplomatas do Instituto Rio Branco, mas nada que afetasse o sistema de seleção, incentivos, hierarquia e ascensão na carreira diplomática. O BR-0166 era enquadrado na terceira das três prioridades do BID para com o Brasil, a do fortalecimento do setor público.¹⁹⁰

As prioridades na agenda da política externa de um país são bons indicadores do paradigma político-econômico que lhe subjaz. Nesse sentido, é esperado que na transição de um paradigma desenvolvimentista para um normal (neoliberal), ocorra o rearranjo das prioridades, o afastamento de alguns temas e inclusão de outros. A maioria dos itens contemplados (e aqueles que absorveram mais recursos) nesse programa do BID tinha mais a ver com a modernização física e administrativa-gerencial do MRE do que propriamente com uma grande ruptura de princípios ou mudança drástica de orientação da política externa. Mesmo a questão da integração regional inserida no currículo de formação de diplomatas, que à primeira vista pode parecer uma novidade, estava relacionada diretamente com as negociações naquele ano do Protocolo de Ouro Preto, que ajudaria a definir as bases institucionais do Mercosul, mas cujo processo de criação fora idealizado ainda na década anterior.¹⁹¹

¹⁸⁸ Na página de acompanhamento de projetos do BID, os projetos e seus respectivos relatórios estão disponíveis em inglês e espanhol. Raramente, aparecem relatórios em português, mesmo naqueles que versam sobre programas que têm o Brasil como beneficiário.

¹⁸⁹ Foi o segundo menor empréstimo em montante de recursos dos dez de Modernização de Estado.

¹⁹⁰ No triênio 1992-1994, as três prioridades do BID em sua estratégia para com o Brasil eram, em ordem decrescente de importância: i) o setor social, com especial atenção ao aumento da cobertura do abastecimento de água e esgoto; ii) a proteção do meio ambiente e a melhoria na gestão dos recursos naturais e; iii) o fortalecimento na qualidade dos serviços públicos.

¹⁹¹ Os antecedentes nesse sentido foram as conversas entre o governo argentino sob liderança do presidente Alfonsín e o governo brasileiro, do presidente Sarney.

4.2.2 Projeto de Modernização Tecnológica e Fortalecimento da Capacidade Gerencial, Normativa e Operacional da Secretaria da Receita Federal ou *Loan Tax Administration* (BR-0193/1995)

Esse foi o primeiro empréstimo de Modernização de Estado no Governo FHC, cujo objetivo geral era o equilíbrio fiscal, sendo um dos poucos programas com esse objetivo em que a ênfase estava no lado da arrecadação e não dos gastos. Inseria-se no contexto do Plano Real e a busca pela estabilidade macroeconômica e nas relações entre BID e Brasil como dentro das prioridades da estratégia trianual (1995-1997)¹⁹². Embora os esforços da primeira fase de implantação do Plano Real tenham conseguido um ligeiro superávit fiscal, considerava-se que esses números ainda estavam longe dos níveis desejáveis. Na própria proposta do projeto, estimava-se que a sonegação fiscal no Brasil girava em torno de 50%, isto é, para cada real arrecadado, outro real era sonegado.

O Banco justificava o seu envolvimento pela sua experiência anterior atestada por mais de 65 programas bem sucedidos, de acordo com o próprio BID, em 18 países da região. O órgão executor foi o Ministério da Fazenda por meio da Secretaria de Receita Federal, sendo quase a metade financiada pelo Banco e a outra parte pelo governo brasileiro. Identificavam-se como principais dificuldades da Secretaria da Receita Federal a um melhor desempenho maior arrecadação, menor sonegação e maior rapidez nos processos:

“a) la falta de información precisa y oportuna necesaria para realizar las funciones básicas de control tributario; b) la escasez de recursos humanos, particularmente en el campo de auditoria; c) el atraso tecnológico como consecuencia de la inversión insuficiente en el campo de sistemas de información; d) la capacidad limitada para emprender nuevas iniciativas para el control de la evasión fiscal como el trabajo de información fiscal; e) la imposibilidad de descentralizar y vigilar a cabalidad el desempeño de las unidades descentralizadas y; f) la imposibilidad de determinar el monto de los ingresos tributarios potenciales por recaudarse en los ámbitos subregionales y local” (BR-0193 Propuesta de Prestamo, 1995: 8)

Dentre os objetivos concretos do projeto estavam o estabelecimento de 82 Centros de Assistência aos Contribuintes (nível sub-regional), 478 Postos Integrados de Assistência aos Contribuintes, um Centro Nacional de Processamento de Dados (Brasília), 10 Centros de Serviços Regionais (Superintendências), 109 Centros de Serviços Locais (82 Agências da Receita Federal, 14 Aduanas e 13 Inspeções), mais de 9 mil oportunidades de capacitação (1960 em sistemas de tecnologia e de informação, 250 em informação fiscal, 2300 em auditoria e fiscalização, 400 em administração de aduanas e afins, 1350 em legislação

¹⁹² De acordo com a Estratégia por País para o Brasil (1995-1997), haveria três prioridades. A primeira seria o apoio às reformas e a modernização do setor público. A segunda seria o apoio aos processos de abertura econômica, inclusive as iniciativas para reduzir o “custo Brasil”. A terceira seriam as iniciativas para aliviar a pobreza e as desigualdades na distribuição de renda nacionais.

tributária e imposto de renda), instalação de novos sistemas de informação e de controle e a configuração de novos modelos de administração e de organização da Secretaria da Receita Federal.

As componentes do programa estruturavam-se em torno daquilo entendido como os fatores limitantes do sistema de arrecadação buscando combatê-los tanto em seus aspectos qualitativos com cursos de capacitação, modernização de máquinas e equipamentos, introdução de novos métodos e procedimentos de gerenciamento, melhora na produção e transmissão de informações quanto em seus aspectos quantitativos, notavelmente no aumento do número de unidades de atendimento.

Houve alguns programas do BID que passavam pela questão do equilíbrio fiscal, mas poucos se voltavam para o aumento da capacidade de arrecadação e, mesmo entre esses, a maioria consistia em componentes ou subcomponentes de outros programas em que essa era uma questão meramente secundária. Nesse sentido, o BR-0193/1995 foi o principal programa do BID direcionado especificamente para o aumento da capacidade fiscal-tributária do Estado brasileiro, o que o torna peça-chave para a análise da construção de capacidade estatal. No entanto, embora o programa previsse a publicação do PCR ou Relatório de Encerramento de Projeto, com informações importantes como a avaliação do Banco sobre os avanços conseguidos com o programa assim como os seus limites para o início de 2014, até o presente momento¹⁹³ a publicação do PCR ainda não ocorreu.

4.2.3 Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (BR-0171/1996)

De acordo com a própria Proposta de Empréstimo, o BR-0171/1996 fora elaborado no mesmo espírito do projeto BR-0193/1995¹⁹⁴ (da Receita Federal) e do BR-0220/1998 (do Executivo Federal), com vistas a apoiar as iniciativas do MARE na implementação das políticas de reformas e modernização da Administração Pública em geral. No Brasil, o programa ficou mais conhecido como PNAFE e instigou alguns estudos sobre aspectos da implantação de métodos de gestão nos diferentes Estados e desempenho deles (SOBREIRA NETTO, 2007; ABRUCIO, 2005), além de pesquisas sobre os limites dos impactos sobre a cultura organizacional (FADUL & DA SILVA, 2007).

¹⁹³ 13 de janeiro de 2015.

¹⁹⁴ Embora a elaboração do BR-0171 tenha antecedido a da BR-0193, a sua aprovação foi posterior.

Foi a maior parceria na área de Modernização de Estado firmada entre o Brasil e o BID no período analisado, representando 44% de todo o volume de recursos desembolsados pelo Banco para o Brasil nessa metacategoria, fato o qual leva autores como Souza & Carvalho (1999: 197) a comentar que o papel do BID na Reforma de Estado ficava mais circunscrito às unidades subnacionais do que ao governo federal.¹⁹⁵ O prestatário (e garantidor) do projeto foi o Governo Federal do Brasil, tendo como subprestatários os Estados brasileiros, como agente executor o Ministério da Fazenda por meio da sua secretaria executiva e como agente financeiro a Caixa Econômica Federal.

A principal justificativa do programa era a deterioração do equilíbrio fiscal-orçamentário dos Estados brasileiros desde o final dos anos oitenta e em uma difícil situação à época da implantação do Plano Real e a impossibilidade de continuação do financiamento dos déficits por meio de estratégias de endividamento de curto prazo e emissão de títulos de dívida por causa do aumento das taxas reais de juros. Os objetivos do programa eram melhorar a capacidade dos governos estaduais de arrecadação, o próprio aumento da arrecadação e, como consequência, a maior capacidade desses governos de porem em marcha programas de desenvolvimento econômico e social.

O programa reconhecia que as diferenças regionais e as discrepâncias nas capacidades dos Estados brasileiros. Em termos concretos, estimava-se poder incrementar o volume da arrecadação total em cerca de 5 % em Estados com uma capacidade fiscal maior como São Paulo e entre 15 a 20% em Estados com uma capacidade fiscal menor como Rio Grande do Norte e Piauí.¹⁹⁶ Para alcançar esses objetivos, estava proposto no programa:

“(i) mejorar los mecanismos legales, operacionales, tecnológicos y de gerencia, de dichas entidades; (ii) fortalecer e integrar la administración financiera y consolidar la auditoría y el control interno; (iii) establecer un efectivo control del cumplimiento tributario de los contribuyentes a través de la implantación de nuevas técnicas y metodologías en las actividades de recaudación y fiscalización tributaria; (iv) agilizar la cobranza coactiva de la deuda tributaria morosa y fortalecer los procesos de integración entre las administraciones tributarias y los órganos de cobranza judicial.” (p. 12)

¹⁹⁵ De fato, os dois maiores empréstimos do BID ao Brasil na área de Modernização de Estado foram aos programas de modernização e reforma administrativa voltados especificamente para os Estados (BR-0171) e para os municípios (BR-0286). A soma dos dois programas corresponde a 70% dos desembolsos do BID para a categoria. No entanto, deve-se ressaltar que também houve programas de Modernização de Estado voltados para a esfera federal como o BR-0193 e BR-0220.

¹⁹⁶ O projeto classificava os Estados brasileiros em três grupos (“conjuntos”) quando o critério era capacidade fiscal. No Grupo A estavam aqueles de menor capacidade: Roraima, Amapá, Acre, Rondônia, Tocantins, Sergipe, Distrito Federal, Piauí, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba e Mato Grosso. No Grupo B estavam aqueles de capacidade intermediária: Amazonas, Maranhão, Pará, Espírito Santo, Goiás, Ceará, Pernambuco e Santa Catarina. No Grupo C estavam aqueles de maior capacidade como Paraná, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

O diagnóstico era que as administrações públicas estaduais, assim como a federal e as municipais, estavam defasadas em várias dimensões: atraso tecnológico de máquinas e equipamentos, procedimentos gerenciais e administrativos ultrapassados, falta de coesão ou comunicação ineficiente entre as unidades que formavam o sistema, falta de transparência e *accountability*, etc. A abordagem do BID em programas desse tipo era a de contemplar uma ação em múltiplas frentes com foco nas instituições estatais,¹⁹⁷ mas as ações práticas consistiram principalmente na modernização tecnológica e a introdução de novos procedimentos administrativos.

Segundo a Proposta de Empréstimo desse programa, a publicação do PCR estava prevista para o primeiro semestre de 2014, mas até meados de fevereiro de 2015 ainda não tinha sido publicado.

4.2.4 Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas ou *Loan IPEA Network, IBGE, FGV and others (BR-0175/1997)*

Esse empréstimo visava a melhorar a qualidade das informações, sobretudo as estatísticas, que subsidiariam a elaboração de políticas públicas. Entendia-se que com informações mais fidedignas, seria possível elaborar políticas públicas mais adequadas às necessidades dos cidadãos. Os órgãos oficiais brasileiros haviam passado, especialmente na primeira metade da década de noventa, por um processo de deterioração da capacidade de coletar dados e de produzir estatísticas de qualidade. Seriam exemplos desse processo casos como a mudança do Censo de 1990 para 1991 e a dificuldade na elaboração na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 1992 e 1993. O BID financiou cerca de cinco sextos do valor do projeto cuja execução ficava a cargo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mas envolvia outros órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE).

Mais especificamente, os três eixos em torno desse projeto eram a formação de uma rede integrada de informações (informatização), o melhoramento das estatísticas básicas (criação de novos bancos de dados, adoção de novas técnicas de amostragem, desenvolvimento de novos procedimentos, etc.) e a produção e difusão de estudos econômicos (financiar estudos de importância para o país e difundir os seus resultados).

¹⁹⁷ Grosso modo, o pressuposto nesse tipo de abordagem é de que a sociedade responde às instituições; mudam-se as instituições e, com efeito, mudam-se as respostas da sociedade. Não é atribuído nenhum protagonismo ou autonomia às dinâmicas sociais.

Dentre os empréstimos de Modernização de Estado feitos ao Brasil, esse é o primeiro, em termos cronológicos, a ter o PCR publicado. Esse relatório usualmente traz uma análise retrospectiva sobre as justificativas para a celebração da parceria, as expectativas iniciais, os objetivos estabelecidos, os resultados obtidos, as dificuldades encontradas na implementação e as lições aprendidas. Geralmente, são apresentados critérios de avaliação, aos quais posteriormente são atribuídas as menções “muito satisfatório”, “satisfatório”, “insatisfatório” e “muito insatisfatório”.¹⁹⁸ Potencialmente, os PCRs podem ser uma fonte valiosa de informações ao desvelar as estratégias que são bem ou mal sucedidas e o descompasso ou consonância entre princípio teórico e realidade concreta. No entanto, como os sucessos dos programas servem de propaganda do Banco para o nicho do mercado de desenvolvimento, deve-se ter atenção especial para não fazer uma leitura acrítica sobre a quase totalidade de programas considerados bem-sucedidos do BID e da inexistência de insucessos nesses relatórios.

No caso do BR-0175/1997, o PCR avaliou o cumprimento dos objetivos, que compreendiam a formação das redes de informação, o melhoramento da produção de estatísticas básicas e a maior publicidade às informações produzidas, e o desempenho tanto da agência executora como o do Banco como “satisfatório”. Era considerado um programa de baixa complexidade cuja implementação ocorreu dentro do esperado.

4.2.5 Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (BR-0220/1997)

Esse projeto, também no contexto da reforma da administração pública encabeçada na época pelo MARE, tinha como objetivo geral melhorar o desempenho no serviço público federal em termos de eficiência e a relação custo/efetividade das tarefas executadas pelos funcionários públicos. Em termos de volume de recursos, o BR-0220/1997 era consideravelmente modesto quando comparado com seus congêneres voltados para os Estados ou para os municípios: 57 milhões de dólares do primeiro contra 500 milhões do segundo e 300 milhões do terceiro. O programa seria realizado em duas fases: a primeira, com três anos de duração, receberia proporcionalmente mais recursos e a segunda, com dois anos de duração, teria recursos liberados pelo banco em caso dos resultados da primeira fase terem sido satisfatórios.

¹⁹⁸ Também é comum o uso de menções como “muito provável”, “provável”, “improvável” e “muito improvável” em relação a critérios cuja aferição não pode ser feita objetivamente medida.

O programa estruturava-se em torno de quatro componentes (ou subprogramas). A primeira eram reformas institucionais que estavam voltadas para racionalizar os serviços públicos federais. Mais especificamente, propunham-se novos desenhos do sistema administrativo e do controle interno dos ministérios, uma reestruturação com a definição de prioridades e jurisdições das empresas e fundações governamentais de modo a transformá-las em “agências especiais”, bem como a criação de Organizações Sociais (sem fins lucrativos) para gerir serviços nas áreas de cultura, saúde, pesquisa, educação e assistência social.

A segunda tinha ao seu centro de preocupações a questão do capital humano nos quadros do funcionalismo federal bem como o sistema de incentivos ao longo de suas carreiras. Suas principais propostas eram um estudo sobre um novo sistema de classificação do funcionalismo público federal (plano de cargos, carreiras e salários), o fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o treinamento de servidores públicos relacionados diretamente com o cumprimento da lei, revisando, por exemplo, os currículos das academias de polícia.¹⁹⁹

A terceira era a modernização dos serviços federais por meio a adoção de novas tecnologias, principalmente da área de informática e telecomunicações, com o objetivo de tornar os processos mais rápidos e, conseqüentemente, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Esperava-se também melhorar o fluxo de informações entre diferentes órgãos e agências do governo como IBGE, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores.

A quarta era voltada para ações práticas que facilitassem a vida dos cidadãos como a criação de centros que reunissem em um único lugar uma variedade de serviços estatais demandados pelos cidadãos como pagamento de impostos, emissão de segunda via de documentos, etc. Nessa componente também estava incluída a publicização dessas iniciativas para outros funcionários públicos e sociedade civil, além de financiar projetos e estudos com propostas inovadoras para a modernização de Estado.

É interessante ressaltar que esse não era um programa importante pelo volume de recursos demandados, mas por estar direcionado à esfera federal do Estado brasileiro, por conter as estratégias-chave²⁰⁰ da Modernização de Estado promovida pelo BID e por estar

¹⁹⁹ O programa também inclui o apoio à melhoria na infraestrutura física e na logística de centros relacionados ao treinamento desses servidores públicos.

²⁰⁰ Duas dessas estratégias-chave, praticamente onipresentes, era a busca da defasagem tecnológica e a introdução de novos procedimentos administrativos gerenciais.

consonante com o espírito das reformas da administração pública em voga na época, como tentar melhorar o atendimento ao cidadão-cliente. Nesse último ponto, por exemplo, foi o único programa que contém uma componente específica para incentivar a transferência de antigas prerrogativas do Estado para outras organizações (Organizações Sociais), algo vislumbrado pela reforma pretendida por Bresser-Pereira à frente do MARE, conforme comentado no capítulo anterior.

O PCR aponta alguns dos fatores que interferiram negativamente na implementação e no cumprimento dos cronogramas do BR-0220/1997 como a variação na taxa de câmbio, a extinção do MARE (agência responsável pela execução do projeto), as mudanças nas regras de contratação de consultoria e as dificuldades de encontrar no mercado nacional produtos e serviços necessários. Mesmo assim, em relação aos objetivos iniciais, o Banco avaliou como “satisfatório” todos os quatro itens avaliados: Reforma Institucional e Formulação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos; Gestão e Tecnologia da Informação; e Atendimento ao Cidadão.

4.2.6 Programa de Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre (BR-0256/1998)

Essa foi uma das primeiras parcerias firmadas com uma unidade subnacional brasileira sem o governo federal como garantidor, tinha por objetivo amplo e geral “aumentar o bem estar dos habitantes de Porto Alegre”²⁰¹ por meio do aumento da eficiência da administração pública municipal e de algumas obras de infraestrutura. Esse objetivo se desdobrava em outros três mais específicos: (1) o melhoramento da capacidade administrativa; (2) o fortalecimento institucional; e (3) a infraestrutura básica.

Para atingir o primeiro desses objetivos específicos, pretendia-se reformular os métodos e os processos de trabalho em âmbito municipal, introduzir o uso de novas tecnologias, especialmente da informática, e promover o fortalecimento dos recursos humanos. A ênfase desse primeiro objetivo ficaria, sobretudo, sobre as áreas fiscais e tributárias. O segundo seria o apoio a entidades municipais relacionadas com os serviços de saneamento, meio ambiente e segurança e manutenção viária, o que incluía um plano de ciclovias. O terceiro voltava-se para obras de infraestrutura da cidade, destacando-se a construção da Terceira Perimetral, as obras de galerias de águas pluviais em alguns bairros, o asfaltamento de ruas e a construção de redes de abastecimento de água potável.

²⁰¹ BID. PCR do BR0256/1998, 2008, p. 5

No que se refere ao primeiro objetivo, esperava-se aumentar a eficiência da administração pública, em especial da área fiscal-tributária com a redução tempo dos processos e aumento do volume de arrecadação, por meio da adoção de novos procedimentos de trabalho e da adoção de novas tecnologias tais quais informatização e uso de disquetes. Para isso, o projeto também incluía cursos de capacitação dos funcionários públicos municipais.

No PCR desse projeto publicado em 2008, apontava-se que os resultados desse programa, incluindo esse primeiro objetivo específico, foram “satisfatórios” em relação às expectativas iniciais. As principais melhoras observadas foram na diminuição do tempo de tramitação de processos e na redução do fluxo de informação e de documentos impressos. É enfatizado que não ocorreu nenhuma externalidade negativa decorrente do programa.

4.2.7 INTERLEGIS – Rede de Integração e Participação Legislativa (BR-0288/1998)

Esse projeto tinha como objetivo melhorar a comunicação e o fluxo de informações em âmbito federal, estadual e municipal entre os próprios legisladores e entre legisladores e cidadãos. Esperava-se que, assim, seriam aumentadas a transparência e a participação nos processos legislativos. A crença implícita nesse projeto é aquela mencionada no primeiro capítulo de que a capacidade institucional está diretamente relacionada com o seu caráter democrático, isto é, as instituições das quais as pessoas se sentem parte tendem a funcionar melhor. Outra característica desse projeto é que, assim como muitos desse período, tinha uma forte ênfase na adoção de novas tecnologias, sobretudo na área de informática. De acordo com o PCR, era um projeto considerado de baixa complexidade e sua implementação ocorreu dentro do cronograma e dos parâmetros esperados, sendo considerado pelo Banco como “satisfatório”.

4.1.8 Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros (BR-0286/1999)

Mais conhecido no Brasil como PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros), esse programa teve o segundo maior desembolso do BID na área de Modernização de Estado entre 1990 e 2002, atrás apenas de um programa de natureza similar voltado para os Estados brasileiros (BR-0171/1996). No entanto, se considerada a contrapartida brasileira e os desembolsos do BID para as outras fases do projeto após 2002, trata-se do maior envolvimento do BID em um

programa de modernização de Estado, cujo custo total foi de 2,2 bilhões de dólares. O BR-0286/1999 transcende, portanto, o período analisado nesta tese (1989-2002).

Estimava-se que 70% dos municípios brasileiros poderiam ser contemplados de forma direta, por meio do recebimento de recursos e de assistência técnica, ou de forma indireta, por meio de palestras ou seminários. Na primeira fase, o projeto beneficiaria 772 cidades e após a última fase, cerca de 3800 cidades.²⁰² Os objetivos principais eram aumentar a eficiência da gestão pública, com ênfase no aumento da participação dos recursos próprios nos gastos municipais e na economia com a administração municipal, e o aumento da transparência na administração municipal. Esse projeto visava a complementar as parcerias semelhantes entre o BID e o Brasil ocorridas em âmbito federal (BR-0286/1999) e estadual (BR-0171/1996).

Quadro 21 – Campos e itens específicos a ser contemplados pelo BR-0286/1999

Campos	Itens específicos
Fiscal	- Legislação e Regulamentação Fiscal -Administração Tributária: cadastros de contribuintes, arrecadação, fiscalização e cobrança de dívida tributária -Administração Financeira: elaboração e execução do orçamento, controle de gastos e da dívida pública -Auditoria e Controle Interno
Planejamento e Administração	- Legislação e regulamentação Administrativa -Planificação e Gerência -Patrimônio e compras -Recursos Humanos -Atenção ao Cidadão -Tecnologia da Informação
Administração integrada ao controle espacial (Sistema de Informação Geográfica)	- Sistemas de Geoprocessamento -Base de Dados Referenciados

Fonte: Propuesta de Préstamo del BR-0286/1999, p. 7

Devido ao volume de recursos desembolsados e à abrangência, o BR-0286/1999 foi para o Brasil um dos programas mais importantes de Modernização de Estado. No entanto, o seu PCR ainda não foi disponibilizado. Na página de acompanhamento, foram publicados alguns documentos como Relatórios de Monitorio, Informes para Publicação, Planos de Aquisições e Editais de Licitação para compras de equipamentos e consultorias, todos

²⁰² Dependendo do tamanho da população do município beneficiário, as exigências como projeto simplificado ou expandido, bem como o número de serviços oferecidos pelo programa podiam variar.

referente às fases mais recentes do projeto (especialmente a partir de 2009), isto é, não há documentação disponível sobre o período anterior a 2002. A título de curiosidade, para esse período mais recente, percebe-se nos editais de licitação uma grande ênfase na compra de equipamentos, softwares e sistema de informação, o que traz implícito a crença do aumento da eficiência em função da informatização. Mas, nos planos de aquisição e contratação, também constam o custeio de cursos de capacitação, a compra de equipamentos e mobiliário, veículos, reformas infraestruturais, etc. Nos Relatórios de Monitorio de Progresso de 2010 a 2013, tem-se que a maioria das metas estabelecidas para os municípios foram cumpridas e até superaram as expectativas do projeto.

4.1.9 PROPEV – Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (BR-0327/2001)

Esse projeto tinha como objetivo apoiar a modernização da administração do sistema previdência no contexto das reformas na Previdência Social aprovadas no Congresso Nacional em 1998. Naquela época, temia-se que o sistema previdenciário brasileiro estivesse caminhando para o colapso no médio prazo ou no longo prazo, apresentando continuamente déficits crescentes.²⁰³ Dentre os principais problemas apontados pelo BID no INSS estavam:

“(i) baixa qualificação gerencial e técnica para uma gestão orientada a resultados; (ii) inadequado controle das contribuições, da arrecadação e da fiscalização; (iii) baixa qualidade do reconhecimento do direito e do controle de benefícios; (iv) condições físicas e tecnológicas precárias da rede de atendimento ao público; (v) sistemas de informações obsoletos; e (vi) ausência de uma estrutura organizacional adequada para a gestão de tecnologia de informação.” (PCR da BR-0327, p. 2)

O BID já tinha experiências anteriores em modernização previdenciária e essa parceria com o Brasil tinha um caráter suplementar às reformas em andamento, com economia secundária por meio da adoção de procedimentos de gestão e administrativos mais eficientes e com foco na qualidade de serviços oferecidos aos cidadãos. O projeto estava organizado para modernizar dois dos três regimes do sistema previdenciário: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que atende os trabalhadores do setor privado, e os Regimes Próprios de Previdência (RPPs), que cobrem os funcionários das esferas federal, estadual e municipal.²⁰⁴ No RGPS, essa modernização era baseada na adoção de novos modelos administrativos que levavam em conta: o planejamento no longo prazo; a implementação de mecanismos de ação

²⁰³ Alguns desses cenários são apresentados na própria Proposta de Empréstimo do BR-0327.

²⁰⁴ O outro eixo do regime previdenciário é o Regime Complementar (RC), que funciona com base nas contribuições voluntárias individuais e como administração de planos de pensão para empregados de empresa. É um regime de capitalização.

integrada, especialmente por meio da informatização; a adoção de um plano de gestão dos recursos humanos; e melhoras aos serviços ao público, por meio do treinamento dos funcionários ou na instalação de sistemas de autoatendimento. Nos RPPs as estratégias pretendidas eram similares às aquelas do RGPS, mas se agregava também uma especial preocupação com as previdências municipais.

Dois pontos chamam a atenção nesse programa. O primeiro diz respeito à ausência de uma discussão ou mesmo sugestão sob a forma de estudo de viabilidade da transferência de parte das prerrogativas da seguridade social para a iniciativa privada, o que poderia ser esperado de uma instituição financeira sobre a qual o ideário neoliberal certamente tinha forte influência. O segundo diz respeito à questão dos recursos humanos. Na maioria dos projetos do BID, essa questão é tratada por meio de programas de capacitação, treinamento e reciclagem, mas, no caso da Previdência, foi introduzido um plano de gestão de recursos humanos que incluía: (i) uma revisão da política de pessoal, incluindo questões de mobilidade, disponibilidade, contratação, promoção e descrição do emprego e da carreira; (ii) uma análise quantitativa e qualitativa do organograma administrativo da Previdência Social; (iii) o acompanhamento e o controle das atividades básicas de administração de pessoal; (iv) a modernização nos sistemas de avaliação de desempenho; (v) a implementação de programas de treinamento técnico e desenvolvimento gerencial; e (vi) a informatização dos registros de empregados, estabelecendo mecanismos de atualização e controle.

De uma forma geral, a avaliação do BID sobre PROPEV foi positiva, recebendo menção “satisfatória”. No PCR, encontram-se expressões como “[os resultados do PROPEV] não deixam de impressionar” (PCR do BR-0327, p. 4), principalmente quando se levam em consideração as dificuldades encontradas inicialmente pelo programa como o pleito eleitoral de 2002, a transição de governo em 2002-2003, a publicação de um Termo de Ajustamento de Conduta e do Decreto 5.151 em 2003 que dificultava a contratação de consultores, mudanças de autoridades no MPAS e no INSS ainda em 2003, a anúncio de um Novo Modelo de Gestão Previdenciária no Brasil em julho de 2004, entre outros.

4.1.10 Programa de Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União (BR-0365/2001)

Esse projeto, considerado pelo Banco como um projeto de inovação, tinha como objetivo geral apoiar a modernização e o fortalecimento institucional do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da adoção de princípios inovadores da gestão moderna. O TCU é

um órgão técnico de controle externo que deve apoiar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. No contexto da recém-aprovada Lei da Responsabilidade Fiscal,²⁰⁵ o TCU assumiu um papel importante na fiscalização de seu cumprimento.

O programa tinha quatro componentes, inspiradas no paradigma gerencialista de administração pública: i) fiscalização e controle – adoção de novos métodos, técnicas e ferramentas de fiscalização; ii) qualidade e gestão – introdução e aperfeiçoamento do sistema de gestão baseada em resultados; iii) valorização dos funcionários – promover o aumento da capacitação dos profissionais, o aperfeiçoamento de um modelo de gestão baseado no desempenho dos servidores e a agilização das solicitações dos servidores; e iv) diálogo público – divulgação das ações de controle e seus resultados, cuidar da imagem institucional do TCU e promover a parceria com Congresso Nacional na fiscalização dos gastos dos recursos públicos.

As expectativas em relação a esse projeto do BID eram alcançar um maior cumprimento das deliberações do TCU, o retorno dos recursos investidos no TCU e o aumento na pontuação no critério de “Resultados” do Programa de Qualidade do TCU.²⁰⁶ De acordo com o PCR do Projeto, o andamento e os resultados obtidos foram satisfatoriamente ao encontro dessas expectativas.

4.3 BUROCRACIA E CAPACIDADE FISCAL NA ATUAÇÃO DO BID

Conforme apresentou Hendrix (2010), os parâmetros mais comumente utilizados para observar e mensurar a capacidade estatal são aqueles que envolvem a questão do capital humano nos quadros burocráticos e a capacidade fiscal-arrecadatória. No primeiro parâmetro, índices como o de weberianismo de Evans & Rauch (1999) atentam para os processos de seleção e recrutamento dos futuros burocratas que preencherão os quadros da máquina estatal

²⁰⁵ Na Proposta de Empréstimo da BR-0365/2002, destaca-se que a Lei de Responsabilidade tinha um conjunto de normas e princípios que exigiram um esforço a mais do TCU como limites com gasto com pessoal, limites para o endividamento público, definição das metas fiscais anuais, mecanismos de compensação para gastos de caráter permanente e mecanismo para o controle de finanças públicas em períodos de eleição.

²⁰⁶ “O Programa de Qualidade do TCU, baseado em instrumento de avaliação de Gestão, é um conjunto de orientações e parâmetros para a avaliação de gestão, que tem por referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública e os conceitos e os fundamentos preconizados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Tal instrumento é utilizado para avaliação e melhoria das organizações que aderiram ao Gespública, bem como para a avaliação dos relatórios de gestão das organizações que se candidatam ao Prêmio Nacional de Gestão Pública. O TCU aderiu ao Gespública e, portanto, aplica o instrumento para avaliar suas atividades”. (PCR da BR-0365/2002, página 6)

e para os incentivos ao longo da carreira para eles desempenhem da forma mais adequada o que é esperado deles nas funções que venham a ocupar. O quadro abaixo indica a presença ou ausência de elementos de weberianismo nos empréstimos descritos anteriormente.

Quadro 22 - Capital humano nos programas de Modernização de Estado do BID para o Brasil

Nº de Projeto e Ano de Aprovação	Projeto	Contempla a Dimensão do Capital Humano nos Quadros Burocráticos? Como?	Envolve-se com a questão do recrutamento/seleção dos futuros burocratas e dos planos de carreiras e salários?
BR-0166 (1994)	Fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores	Sim. Alterando o currículo e o conteúdo das disciplinas no curso de formação de diplomatas.	Não.
BR-0193 (1995)	Receita Federal	Sim. Oferecendo milhares de vagas em cursos de capacitação para os funcionários.	Não.
BR-0171 (1996)	Programa Nacional de Administração Fiscal dos Estados Brasileiros	Não está entre os objetivos gerais nem específicos do projeto.	Não.
BR-0175 (1997)	IPEA, IBGE, FGV e outros	Sim. Por meio de treinamento e capacitação dos funcionários.	Não. O concurso público ocorreu antes da aprovação do programa.
BR-0220 (1997)	Modernização do Executivo Federal	Sim. Havia a proposta de um estudo sobre a reclassificação do funcionalismo público federal, o fortalecimento da ENAP e de cursos específicos para agentes relacionados com fazer cumprir a lei.	Sim. Por meio de um estudo sobre a reclassificação do funcionalismo federal.
BR-0256 (1998)	Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre	Sim. Capacitação dos Funcionários às novas tecnologias e estrutura administrativa-gerencial	Não.
BR-0288 (1998)	Integração do Poder Legislativo	Não está entre os objetivos gerais nem específicos do projeto.	Não.
BR-0286 (1999)	Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros	Sim. Principalmente por meio de variados programas de capacitação e por uma consultoria sobre qual a melhor forma de melhorar os quadros existentes.	Não. Não há menção sobre isso na Proposta de Empréstimo.
BR-0327 (2001)	Modernização Administrativa do Sistema Previdenciário	Sim. Por meio de programas de treinamento e capacitação dos funcionários do INSS e do Plano de Gestão dos Recursos Humanos.	Sim. Por meio do Plano de Gestão dos Recursos Humanos.
BR-0365	Modernização do	Sim. Programa de valorização dos	Não. (Pelo menos

(2002)	TCU	funcionários.	não de forma direta ou específica)
--------	-----	---------------	------------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Propostas de Empréstimos de cada um dos projetos

Conforme pode ser observado no quadro acima, a maioria dos empréstimos não contempla os processos de seleção (recrutamento) dos futuros burocratas nem os incentivos para eles ao longo da carreira. Mais da metade dos projetos (BR-0166/1994; BR-0193/1995; BR-0175/1997; BR-0256/1998; BR-0286/1999; e BR-0365/2002) contemplava a questão dos recursos humanos, mas principalmente por meio de programas de treinamento, de reciclagem e de capacitação que decorriam da necessidade gerada pela adoção de novas técnicas de gestão, de novos procedimentos administrativos e/ou de equipamentos e tecnologias mais modernos. Um caso que deve ser comentado é o BR-0175/1997, no qual é mencionado que, antes da aprovação do projeto, havia ocorrido concurso público para aumentar os quadros de alguns desses órgãos. Na Proposta de Empréstimo não é citada nenhuma participação direta ou indireta do BID no processo seletivo em si, embora a proposta de adoção de novas metodologias e técnicas estatísticas viesse acompanhada pela proposta de treinamento do pessoal dentro desses novos procedimentos.

Em parte dos projetos (BR-0171/1996 e BR-0288/1998), a questão do capital humano simplesmente não figurava entre os objetivos gerais ou específicos das Propostas de Empréstimos, não há na sua operacionalização nenhum subprograma voltado especificamente para esse aspecto ou a parcela dos recursos destinada a esse fim é insignificante.

Apenas no BR-0220/1997 e no BR-0327/2001, a questão do lugar do funcionário público na máquina estatal e os incentivos a ele ao longo da carreira aparecem. Mesmo assim, no primeiro desses projetos (Modernização de Estado na Esfera Federal), isso aparecia como uma *proposta de estudo* sobre a (re)classificação do funcionários públicos federais, a qual estava inserida em um objetivo maior, que era o melhor aproveitamento do quadro existente (diminuição do potencial ocioso), a supressão da sobreposições de funções e a desconstrução do sistema administrativo organizado em hierarquia piramidal. Em outras palavras, além de não passar de uma proposta de estudo (em tese, não obrigava ao acatamento de suas sugestões e conclusões), não tinha origem em uma perspectiva centrada na questão do capital humano em si, mas sim em uma preocupação com a questão da gestão e com a reforma administrativa. Apenas no segundo projeto (Previdência Social), existiu uma proposta de fato de estruturar carreiras, perspectiva de ascensão nelas e incremento salarial por meio do Plano de Gestão de

Recursos Humanos, o qual foi parcialmente bem sucedido, uma vez que nem todos os pontos puderam ser implementados na prática.²⁰⁷

A ausência do envolvimento do BID nos processos de seleção daqueles que viriam a compor o quadro burocrático da máquina estatal, que é uma componente importante do índice de weberianismo, pode ter a ver com o fato de que o Brasil já adotava o concurso público como método de seleção/recrutamento para todas as vagas em empregos públicos que não fossem comissionados.²⁰⁸ Em outras palavras, o concurso público no Brasil já era consonante com o princípio meritocrático defendido pelo BID.

No segundo parâmetro, atenta-se para a questão da capacidade fiscal-arrecadatória ou a capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade para o seu funcionamento e a execução de suas normativas. A maioria dos programas do BID de Modernização do Estado passava pela questão do equilíbrio fiscal, que havia se tornado imperativo depois do colapso do Estado desenvolvimentista e dos debates em torno da crise fiscal do Estado. No entanto, a maior parte desses projetos tinha uma preocupação maior com a diminuição dos gastos do que com o aumento da arrecadação propriamente dita. Nesse sentido, ao centro das estratégias de economia no setor público estava a adoção de tecnologias e princípios de gestão mais modernos (leia-se princípios gerencialistas).

Dentre todos os programas da categoria, aqueles voltados mais especificamente para o aumento da capacidade de arrecadação e o próprio aumento da arrecadação foram o BR-0193/1995 (Receita Federal), o BR-0171/1996 (Modernização dos Estados) e o BR-0286/1999 (Modernização dos Municípios). No BR-0193/1995, a grande preocupação era justamente a questão da sonegação fiscal, em grande medida atribuída à ineficiência do sistema existente. Um dos pressupostos era o de que o contribuinte tinha a boa vontade de pagar, mas o burocratismo, a lentidão e a precariedade do atendimento desestimulavam-no. Assim, acreditava-se que reformas que incluíssem a adoção de novas tecnologias e de novos princípios de gestão afastariam esses empecilhos e, conseqüentemente, a arrecadação aumentaria. No BR-0171/1996, de maior desembolso na categoria de Modernização de Estado entre 1990 e 2002, o mesmo pressuposto da ineficiência da máquina administrativa como

²⁰⁷ Segundo o PCR de BR-0327/2001 (p.30), não houve a diferenciação sugerida entre técnicos e analistas, não foi consolidada uma metodologia que permitisse a avaliação de todas as carreiras e atividades e não foi viabilizada a autenticação por certidão digital dos servidores.

²⁰⁸ O concurso público, assentado no princípio meritocrático, já existia desde a Constituição de 1934 à época do presidente Getúlio Vargas, mas apenas em 1967 foi instituído como obrigatório para todos os cargos públicos (à exceção dos comissionados) e complementado pela Constituição de 1988 com os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

empecilho a uma maior arrecadação também estava presente, mas também havia outros elementos. Um deles era a agilização dos processos de cobranças dos devedores para com o Estado. Outro era a preocupação com as diferenças entre os Estados em suas capacidades fiscais-tributárias e a atenção especial que isso demandava: alguns Estados já estavam muito próximos do potencial máximo de arrecadação, enquanto outros ainda tinham muito a ser explorado. No BR-0286/1999, a questão do equilíbrio fiscal também era central e seguia os mesmos princípios dos outros dois programas supracitados e sua estratégia-chave também era a introdução de novos métodos e procedimentos de gestão e de novas tecnologias. Coincidentemente, os três projetos mais importantes na área de aumento da capacidade de arrecadar e volume de arrecadação são aqueles cujos PCRs não estão disponíveis.

No BR-0256/1998 (Município de Porto Alegre) e no BR-0327/2001 (PROPEV), o aumento da arrecadação também aparecia como uma das componentes dos programas, embora não a principal. No primeiro caso, incluía outros temas de ordem infraestrutural e ambiental. No segundo, o aumento da eficiência do INSS poderia implicar um aumento complementar da arrecadação de importância secundária em relação à Reforma da Previdência, principalmente com a adoção do fator previdenciário, acreditada como estratégia-chave de equilíbrio fiscal nesse caso.

Metade dos projetos não tinha como um dos objetivos principais ou como efeito direto de sua implementação o aumento da arrecadação: o BR-0166/1994 (Ministério das Relações Exteriores), BR-0175/1997 (IPEA, IBGE e outros), BR-0220/1997 (Modernização do Executivo Federal), BR-0288/1998 (INTERLEGIS) e BR-0365/2002 (TCU). Alguns dos programas simplesmente não contemplavam esses objetivos, como o BR-0166/1994, o BR-0288/1998 e mesmo o BR-0220/1997, que embora se voltasse para o executivo federal, tinha outros focos²⁰⁹. No entanto, não se nega que alguns dos projetos podem ter uma relação indireta com o equilíbrio fiscal-tributário e a capacidade fiscal-arrecadatória. No caso do BR-0175/1997, por exemplo, pode-se argumentar que estatísticas mais verossímeis são importantes elementos para se estimar o próprio montante passível de ser taxado e arrecadado. No BR-0365/2002, pode-se apontar que o TCU exerce um papel importante no monitoramento e controle do uso e manejo dos recursos públicos (equilíbrio fiscal, principalmente pelo lado dos gastos).

²⁰⁹ Esses focos eram a racionalização dos serviços públicos federais, a capacitação do funcionalismo público federal, a modernização por meio da adoção de novos equipamentos e tecnologias e a criação de centros de atendimento ao cidadão.

Quadro 23 - A questão do equilíbrio fiscal e da capacidade fiscal-arrecadatária nos projetos de Modernização de Estado do BID

Número de Projeto e Ano de Aprovação	Projeto	Contribui diretamente no equilíbrio orçamentário?	Contribui para o aumento da capacidade de arrecadação?
BR0166/1994	Fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores	Não.	Não
BR0193/1995	Receita Federal	Sim.	Sim. Forte preocupação com a sonegação de impostos.
BR0171/1996	Programa Nacional de Administração Fiscal dos Estados Brasileiros	Não	Sim. Com a capacidade de arrecadação e com o volume a ser arrecadado
BR0175/1997	IPEA, IBGE, FGV e outros	Não.	Não.
BR0220/1997	Modernização do Executivo Federal	Não	Não.
BR0256/1998	Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre	Sim	Sim, em pequena escala.
BR0288/1998	Integração do Poder Legislativo	Não.	Não.
BR0286/1999	Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros	Sim.	Sim, por meio da modernização tecnológica e gerencial dos órgãos relacionados com a arrecadação. Transcende o período recortado para análise nessa tese. ma foi concebido com base nos mesmos princípios deles.
BR0327/2001	Modernização Administrativa do Sistema Previdenciário	Sim.	Sim, em pequena escala.
BR0365/2002	Modernização do TCU	Não.	Não.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Propostas de Empréstimos dos Projetos

4.3.1- A autoavaliação do BID sobre o desempenho dos projetos

Não é possível se obter um quadro completo da avaliação do BID sobre os resultados desses dez empréstimos de Modernização de Estado entre 1990 e 2002, uma vez que os Relatórios de Encerramento de Projetos geralmente são elaborados com o encerramento completo do projeto, o que em geral inclui as amortizações. Como muitos desses projetos têm

prazos que chegam a vinte anos de amortização, alguns PCRs ainda não foram elaborados. Chama a atenção de que todos os projetos cujas PCRs estavam disponíveis foram considerados como “satisfatórios”, não apenas pelo fato de que todas elas, segundo o próprio Banco, teriam atingido os seus objetivos, mas também por nenhuma delas ter tido um desempenho que superasse as expectativas iniciais.

Quadro 24 - Disponibilidade dos PCRs dos empréstimos de Modernização de Estado e desempenho por projeto

Número de Projeto e Ano de Aprovação	Projeto	PCR Disponível	Segundo o PCR, a implementação e os resultados foram satisfatórios?
BR0166/1994	Fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores	Não	---
BR0193/1995	Receita Federal	Não	---
BR0171/1996	Programa Nacional de Administração Fiscal dos Estados Brasileiros	Não	---
BR0175/1997	IPEA, IBGE, FGV e outros	Sim	Satisfatório
BR0220/1997	Modernização do Executivo Federal	Sim	Satisfatório
BR0256/1998	Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre	Sim	Satisfatório
BR0288/1998	Integração do Poder Legislativo	Sim	Satisfatório
BR0286/1999	Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros	Não	---
BR0327/2001	Modernização Administrativa do Sistema Previdenciário	Sim	Satisfatório
BR0365/2002	Modernização do TCU	Sim	Satisfatório

Fonte: Elaborado pelo autor com base na documentação disponível na página de acompanhamento de projeto do BID

4.4 O AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

O aumento da carga tributária ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso é comumente lembrado como algo relacionado com a arquitetura macroeconômica do Plano Real e as suas altas taxas de juros para o controle da inflação. Dependendo da fonte, os números variam um pouco. Em Ribeiro (2010: 9), por exemplo, aponta-se que a carga tributária brasileira saltou de 27% em 1995 para 32,4% em 2002. Já segundo Khair *et al* (2005: 29), ela teria evoluído de 29,4% de 1995 para 35,8% em 2002.

Esse aumento não é atribuído ao aumento da eficiência na arrecadação ou à diminuição da sonegação fiscal, mas sim à majoração dos impostos existentes e à criação de

novos tributos, sobretudo em âmbito federal. A ênfase foi dada aos impostos sobre bens e serviços (impostos sobre o consumo)²¹⁰ como a COFINS, o PIS, a CPMF e a CIDE-Combustíveis, de arrecadação mais fácil e que não precisavam ser repartidos com Estados e Municípios (LOURENÇO, 2007). Deve-se notar que, na esfera federal, nenhum dos programas do BID voltou-se especificamente para o aumento da eficiência na arrecadação de impostos sobre o consumo; seu principal programa, nesse sentido, contemplou o imposto sobre a renda.

Nos impostos sobre a renda, como o próprio Imposto de Renda sob responsabilidade da Receita Federal, beneficiária de um dos programas do BID, também é possível observar um aumento do volume total arrecadado, sobretudo no segundo Governo Cardoso. No entanto, nenhum dos autores consultados (SALVADOR, 2006; BRAMI-CELENTANO & CARVALHO, 2007; GIAMBIAGI, 2008) aponta a modernização da Receita Federal como um fator importante nesse processo; todos atribuem o aumento da arrecadação à falta de atualização (congelamento) da tabela do imposto de renda o que fazia com um número cada vez maior de pessoas deixassem de ser isentas e passassem a ter de contribuir.

Resumidamente, não é possível relacionar o aumento da carga tributária a um aumento da eficiência do sistema fiscal-arrecadatário, da mesma forma em que não é possível atribuir ao BID qualquer protagonismo em nenhum dos dois processos.

²¹⁰ Foge aos objetivos deste capítulo fazer uma análise minuciosa sobre sistemas tributários. No entanto, cabe comentar que existe uma discussão sobre os tipos de impostos e seus efeitos redistributivos/justiça social. Tradicionalmente, atribui-se aos impostos sobre o consumo uma “neutralidade” que não afetaria a eficiência econômica. Em contraposição, os impostos sobre a renda geralmente seriam guiados por um princípio de “justiça fiscal”, com cargas mais altas sobre aqueles de maior renda (princípio da progressividade).

CAPÍTULO 5 OS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E A CAPACIDADE ESTATAL ARGENTINA

Este capítulo é estruturado de forma análoga ao anterior, com vistas a facilitar uma posterior comparação entre elementos dos casos brasileiro e argentino. Serão analisados os programas do BID de Modernização de Estado²¹¹ para a Argentina, à luz dos dois parâmetros apontados por Hendrix como os mais utilizados na observação da capacidade estatal: a capacidade fiscal-arrecadatória e o capital humano da máquina estatal, sobretudo, nos critérios de seleção/recrutamento do quadro burocrático e na elaboração de planos de carreiras.

Na primeira parte, serão apresentadas as características gerais das parcerias de Modernização de Estado firmadas com a Argentina em quatro critérios: participação dessa categoria nos desembolsos totais; se a origem dos recursos é o Capital Ordinário ou o Fundo de Operações Especiais; tipo de empréstimo (de investimento, híbrido ou setorial); e se houve cofinanciamento dos projetos por outras instituições financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial. Na segunda parte, será feita uma apresentação descritiva dos empréstimos cuja documentação está disponível para consulta *online* e cujos recursos tinham como origem o Capital Ordinário, feitos pelo BID à Argentina. Na terceira parte, os projetos anteriormente descritos serão analisados à luz dos parâmetros supracitados de observação de capacidade estatal. Na última parte, alguns comentários sobre os limites da documentação disponibilizada e sobre a difícil mensuração dos efeitos dos programas do BID sobre a capacidade fiscal-arrecadatória.

5.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO NA ARGENTINA

Nesta subseção, são utilizados os mesmos quatro parâmetros do capítulo anterior para a caracterização geral das relações entre Argentina e BID na modernização de Estado²¹²: a participação em número e volume de recursos das parcerias dessa categoria em relação às parcerias como um todo; a natureza e a origem dos recursos: o Capital Ordinário no caso dos empréstimos ou o Fundo de Operações Especiais no caso das cooperações técnicas; o tipo de

²¹¹ As fontes de dados e informações para essa análise foram, sobretudo, os Relatórios de Projetos ou Propostas de Empréstimos aprovados pelo BID para a Argentina.

²¹² O uso desses parâmetros foi justificado e explicado no capítulo anterior.

empréstimo: setorial, híbrido ou de investimento; e o cofinanciamento de empréstimos pelo Banco Mundial.

No primeiro critério, como apresentado no capítulo 2, a categoria de Modernização de Estado para a Argentina entre os anos de 1990 e 2002 representou 20% do total do número de projetos e 55% do volume de recursos desembolsados. Esses números são compatíveis com a prioridade estabelecida para a Argentina – a de reforma e modernização de Estado –, conforme descrito nos documentos “Estratégias por País” dos períodos de 1994-1997 e 1998-1999, elaborados bilateralmente por representantes do Banco e de *policy-makers* argentinos. As prioridades definidas nas “Estratégias por País” encontram-se na confluência entre o que o Banco pode oferecer e o que cada país entende como necessário às suas estratégias de desenvolvimento, de modo que as prioridades estabelecidas para cada país costumam variar bastante.

No segundo critério, foram firmados um total de 43 parcerias de Modernização de Estado, das quais 18 foram cooperações técnicas não reembolsáveis, cuja origem dos recursos era o FOE, e 25 empréstimos, cuja origem dos recursos era o Capital Ordinário. Esses empréstimos não se concentraram em períodos específicos, sendo possível observar pelo menos um por ano, a partir de 1991. Além disso, é importante destacar que a Argentina foi, em volume de recursos, o maior beneficiário do BID na categoria de Modernização de Estado no período entre 1990 e 2002.

Quadro 25 - Parcerias em Modernização de Estado entre 1990 e 2002

Natureza	Data de Aprovação	Nome do Projeto (em espanhol)	Nº do Projeto	Valor (em milhões de dólares)
Emprést.	06/03/1991	<i>Programa de Desarrollo de Provincias I</i>	AR0042	200,00
Emprést.	25/09/1991	<i>Programa de Reforma del Sector Público</i>	AR0215	325,00
Emprést.	25/03/1992	<i>Reforma Empresas Eléctricas Nacionales</i>	AR0053	310,00
Coop. Tec.	17/08/1992	<i>Sistema de Información de Gestión</i>	TC9205172	0,01
Coop. Tec.	19/08/1992	<i>Reentrenamiento de Mano de Obra</i>	TC9206063	0,01
Coop. Tec.	14/10/1992	<i>Ley sobre Práctica Desleal de Comercio Exterior</i>	TC9206287	0,03
Emprést.	16/12/1992	<i>Reforma del Sector de Inversiones</i>	AR0059	350,00
Emprést.	18/12/1992	<i>Reestructuración de la Deuda</i>	AR0139	400,00
Coop.	15/03/1993	<i>Reforma de Administración</i>	TC9303091	0,02

Tec.		<i>Financiera del Estado</i>		
Coop. Tec.	15/03/1993	<i>Programa de Reforma del Sector Público</i>	TC9301425	0,03
Emprést.	27/12/1993	<i>FPP: AR0149 Reforma de Administración y Financiera</i>	AR0134	0,45
Emprést.	09/11/1994	<i>CTR Reforma Administración Financiera del Estado</i>	AR0149	47,00
Coop. Tec.	19/12/1994	<i>II Encuentro Internacional de Economía</i>	TC9411224	0,03
Emprést.	10/05/1995	<i>Privatización de Bancos Provinciales</i>	AR0187	750,00
Coop. Tec.	31/05/1995	<i>Desarrollo Provincia de Misiones</i>	TC9411422	0,02
Coop. Tec.	01/02/1996	<i>Estudio Mercado Informal Trabajadores I</i>	TC9509342	0,04
Coop. Tec.	11/07/1996	<i>Apoyo a la Reforma Integral Provincia de Mendoza</i>	TC9606312	0,04
Emprést.	30/10/1996	<i>Sistema Previsional Provincial</i>	AR0201	320,00
Emprést.	11/12/1996	<i>Programa de Apoyo Provincia de Buenos Aires</i>	AR0164	350,00
Emprést.	15/01/1997	<i>Apoyo Reestructuración Empresarial</i>	AR0144	100,00
Coop. Tec.	19/06/1997	<i>Programa de Reforma del Sistema de Justicia</i>	TC9610256	0,15
Emprést.	17/09/1997	<i>Apoyo Institucional AFIP</i>	AR0220	96,00
Coop. Téc.	19/12/1997	<i>Articulación Organizaciones Sociedad Civil</i>	TC9708134	0,12
Coop. Téc.	22/01/1998	<i>Preservación de Areas Históricas</i>	TC9711434	0,05
Emprést.	28/01/1998	<i>Apoyo a Reforma del Sistema de Justicia</i>	AR0124	10,5
Emprést.	10/06/1998	<i>Apoyo Reforma Fiscal a la Grande Buenos Aires</i>	AR0218	200,00
Coop. Téc.	11/08/1998	<i>Fortalecimiento Institucional de Defensa de los Consumidores</i>	TC9805188	0,25
Emprést.	16/12/1998	<i>Repo: Seguridad Sector Bancario de AR0254</i>	AR0260	500,00
Emprést.	16/12/1998	<i>Especial Ajuste Estructural y Fortalecimiento del Sistema Bancario</i>	AR0254	2000,00
Coop. Téc.	18/02/1999	<i>Mejoramiento Organización Sociedad Civil</i>	TC9902036	0,02
Coop. Téc.	30/08/1999	<i>Monitoreo Financiero de Proyectos</i>	TC9908044	0,01
Emprést.	06/10/1999	<i>Préstamo Ctr. Fortalecimiento Institucional Política Comercial</i>	AR0256	5,00
Coop. Téc.	09/11/1999	<i>Administración Financiera de Proyectos</i>	TC9911092	0,02
Coop. Téc.	26/04/2000	<i>Red Nacional Arbitraje y Mediación Comercial</i>	TC9812068	1,00
Coop. Téc.	31/07/2000	<i>Desarrollo Social Civil: 19 provincias argentinas</i>	TC0004009	0,08

Emprést.	22/11/2000	<i>Fortalecimiento Institucional Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio</i>	AR0265	7,50
Emprést.	06/12/2000	<i>Modernización del Estado Provincia de Córdoba</i>	AR0257	215,00
Emprést.	13/12/2000	<i>Apoyo Equilibrio Fiscal y de Gestión Social</i>	AR0271	400,00
Emprést.	14/04/2001	<i>FPE: AR0266 Programa Sectorial Financiero</i>	AR0283	0,60
Emprést.	13/06/2001	<i>Apoyo Servicio Sector Financiero</i>	AR0284	2,00
Emprést.	13/06/2001	<i>Programa Sectorial Financiero</i>	AR0266	500,00
Emprést.	29/08/2001	<i>Sectorial Apoyo Compromiso Fiscal</i>	AR0280	500,00
Emprést.	01/10/2001	<i>FEP:AR-L1002 Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial</i>	AR0287	1,37

Fonte: Página de Acompanhamento de Projetos do BID

No terceiro critério, foram concedidos pelo Banco dez empréstimos setoriais (aqueles nos quais as condicionalidades eram mais frequentes), dos quais nove eram de Modernização do Estado. A Argentina foi o país com o maior número de empréstimos setoriais em geral (na soma de todas as categorias de empréstimos) e com o maior número de empréstimos setoriais da categoria de Modernização de Estado entre todos os prestatários do BID. Deve-se mencionar que no período analisado não foi registrado nenhum empréstimo híbrido.

Quadro 26 - Empréstimos Setoriais do BID à Argentina entre 1990 e 2002

Nº da Operação e Ano da Aprovação	Nome do Projeto	Valor (em milhões de dólares)
AR-0215/1991	<i>Programa de Reforma del Sector Público</i>	325
AR-0053/1992	<i>Reforma de las Empresas Eléctricas Nacionales</i>	310
AR-0059/1992	<i>Reforma del Sector de Inversiones</i>	350
AR-0139/1992	<i>Reestructuración de la Deuda</i>	400
AR-0187/1995	<i>Privatización de los Bancos Provinciales</i>	750
AR-0189/1995	<i>Programa Sectorial de Reformas de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales</i>	450
AR-0201/1996	<i>Sistema Previsional Provincial</i>	320
AR-0271/2000	<i>Apoyo al Equilibrio Fiscal y Gestión Social</i>	400
AR-0266/2001	<i>Programa Sectorial Financiero</i>	500
AR-0280/2001	<i>Programa Sectorial de Apoyo al Compromiso Fiscal</i>	500

Fonte: Página de Acompanhamento de Projeto do BID

O único empréstimo setorial que não era de Modernização de Estado foi o AR-0189/1995 (*Programa Sectorial de Reformas de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales*),

marcado em negrito no quadro acima, no valor de 450 milhões de dólares. Os objetivos específicos do programa eram: (i) fornecer dólares para a manutenção da balança de pagamentos (manutenção do Regime de Conversibilidade no contexto da Crise Mexicana de 1995); (ii) garantir o orçamento para os programas sociais; e (iii) dar suporte ao governo argentino na implantação das reformas de serviços sociais, de saúde, de educação e laboral. Como se percebe, embora o programa fosse oficialmente classificado como do Setor Social, mesmo porque, de acordo com a exigência do Oitavo Aumento Geral de Capital, parte dos desembolsos tinha de ser da categoria Social, o primeiro e o terceiro objetivos não eram estritamente voltados para áreas sociais. O primeiro objetivo, por exemplo, visava a apoiar o funcionamento da estrutura macroeconômica ancorada na Conversibilidade, na época símbolo de “sucesso” do governo Menem. Já o terceiro objetivo incluía desde o apoio à flexibilização do mercado de trabalho até a descentralização dos serviços de saúde.

No quarto critério, houve dez empréstimos feitos à Argentina que foram cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial, dos quais seis eram da categoria de Modernização do Estado conforme pode ser observado no quadro abaixo

Quadro 27 - Projetos Cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial para a Argentina entre 1990 e 2002

Nº da Operação e Ano da Aprovação	Nome do Projeto	Valor (em milhões de dólares)
AR-0042/1991	<i>Programa de Desarrollo de Provincias I</i>	200,00
AR-0214/1991	<i>Proyectos de Servicios Agropecuarios</i>	41,26
AR-0116/1991	<i>Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado</i>	100,00
AR-0215/1991	<i>Programa de Reforma en el Sector Público</i>	325,00
AR-0128/1993	<i>Programa de Corredores Viales Nacionales</i>	340,00
AR-0187/1995	<i>Privatización de los Bancos Provinciales</i>	750,00
AR-0189/1995	<i>Programa Sectorial de Reformas de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales</i>	450,00
AR-0201/1996	<i>Sistema Previsional Provincial</i>	320,00
AR-0254/1998	<i>Especial Ajuste Estructural y Fortalecimiento del Sistema Bancario</i>	2000,00
AR-0257/2000	<i>Programa de Modernización de Estado para la Provincia de Córdoba</i>	215,00

Fonte: Página de Acompanhamento de Projetos do BID

Os programas cofinanciados pelo BID e pelo Banco Mundial não classificados como de Modernização de Estado foram os marcados em negrito acima: o AR-0189/1995 (*Programa Sectorial de Reformas de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales*), descrito anteriormente; o AR-0128/1993 (*Programa de Corredores Viales Nacionales*), o AR-

0116/1991 (*Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado*), o AR-0214/1991 (*Proyectos de Servicios Agropecuarios*).²¹³

O AR-0128/1993 (*Programa de Corredores Viales Nacionales*), cofinanciado pelo Banco Mundial e pelo Banco Europeu de Investimentos, orçado em um total de mais de 700 milhões de dólares (400 milhões do BID, cerca de 60 milhões do Banco Mundial, 50 milhões do BEI e mais de 260 milhões de recursos locais), era um projeto classificado como de infraestrutura e tinha por objetivo melhorar a qualidade do transporte terrestre na Argentina, sobretudo o rodoviário. Embora a face mais óbvia do AR-0128/1993 seja a redução dos custos de transporte e, conseqüentemente, seja justificado como necessário à melhora da competitividade argentina, ele se insere no contexto de preparo das vias de transporte para serem concedidas à iniciativa privada. Uma das três componentes principais do projeto versava especificamente sobre o fortalecimento e a modernização do Departamento Nacional Viário (DNV), órgão que ficaria responsável pela regulação e pela fiscalização das rodovias concedidas. Não é possível saber se a avaliação do Banco sobre o projeto é satisfatória porque, a pedido do governo argentino (*Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*), o BID mantém o PCR do AR-0128/1993 sob sigilo.

5.2 AS PARCERIAS ENTRE BID E ARGENTINA NA MODERNIZAÇÃO DE ESTADO

Os primeiros projetos do período neoliberal não estão disponíveis, uma vez que apenas a documentação de projetos aprovados a partir de 1994 foi integralmente digitalizada. Assim, encontram-se apenas menções e descrições resumidas de projetos importantes como o AR-0042/1991 (*Programa de Desarrollo de Provincias I*), AR-0215/1991 (*Programa de Reforma del Sector Público*), AR-0053/1992 (*Reforma de las Empresas Eléctricas Nacionales*), AR-0059/1992 (*Reforma del Sector de Inversiones*), AR-0139/1992 (*Reestructuración de la Deuda*) e o AR-0134 (*FPP: AR0149 Reforma de Administración y Financiera*). Alguns desses projetos são analisados por estudos específicos como o AR-0053/1992 no livro de Vivares sobre a privatização do setor elétrico e a relação com o Regime de Conversibilidade e o AR-0042/1991 no livro de Lardone sobre reforma de Estado nas províncias argentinas, comentados no capítulo 2. As descrições seguintes referem-se aos projetos cuja maior parte da

²¹³ A documentação dos projetos AR-0116/1991 e AR-0214/1991 não está disponível na página de acompanhamento de projetos do BID. Há poucas informações disponíveis. O primeiro projeto é classificado como do Setor Social e teve custo total de 250 milhões de dólares, dos quais 100 milhões viriam do BID, 100 milhões do Banco Mundial e 50 milhões do governo argentino. O segundo é classificado como Competitividade e teve custo total de 107 milhões de dólares, dos quais 41 milhões viriam do BID, 35 milhões do Banco Mundial e o restante do governo argentino.

documentação foi digitalizada e disponibilizada na página eletrônica de acompanhamento dos projetos do BID.

5.2.1 Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional (AR-0149/1994)²¹⁴

O AR-0149/1994 não é um empréstimo propriamente dito, mas uma cooperação técnica *reembolsável*²¹⁵, cuja fonte dos recursos foi o Capital Ordinário, da mesma forma que os empréstimos em geral. Foi orçado em um total de 50 milhões de dólares, dos quais 47 milhões vindos do BID. Seu objetivo era dar continuidade às reformas estruturais no setor público, que já estavam em andamento na Argentina com vistas a melhorar a eficácia e a eficiência do uso de recursos humanos e financeiros do setor público.

Estruturava-se em três subcomponentes. A primeira versava especificamente sobre a questão orçamentária-fiscal, propondo revisar e reformar a administração dos recursos financeiros e humanos por meio da introdução de avanços técnicos nos sistemas orçamentários e contábeis, vale dizer tesouros públicos, créditos públicos, recursos humanos e administração dos bens do Estado. A segunda voltava-se para as questões da auditoria e do controle interno. Grosso modo, propunha-se a introdução de um novo paradigma nessa área centrado na eficiência em comparação com o que havia anteriormente, nos quais esses aspectos eram muito precários e limitados. A terceira tinha como foco a questão da produção de informações mais críveis por meio da reorganização, da modernização e do fortalecimento dos Sistemas de Contas Nacionais e Internacionais e de suas estatísticas com o intuito de subsidiar melhores tomadas de decisão e políticas públicas.

5.2.2 Programa Sectorial de Privatización de Bancos Provinciales (AR-0187/1995)²¹⁶

Esse empréstimo setorial foi cofinanciado pelo Banco Mundial: a participação do BID foi de 750 milhões de dólares, a do Banco Mundial de 500 milhões de dólares e a do governo argentino de 250 milhões de dólares. Em termos imediatos, já que era um empréstimo de

²¹⁴ O prazo de encerramento desse projeto é de 20 anos (previsão 2014). O PCR desse projeto ainda não foi divulgado.

²¹⁵ Deve ser notado que as cooperações técnicas são geralmente não reembolsáveis e os recursos que as custeiam quase sempre são originários do FOE.

²¹⁶ Apenas as duas primeiras páginas do Relatório de Proposta de Empréstimo do AR-0187/1995 foram disponibilizadas pelo BID.

rápido desembolso, os objetivos específicos eram reintegrar os depósitos do setor privado, reembolsar adiantamentos a curto prazo do Banco Central de República Argentina e do Banco de La Nación Argentina, reembolsar outras obrigações de boa fé, financiar programas de demissão voluntária e cobrir custos de contratação de assessores e consultores para os processos de privatização dos bancos.

Em um quadro mais amplo, a justificativa da privatização seguia a lógica neoliberal hegemônica da época de que a iniciativa privada seria mais eficiente. Nessa perspectiva, Burdisso *et al* (1998), ao se debruçarem sobre o caso dos bancos públicos argentinos, concluíram que embora os bancos públicos teoricamente pudessem exercer um papel importante em nichos do mercado financeiros, os quais não pareceriam interessantes aos bancos privados, na prática, eles não apenas não estavam suprindo as necessidades desses nichos como concorreriam em outros nichos com os bancos privados, levando o sistema bancário nacional a um desempenho subótimo.

Na perspectiva do equilíbrio orçamentário-fiscal, os bancos públicos provinciais argentinos eram importantes agentes financiadores dos governos provinciais por meio da concessão de empréstimos de baixo custo (PADILLA, 2009: 13), de uma forma análoga ao que ocorria no caso dos bancos estaduais e os governos estaduais no Brasil. Conforme a situação fiscal das províncias se agravava, esses bancos ficaram “virtualmente” quebrados, mas em funcionamento apenas por meio da ajuda do banco central argentino. A Crise Mexicana, que significou um duro golpe aos bancos dos países em desenvolvimento, em meio às retiradas em massa dos depósitos, tornou a situação dos bancos provinciais insustentável. Assim, o AR-0187/1995 visava a “arrumar” os bancos provinciais para que a sua privatização fosse viável. O envolvimento direto e ativo de bancos multilaterais ajudava na sua legitimação do processo.

Na prática, conforme aponta Vivares (2013), sem os bancos provinciais, as províncias argentinas ficavam à mercê da discricionariedade do governo central argentino nos repasses e *bails-out*, o que funcionou como importante instrumento político de cooptação do Governo Menem.

5.2.3 Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales ou CPP (AR-0201/1996)

A justificativa sobre a necessidade desse programa era que uma das maiores fontes de déficits na máquina estatal argentina estava no sistema previdenciário, especialmente aqueles

a cargo das Províncias (sistema descentralizado). Além da preocupação com a autossuficiência do sistema, também estavam presentes outras ideias de cunho neoliberal como a de que a previdência não deveria ter por objetivo a justiça social (caráter redistributivo), mas sim o desenvolvimento de poupança e do mercado de capitais que, por sua vez, favoreceria o crescimento econômico²¹⁷ (MARQUES, 2014: 420-421). De acordo com a Proposta de Empréstimo, os objetivos desse empréstimo setorial cofinanciado pelo Banco Mundial eram:

“(i) fortalecer el marco institucional del sistema previsional y consolidar la reforma política a nivel nacional, promovendo primero, una mayor equidade al homogeneizar la normativa y su aplicación, y segundo apoyando el desarrollo del mercado de capitales, estimulando el ahorro y la inversión privados al permitir a los empleados provinciales incorporarse al sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones (AFJP); y (ii) apoyar el logro del equilibrio fiscal provincial, disminuyendo el fuerte impacto que tienen los déficits de las Cajas Previsionales Provinciales (CPP) en las finanzas provinciales. Adicionalmente, el Programa apoyará el fortalecimiento de la administración y controles de ANSeS [Administración Nacional de Seguridad Social] para prevenir el fraude y la evasión en el sistema consolidado.” (Propuesta de Préstamo AR-201, p. 1)

Grosso modo, a ideia da Reforma Previdenciária na Argentina era transferir as funções previdenciárias das Províncias para um sistema nacional, substituir parcialmente um sistema baseado na transferência intergeracional de recursos por um baseado na poupança individual²¹⁸ e incentivar a participação de administradoras privadas de fundos de pensão, ou seja, pretendia-se construir um sistema previdenciário misto. Embora fosse esperado algum desajuste na transição para o novo sistema previdenciário, o agravamento do déficit foi maior do que o esperado (RAPOPORT, 2010; MARQUES, 2014; GRUSHKA & CETRANGOLO, 2008). Além disso, outros fatores estruturais da economia argentina colocavam o sistema sob tensão, como a precarização do mercado de trabalho, por intermédio da diminuição dos salários reais e do aumento da informalidade e do desemprego, a própria mudança demográfica (diminuição da proporção de jovens em relação ao número de idosos) e a expansão rápida e desordenada da cobertura previdenciária (MARQUES, 2014: 421).

²¹⁷ O Banco Mundial lançou em 1994 um informe chamado “*Envejecimiento sin Crisis*” no qual se detalha como o sistema previdenciário ideal deveria ser.

²¹⁸ Nos sistemas de transferência intergeracional de recursos, os recursos que financiam os atuais beneficiários advém da contribuição dos trabalhadores atualmente ativos. De uma forma simplificada, o grande risco desse sistema está nas transições demográficas, quando o número de contribuintes, geralmente mais jovens, não é suficiente para arcar com o pagamento dos beneficiários, predominantemente mais velhos. Nos “sistemas baseados na poupança individual”, a contribuição vai para uma espécie de poupança a ser resgatada futuramente pelo próprio contribuinte.

Vivares (2013) identifica nessa reforma e no rombo fiscal decorrente um duro golpe na Conversibilidade, uma vez que a dívida pública argentina haveria se tornado insustentável a partir de então. O déficit teria passado de cerca de 300 milhões de dólares no primeiro ano da reforma previdenciária, em 1993, para 8,6 bilhões de dólares em 2002 (MÉDICI, 2002: 15).

Embora o prazo de encerramento desse programa fosse de 15 anos, portanto, teoricamente, encerrado em 2011, o PCR com a avaliação do BID sobre o caso ainda não foi publicado.²¹⁹ Entre os programas estudados, esse se trata provavelmente do caso em que houve a maior distância entre os efeitos esperados e conseguidos em termos de resultados negativos, ou dito sem eufemismos, o maior fracasso entre os programas de Modernização de Estado do BID inspirado em princípios neoliberais. Em razão do peso do rombo do sistema previdenciário nas contas públicas argentinas – quando, em parte, os objetivos gerais dos programas de Modernização do Estado eram combater a crise fiscal do Estado –, da própria magnitude do programa (para o qual se desembolsou 640 milhões de dólares, dos quais 320 milhões vindos do BID) e da posterior necessidade de uma “contrarreforma” no sistema²²⁰ na década posterior, esse insucesso torna-o um caso notável.

5.2.4 Programa de Apoyo a la Modernización del Estado y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (AR-0164/1996)²²¹

Esse programa, que versava sobre a modernização da província de Buenos Aires, estava orçado em 700 milhões de dólares, dos quais 350 milhões financiados pelo BID. Foi o primeiro empréstimo concedido diretamente a uma província argentina. Foi originalmente arquitetada como um Empréstimo Setorial, mas posteriormente aprovada como Empréstimo de Investimento Específico com condicionalidades.²²² Estruturava-se em torno de quatro objetivos específicos:

²¹⁹ Uma publicação de um *working paper* de um centro de pesquisa ligada ao BID em 1999 admitia o déficit e o aumento do rombo fiscal argentino como efeitos colaterais da Reforma Previdenciária. Ver TORRE & GERCHUNOFF (1999: 29).

²²⁰ Alguns autores como ROFMAN, FAJNZYLBER & HERRERA (2010) chamam essa reversão da reforma previdenciária a partir de 2004 como “*reforma de la reforma previsional*” enquanto outros autores como DANANI & BECCARIA (2011) preferem chamar de “*(contra)reforma*”.

²²¹ Apenas as três primeiras páginas da Proposta de Empréstimos do AR-0164/1996 foram disponibilizadas para consulta pública na página de acompanhamento de projetos do BID.

²²² Não se encontraram quais foram essas condicionalidades na documentação disponibilizada pelo Banco (as três primeiras páginas da Proposta de Empréstimo e do PCR do AR-0164/1996).

(a) contribuir a un adecuado equilibrio de las cuentas fiscales de la provincia a mediano y largo plazo mediante la ejecución de acciones que inciden tanto en los gastos como en los ingresos; (b) apoyar la modernización del Estado y el aumento de la calidad de los servicios , especialmente mediante la concesión o la privatización de servicios públicos; (c) promover las actividades productivas del sector privado que favorezcan la generación de empleo; y (d) contribuir a mejorar la calidad de la asignación de los recursos sociales mediante el fortalecimiento institucional del Consejo de la Familia y desarrollo humano.” (Propuesta de Préstamo de AR-0164, p. 1)

À época da proposta do projeto, a província de Buenos Aires tinha uma situação fiscal moderada com uma ligeira tendência de déficit devido à natureza pró-cíclica de sua arrecadação e a uma baixa propensão à poupança. De acordo com o PCR do AR-0164/1996 (p. 5), dentre os quatro objetivos, justamente o primeiro, que estabelecia a busca de um superávit de 0,7% na relação entre arrecadação e gastos para o ano de 1999, foi o único não cumprido: houve um déficit de 15,1%. A justificativa do Banco para o insucesso nesse item foi o agravamento da crise macroeconômica nacional e da pressão sobre a Conversibilidade, aparentemente fadada ao fim, após a desvalorização do Real no Brasil naquele ano.²²³ Em outras palavras, mesmo diante de um programa especificamente concebido para melhorar a arrecadação, fatores externos como uma crise das proporções enfrentadas pela Argentina na virada no século conseguiram afastar os resultados dos objetivos esperados.

5.2.5 Programa de Apoyo a Reestructuración Empresarial (AR-0144/1997)

Esse programa foi orçado em um total de 200 milhões de dólares, dos quais a metade ficou sob a responsabilidade do BID. Embora esse programa seja oficialmente classificado como de Reforma e Modernização de Estado, seu objetivo principal e grande foco era melhorar a competitividade das pequenas e médias empresas argentinas. Provavelmente, a classificação nessa categoria se deve ao fato de que uma de suas componentes versava sobre a difusão de informações sobre os programas públicos e privados de apoio para as empresas, buscando potencializar o seu desempenho. As outras componentes, como a tentativa de promover um “espírito” de competitividade de economias abertas e de cenários em constante mudança e a promoção de projetos associativos (tais como as alianças empresariais), estariam muito mais em consonância com a metacategoria de Competitividade.

²²³ O Brasil era um dos principais parceiros comerciais da Argentina em 1999 (em grande medida, por causa dos processos de integração do Mercosul). A desvalorização do Real tornava os produtos brasileiros mais baratos e os argentinos mais caros. Isso significava ainda mais pressão de saída de moeda estrangeira das escassas e vulneráveis reservas argentinas.

De acordo com o PCR desse programa, o parâmetro direto de observação do (in)sucesso do programa seria o número de planos de desenvolvimento empresarial aprovados. Esperava-se um total de 1670 planos ao final do ano de 2007, sendo que foram aprovados 1503, o que foi considerado pelo Banco como satisfatório. No plano subjetivo, em entrevistas realizadas com os empresários que participaram, 69,2% consideraram o Programa satisfatório ou muito satisfatório e 84,9% recomendá-lo-iam a outros empresários (AR-0144 PCR, p. 18-19).

5.2.6 Programa de Apoyo a la Institucionalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (AR-0220/1997)

A AFIP foi criada em 1996 pelo governo Menem, inicialmente a partir da fusão de outros dois organismos: *Administración Nacional de Aduanas* (responsável pela arrecadação na área alfandegária e de comércio exterior) e *Dirección Nacional Impositiva* (responsável pela arrecadação de impostos, aplicação de multas e sanções, etc.). Posteriormente, a AFIP também agregou a *Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social*, o que colocava as três principais entidades federais de arrecadação sob a égide do mesmo órgão, ou seja, a AFIP apresentava-se como o principal órgão público argentino relacionado com a questão fiscal-arrecadatória. Essa unificação ocorre sob a lógica da reforma de Estado que buscava um maior controle e eficiência dos processos fiscais e da racionalização dos recursos estatais na administração pública.

O programa do BID voltado para a AFIP foi firmado em 1997, orçado em 192 milhões de dólares, dos quais a metade seria financiado pelo Banco e a outra metade pelo governo argentino. Estruturava-se em cinco componentes: (i) legislação, normatividade e gestão jurídica – propunham-se modificações nos marcos legais e normativos que regiam a administração tributária e financeira, além de apoio jurídico nos processos da AFIP, o que inclui as cobranças em juízo de dívidas; (ii) processos de administração tributária e financeira – acreditava-se que parte da evasão fiscal tinha a ver com métodos e procedimentos ultrapassados e de um burocratismo exagerado. Propunha a simplificação, integração e modernização deles; (iii) tecnologia da informação – implantação de sistemas informatizados na AFIP; (iv) desenvolvimento organizacional e gestão de recursos humanos – inclui o desenvolvimento da capacidade gerencial e da administração dos recursos humanos, além de um trabalho de conscientização sobre o papel da AFIP para a sociedade; (v) apoio à

fiscalização – tanto em nível central quanto regional, contemplando especialmente o melhoramento da inteligência fiscal.

Antecipando um pouco o argumento do próximo capítulo, salienta-se que o AR-0220/1997 é análogo em termos de objetivos e estratégias ao BR-0193/1995 (*Loan Tax Administration*), parceria do BID com o Brasil. No entanto, uma diferença notável entre os dois é a ausência no programa brasileiro de uma componente que versasse sobre uma ampla revisão das normas e da legislação. Na documentação analisada não foi encontrada nenhuma justificativa explícita sobre o porquê dessa ausência. No entanto, partindo da premissa que o legado do desenvolvimentismo tenha sido maior no caso brasileiro, é possível levantar a hipótese de que aceitar mudanças nas normas e legislação fiscal propostas por uma instituição financeira internacional pudesse não ser visto com bons olhos por atores econômicos e políticos nacionais relevantes que as encarariam com resistência. Em outras palavras, a sugestão por parte do BID de novas regras ou de alteração da legislação poderia ser percebida como uma afronta à soberania nacional e à autonomia na elaboração de políticas (ingerência), elementos importantes no dialeto desenvolvimentista que perdurara durante décadas nas estratégias brasileiras de desenvolvimento e inserção internacional.

No PCR, as componentes do programa foram avaliadas pelo Banco da seguinte forma:

Quadro 28 – A avaliação do BID sobre as componentes do programa AR-0220/1997

Componente	Avaliação
(i) legislação, normatividade e gestão jurídica	Satisfatório
(ii) processos de administração tributária e financeira	Satisfatório
(iii) tecnologia da informação	Muito satisfatório
(iv) desenvolvimento organizacional e gestão de recursos humanos	Razoavelmente satisfatório
(v) apoio à fiscalização	Satisfatório

Fonte: PCR do AR-0220/1997

Na primeira componente, por exemplo, mais de 20 mil normas foram analisadas, das quais muitas foram revisadas, substituídas ou eliminadas. Além disso, estabeleceu-se como meta a redução da dívida ativa em 20% e alcançou-se uma redução de 46% (PCR do AR-0220/1997, p. 7-8). Na segunda, aponta-se que houve redução nos custos da arrecadação de 3,0% para 1,9% e que houve um aumento de arrecadação maior que o aumento do PIB. Na terceira componente, a informatização dos sistemas e a melhoria dos serviços superaram as expectativas iniciais. Já na quarta componente, os objetivos não foram alcançados em sua plenitude em função das dificuldades em concentrar todas as normas laborais da AFIP em um

único Convênio Coletivo. De um modo geral, o Banco considerou que os objetivos do programa foram alcançados.

5.2.7 Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires (AR-0218/1998)

O programa tinha como objetivo geral “*contribuir al desarrollo económico de la GCBA [Grande Ciudad de Buenos Aires], procurando un marco legal de sustentabilidad fiscal y financiera a mediano y largo plazo, manteniendo un adecuado equilibrio fiscal a través de acciones tanto por el lado de gastos como por el lado de los recursos*” (Propuesta de Préstamo de AR-0218/1998, p. 1). Para isso, o programa estruturava-se em duas subcomponentes.

A primeira delas era voltada para a modernização da máquina estatal local, abrangendo seis áreas: (i) o aumento da eficiência administrativa, da racionalidade no gerenciamento dos recursos públicos; (ii) a implantação de um sistema moderno de gerenciamento de recursos humanos por meio da criação de uma Direção Geral de Recursos Humanos; (iii) a criação de uma Direção Geral de Compras e Contratações com o objetivo de melhorar o sistema de aquisição de bens e serviços; (iv) maior eficácia na alocação de recursos por meio do fortalecimento do sistema de investimentos; (v) aprofundar os processos de descentralização, com o intuito de melhorar a participação da sociedade; (vi) fortalecimento da capacidade técnica do legislativo.

A segunda delas, que absorveu a maior parte dos recursos do programa²²⁴, era o apoio ao Plano de Investimentos de Buenos Aires. Algumas das linhas gerais desse plano eram o compromisso com o superávit primário, o incentivo à participação da iniciativa privada e a implantação de um sistema de contratações e licitações transparente e eficiente. Essas linhas gerais são bem representativas das ideias em voga nos anos noventa e faziam parte tanto dos princípios defendidos pelo BID, assim como de outras instituições financeiras internacionais, quanto dos ideais que norteavam os *policy-makers* argentinos.

De acordo com o PCR, o programa foi avaliado pelo BID como satisfatório nos critérios “desenho do programa” e “implantação”. No entanto, os resultados, em termos de aumento no desempenho da máquina pública bonaerense, o ponto mais importante do programa, não foram tão bons quanto o esperado, em razão do agravamento da crise, a partir

²²⁴ O custo total do programa foi de 400 milhões de dólares, dos quais a metade foi custeado do BID. À primeira componente do programa couberam 71 milhões de dólares e à segunda, mais de 322 milhões de dólares.

de 1999. Naquele contexto, a arrecadação da cidade acabou diminuindo, o que não apenas eclipsava qualquer possível melhora obtida com o programa como também comprometia o cumprimento das obrigações básicas do governo local como a folha de pagamento dos servidores públicos.

5.2.8 Especial Ajuste Estructural y Fortalecimiento del Sistema Bancario (AR-0254/1998) e Repo del AR-0254: Seguridad del Sector Bancario (AR-0260/1998)²²⁵

O AR-0254, cofinanciado pelo Banco Mundial, foi aprovado no final de 1998 como um empréstimo de emergência ou de rápido desembolso, com a condicionalidade de que a Argentina cumprisse o que fora acordado com o FMI no *Extended Fund Facility* daquele ano.²²⁶ Na realidade, esse programa continha duas componentes distintas. A primeira delas - o Empréstimo de Ajuste Estrutural – foi orçada em um total de 4,5 bilhões de dólares, dos quais 2 bilhões provenientes do BID e 2,5 do Banco Mundial. A segunda delas, um empréstimo voltado especificamente para fortalecer o setor bancário, foi orçada em um total de 1 bilhão de dólares dos quais a metade seria custeada pelo BID e a outra, pelo Banco Mundial. Além disso, essa segunda componente receberia um “aditivo” de 500 milhões de dólares por meio do empréstimo AR-0260/1998.

Embora o AR-0254 enunciasse uma série de objetivos específicos, como apoiar a harmonização das relações fiscais entre o governo federal e as províncias, aperfeiçoar a regulação das agências de risco, fortalecer a capacidade das agências regulatórias do governo e melhorar a rede de proteção social, os sistemas de seguros e outros, ao centro desse programa (juntamente com o AR-0260) estava a ideia de proteger os “avanços” conseguidos ao longo da década de noventa, garantindo mais dólares para as reservas argentinas de moeda estrangeira, com o intuito de dar sobrevida ao Regime de Conversibilidade. Autores como Stiglitz (2002) criticam duramente esses tipos de programa pelo desperdício de recursos em regimes de paridade fadados à falência e por vulnerabilizar os estados dos países

²²⁵ No caso do AR-0254/1998, apenas as cinco primeiras páginas da Proposta de Empréstimo foram disponibilizadas. O PCR do programa também não está disponível. No caso do AR-260/1998, nenhuma documentação foi disponibilizada, apenas algumas poucas informações gerais são fornecidas na página de acompanhamento de projetos do BID.

²²⁶ O *Extended Fund Facility* acordado com o FMI (1998-2000) impunha metas e restrições em temas como ajuste fiscal, reformas no mercado de trabalho e sugeria privatizações.

recipiendários ao fazê-los cair em um ciclo vicioso de endividamento, aumento da taxa de juros e desequilíbrio fiscal.²²⁷

5.2.9 Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial Externa (AR-0256/1999)

Esse programa, orçado em 8 milhões de dólares, dos quais 5 milhões desembolsados pelo BID e 3 milhões pelo governo argentino, tinha como objetivos o fortalecimento da elaboração das políticas de comércio exterior da Argentina e o apoio à articulação da Subsecretaria de Comércio Exterior (SSCE) com as empresas privadas e entidades provinciais públicas em matéria de comércio internacional.

O programa girava em torno de três componentes. A primeira era a consolidação e o aperfeiçoamento da abertura comercial. A segunda era a necessidade da SSCE de apoiar as empresas argentinas a ampliarem sua presença no exterior. A terceira era assegurar que as regras e os compromissos firmados com a Argentina em matéria de comércio exterior estavam sendo cumpridos.

A ideia de promover as exportações não tem nada de especial; essa é uma questão importante tanto para países sob a égide de um paradigma econômico-político neoliberal quanto desenvolvimentista em seus mais variados matizes. No caso argentino, o imperativo por um maior volume de exportações tinha a ver, de um lado, com o equilíbrio da balança comercial desfavorecida pela moeda sobrevalorizada e, por outro, com a necessidade de reservas em moeda estrangeira para a manutenção do regime de paridade. A promoção das exportações, a atração de investimentos estrangeiros e os empréstimos internacionais são os principais meios de obtenção de reservas e todos eles eram imprescindíveis para a sobrevivência da Conversibilidade. Além disso, o próprio comércio internacional era potencialmente fonte de ingressos para o Estado, de modo que o aumento do intercâmbio comercial poderia implicar uma maior arrecadação, embora esse potencial só venha a ser explorado de fato ao final do período recortado pela tese (no ano de 2002, pelo governo Duhalde), como será comentado no último capítulo.

²²⁷ No livro *Globalization and its discontents*, Stiglitz ainda ressalta quem ganha e quem perde nesse tipo de empréstimo. Perdem os cidadãos nacionais que pagam pelos ajustes nos programas de austeridade e ganham o capital financeiro global e aqueles que se aproveitam do dólar subvalorizado (como a classe média na compra de produtos importados).

O programa foi considerado pelo BID como satisfatório, promovendo 14 missões comerciais, envolvendo 1018 empresas argentinas e 483 empresas estrangeiras, sendo que foram contabilizados quase 5 mil contratos de negócios, incrementando as exportações argentinas (PCR do AR-0256/1999, p. 4),.

Outro ponto que chama atenção nesse programa é a avaliação do Banco sobre as reformas que vinham sendo implantadas na Argentina. A Proposta de Empréstimo desse projeto deixava claro o entendimento de que a Lei de Conversibilidade, bem como a reforma e a reestruturação econômicas ocorridas na Argentina ao longo da década de noventa haviam sido exitosas (Propuesta de Préstamo da AR-0256/1999, p. 5). Esse mesmo entendimento foi posteriormente reiterado no PCR do programa publicado em 2009 pelo BID:

“Desde comienzos de la década de los noventa, Argentina había implementado un exitoso proceso de reforma y reestructuración de su economía. La disciplina macroeconómica junto a las reformas de liberación comercial, desregulación, privatización y profundización de los acuerdos de integración regional habían contribuido al buen desempeño económico, modificando la estructura productiva y la oferta exportable.” (PCR de la AR-0256, pp. 1-2)

5.2.10 Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) (AR-0265/2000)²²⁸

É um programa que, da mesma forma que o AR-0256/1999, está voltado para a questão da inserção internacional argentina e segue o mesmo espírito. Na realidade, esses dois programas estão intimamente relacionados, de modo que o AR-0265/2000 reforça e complementa o AR-0256/1999.

O AR-0265/2000 tinha três componentes. A primeira era a continuidade da estratégia de promover as exportações argentinas, consolidando-se nos mercados já conquistados e tentando expandir-se para outros. A segunda era o fortalecimento da capacidade institucional para a negociação comercial internacional. A terceira componente, sem paralelo no AR-0256/1999, constituía-se no desenvolvimento de um Programa Estratégico de Análise de Políticas e Gestão, que incluía atividades dirigidas ao aumento da capacidade de análise e implantação de políticas, a melhora na gestão (no contexto da Reforma Administrativa), entre outros. Algo comum nas três componentes eram os programas de treinamento e capacitação de funcionários.

²²⁸ Da Proposta de Empréstimo desse programa, apenas o Resumo Executivo (as cinco primeiras páginas) foram disponibilizadas.

De acordo com o PCR, o programa foi considerado como satisfatório, sobretudo as duas primeiras componentes, ambas avaliadas como 100% cumpridas. Já a terceira componente, foi avaliada como tendo atingido 62% das metas iniciais, em função da dificuldade de estabelecer um sistema de gerenciamento e controle de gestão no MRECIC. Além disso, justifica-se que a crise de 2001/2002 alterou as prioridades, condicionou mudanças de autoridades, atrasos em licitações, mudanças de preços, entre outros. Em outras palavras, as componentes voltadas para a promoção de exportações e a de melhora na capacidade de negociação internacional atingiram seus objetivos, mas aquela mais voltada aos aspectos administrativo-gerenciais teve resultado abaixo das metas pré-estabelecidas.

5.2.11 Programa de Modernización de Estado de la Provincia de Córdoba (AR-0257/2000)

Conforme relata Lardone (2006), a província de Córdoba, uma das mais importantes da Argentina, sempre se posicionou como um reduto de resistência às tendências reformistas neoliberais na esfera federal do governo Menem. No entanto, com a ascensão de José Manuel de la Sota do Partido Justicialista (o mesmo de Menem) ao governo cordobês, a província alinhou-se com a tendência nacional. O banco provincial e a empresa provincial de energia, que haviam sobrevivido até então, foram postos na lista das futuras privatizações. Na esfera pública provincial, uma ampla lista de reformas entrou na agenda e o AR-0257/2000, cofinanciado pelo Banco Mundial, insere-se nesse contexto para auxiliar nessas reformas. O sucesso das reformas em uma província como a de Córdoba era importante para corroborar com a tese de que o caminho correto vinha sendo seguido na Argentina.

O objetivo geral do programa era *“la ampliación de la capacidad de gestión financiera y administrativa de la Provincia de Córdoba a fin de consolidar las bases de un equilibrio fiscal sostenible en el mediano y largo plazo y poder brindar una respuesta satisfactoria a las demandas de la sociedad”* (Propuesta de Préstamo de AR-0257/2000, p. 1). Mais especificamente, o programa abrangia: (i) estratégias de modernização nas áreas tributário-fiscais e nos controles quantitativos e qualitativos dos gastos públicos; (ii) aumento de transparência da gestão dos recursos públicos; (iii) apoio à reestruturação institucional do governo (implantação de órgãos setoriais); (iv) apoio às políticas de cunho social como acesso à justiça, educação e na proteção aos grupos vulneráveis; (v) fortalecimento de órgãos responsáveis pela administração dos recursos ambientais, produtivos e infraestruturais; (vi)

melhora nos procedimentos de acompanhamento dos trabalhos legislativos; e (vii) construção de mecanismos para maior integração e coordenação dos órgãos governamentais.

Na prática, a situação financeiro-orçamentária da província era precária e estava em eminente colapso, entendida em grande medida como resultado do descompasso com a tendência nacional e com o desalinhamento político com o governo federal. Com esse programa do BID, em um contexto de um novo governo local justicialista, esperava-se a reversão dessa situação em Córdoba.

De uma forma geral, a fórmula aplicada no AR-0257/2000 não era diferente daquela empregada na maioria dos programas do BID, guiada pelo princípio de que a adoção de métodos mais modernos de gerenciamento e administração pública, juntamente com equipamentos tecnologicamente mais avançados, melhoraria a arrecadação e ajudaria na racionalização dos gastos.

Naquela época, o Banco já identificava que um dos prováveis fatores limitantes para as pretendidas reformas era a baixa qualidade do capital humano na máquina pública provincial. No entanto, o Banco entendia como positivo as novas normas referentes a pessoal estabelecidas por lei na Argentina acompanhadas dos programas de capacitação em massa em nível gerencial, técnico e operacional. Além disso, o próprio BID propunha a implantação de um programa permanente de capacitação.

No PCR do AR-0257/2000, publicado em 2008, aponta-se que, apesar das dificuldades e transtornos emergidos a partir da Crise de 2001, considerava-se que o programa havia sido satisfatório. Contudo, deve-se salientar que, em termos de arrecadação, não havia metas periódicas a serem cumpridas²²⁹, de modo que o “sucesso” do programa refere-se a:

“Si bien se identifica ausencia de metas anuales o intermedias, los indicadores planteados en el Programa dan muestra del cumplimiento de las 77 metas que se identifican al inicio del Programa. Se constata el logro de mejoras en los sistemas de administración financiera y fiscal, calidad de la información financiera, transparencia de la información pública, mejoramiento del funcionamiento de los organismos de control, participación ciudadana en las decisiones públicas, fortalecimientos de los sectores proveedores de servicios esenciales.” (PCR do AR-0257/2000, página 5)

Ademais, entendeu-se como necessária a proposta de um novo programa complementar para Córdoba (ARL-1027) que desse maior atenção ao bem estar da população

²²⁹ Na Proposta de Empréstimo do AR-0257/2000 (página 22), constavam metas acordadas entre a Província, o Governo Federal, o BID e o Banco Mundial. Em função da Crise de 1999-2001, o BID aboliu essas metas.

da província nas áreas de educação, saúde e habitação. Esse é um ponto importante, pois, implicitamente, admitia-se que o “sucesso” na implantação de um programa de reforma no setor público não implicava automaticamente na melhora das condições de vida daquela população.

5.2.12 Programa de Apoyo al Equilibrio Fiscal y Gestión Social (AR-0271/2000)

Esse empréstimo setorial integralmente custeado pelo BID tinha uma grande quantidade de objetivos distintos, mas defendidos como inter-relacionados na Proposta de Empréstimo: a manutenção do equilíbrio fiscal, a melhora nos programas sociais e o aumento das oportunidades de emprego. No caso dos programas sociais, esperava-se uma melhora em sua qualidade e na cobertura, colocando-os sob a responsabilidade de uma mesma agência estatal, em vez de serem oferecidos por agências diversas, de forma descoordenada. Além disso, esse objetivo também incluía a melhora dos sistemas público e privado de seguridade social. Já na questão do emprego, o programa propunha a oferta de cursos de capacitação e a diminuição dos custos de registros trabalhistas como estratégias de combate ao desemprego.

Em outros programas com objetivos declarados tão diversos, geralmente é possível observar que um dos objetivos destaca-se em relação aos outros quando o critério é a quantidade de recursos, o que pode ser indício de uma hierarquia entre os objetivos. Em outras palavras, a enunciação de propósitos múltiplos pode ser uma estratégia de despistar a atenção sobre o objetivo principal do programa. O fato do AR-0271/2000 ser um dos únicos programas integralmente custeado pelo BID²³⁰ chama atenção, assim como a programação de desembolso rápido (18 meses) e o fato do programa ter ficado sob a responsabilidade da Secretaria de Programação Econômica e Regional (Ministério da Economia).²³¹ No entanto, sobre esse programa, apenas as seis primeiras páginas da Proposta de Empréstimo foram disponibilizadas para consulta e como o PCR ainda não foi publicado, não é possível saber detalhes, como a distribuição dos recursos entre as diferentes subcomponentes do programa.

²³⁰ Conforme as normas e procedimentos ordinários do BID, países de maior grau de desenvolvimento como Brasil e Argentina têm os programas apenas parcialmente custeados pelo BID, geralmente algo em torno de 50% do custo total.

²³¹ A suspeita é a de que o principal objetivo desse programa era o equilíbrio fiscal sem alarmar os mercados financeiros sobre a incapacidade crônica do governo argentino de cumprir suas metas fiscais no contexto do Regime de Conversibilidade, que a essas alturas já era considerado como insustentável por muitos analistas, conforme apresentado no capítulo 2. Nesse caso, a lógica seria a mesma do programa AR-0254/1998.

A hipótese mais provável, levando-se em consideração o contexto, é que o objetivo-mor do programa era um precário equilíbrio fiscal – praticamente natimorto – em meio à Conversibilidade que colapsava e drenava rapidamente esses dólares. Esse tipo de busca do equilíbrio fiscal como um fim em si mesmo, despida de estratégias de desenvolvimento, é o que Bresser-Pereira (2007) considera como parte da “macroeconomia da estagnação”.

5.2.13 Programa Sectorial Financiero (AR-0266/2001), Programa de Apoyo ou PEF ao AR-0266 (AR-0283/2001) e CT Apoyo al Servicio del Sector Financiero (AR-0284/2001)

Esses três projetos foram aprovados no mesmo ano, tendo como alvo o setor financeiro, especialmente as reformas do mercado de pensões, de seguros e de capital. O AR-0283/2001 era o tipo de projeto chamado no BID de PEF (*Preparation and Execution Facility*), um tipo de empréstimo concedido para preparar outro projeto de grande envergadura ou complexidade, geralmente na falta de capacidade técnica e financeira do país recipiendário de fazê-lo por si mesmo. O AR-0283/2001 foi, pois, um PEF para o AR-0266/2001.

Esse, por sua vez, foi o projeto principal, concebido sob a forma de um empréstimo setorial de rápido desembolso, com uma lista de condicionalidades²³², integralmente financiado apenas pelo BID, cujos recursos seriam liberados em duas fases, cada uma de 250 milhões de dólares. O programa era organizado em quatro componentes: i) estabilidade macroeconômica; ii) reforma do sistema de pensões; iii) reestruturação do sistema de seguros; iv) desenvolvimento do mercado de capital. Essas componentes serviam aos seguintes objetivos:

“i) promover un mercado competitivo y financieramente sólido; ii) fomentar la prestación de servicios financieros de alta calidad y eficientes en función del costo a consumidores particulares y empresas; iii) mejorar la gestión de instituciones y empresas, y iv) fortalecer y ubicar al nivel internacional las funciones reguladoras y la capacidad de las entidades reguladoras para hacer cumplir la normativa correspondiente.” (Propuesta de Préstamo de AR-0266/2001, pág. 1)

A estratégia para a primeira componente – a estabilidade macroeconômica – era que *“El paquete financiero internacional [que contava com a participação de um programa do FMI] y la implementación del conjunto de medidas de política impulsarian la confianza del*

²³² Não é possível enumerar ou analisar detalhadamente cada uma das condicionalidades desse programa. No entanto, pode-se destacar que em sua maioria se constituía de exigências de mudanças dos marcos normativos legais e jurídicos nas áreas previdenciária, de mercado de capital e de seguros, de modo que eles estivessem consonantes com princípios como os da concorrência e transparência. Também se enfatizava o papel do governo de regular essas áreas e o seu compromisso de fiscalizar adequadamente.

inversor y contribuirán a restablecer el crecimiento económico y elevar el empleo.” (Propuesta de Prestamo del AR-0266/2001, p. 15, grifo meu). Em outras palavras, o programa condicionava o seu sucesso ao ganho de confiança por parte dos investidores. Já para a segunda componente, apoiavam-se pequenos ajustes nas regras e mudanças incrementais no sistema previdenciário misto que o BID ajudara a criar nos anos anteriores. Para a terceira componente, dos seguros e resseguros, a ideia-guia do programa era adequá-los aos parâmetros internacionais, de modo a garantir a confiança dos agentes econômicos e demonstrar o compromisso do governo argentino com a construção de uma economia moderna e integrada globalmente, conclusão muito similar pode ser estendida ao mercado de capital. A última e mais complexa das componentes voltava-se para o mercado de capitais, cujo diagnóstico de subdesenvolvimento era atribuído à obsolescência de sua estrutura, à deficiência nos marcos jurídicos, regulatórios e de supervisão, ao baixo lançamento de ações das empresas, à atuação da entidade reguladora e à forma de tributação. Para o seu êxito, demandava-se uma abordagem em várias frentes, que contemplasse todos esses aspectos e que envolvesse a participação das empresas na reforma do setor.

Nessa Proposta de Empréstimo em especial²³³, é interessante notar os diagnósticos do BID sobre os problemas da economia política argentina, produzidos enquanto a crise se desenrolava. Mesmo a mudança de governo com a entrada do presidente Fernando de la Rúa da União Cívica Radical, no final de 1999, não houve mudanças nas crenças sobre o aprofundamento das reformas e nos princípios neoliberais e gerencialistas como imprescindíveis à superação da crise e a uma economia sólida.

Como entre os riscos antevistos no projeto estava a falta de capacidade técnica para a sua realização (as limitações na própria elaboração do projeto e da necessidade de um PEF já deixava isso evidente), no mesmo dia de sua aprovação também foi aprovado o AR-0284/2001, um projeto de *cooperación técnica reembolsável*, no montante de 2 milhões de dólares, com o intuito de contornar esse problema e fornecer os subsídios técnicos que viabilizassem a implementação do AR-0266/2001. O AR-0284/2001 estava organizado em duas componentes. A primeira voltada para a capacitação técnica da Unidade Executora do Projeto e a segunda para estudos e consultorias técnicas.

No PCR do AR-0266/2001, publicado já no ano de 2005, considerou-se que, com exceção dos objetivos da primeira componente (estabilidade macroeconômica) não analisados

²³³ O texto da Proposta de Empréstimo está integralmente disponível, inclusive as seções de contextualização, marcos de referência e justificativas para as componentes do programa.

nesse relatório,²³⁴ os resultados do programa foram todos satisfatórios, bem como o desempenho do Banco e da agência executora (Secretaria de Finanças do Ministério da Economia). O relatório resume da seguinte forma:

“El Proyecto permitió implementar mejoras en el ámbito de las tres superintendências participantes. Por el lado de las pensiones se alcanzó la puesta en marcha de un sistema de control de riesgos que permite operar al controlador con carácter preventivo y no ex-post. Se mejoró la presentación de los estados contables al separar la contabilidad y patrimonio de los retiros previsionales de los retiros individuales. Se trabajó y mejoró la información a los afiliados, junto con el diseño de un sistema de reclamos. Por el lado de seguros la vigencia de la norma para liquidar reclamos contra el INDER [Instituto Nacional de Reaseguros]. Emisión de normas regulatorias conforme los principios de la IAIS [International Association of Insurance Supervisors]. Se elaboró un plan de pagos del 100% de los reclamos y se completó el pago del 28% de los mismos. En cuanto a lo pertinente al Mercado de Capitales se destaca la vigencia del Decreto Delegado de regulación de la transparencia y buen gobierno, junto a la autoevaluación de la CNV [Comisión Nacional de Valores] respecto del grado de cumplimiento de la IOSCO [International Organization of Security Commissions].” (PCR do AR-0266/2001, pág. 12)

No caso previdenciário, não foi encontrada nenhuma referência ao “insucesso”, às limitações ou aos efeitos inesperados da anterior reforma previdenciária assistida pelo BID e pelo Banco Mundial, apenas que o atual programa visava ao aperfeiçoamento do sistema implantado e que os problemas enfrentados decorriam de um período de transição de um sistema para outro.

No PCR do AR-0284/2001, considerou-se que os resultados do programa em relação aos objetivos inicialmente estabelecidos foram “satisfatórios”. No entanto, o progresso da implementação foi considerado como “mais insatisfatório do que satisfatório”, principalmente por causa dos atrasos e da lentidão dos processos administrativos e da baixa disponibilidade de recursos locais.

5.2.14 Programa Sectorial de Apoyo al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (CFCDF) (AR-0280/2001)

Esse empréstimo setorial foi aprovado em setembro de 2001 no contexto do agravamento da Crise Argentina, tendo por objetivo a consolidação fiscal por meio de reformas estruturais na esfera fiscal. O objetivo organizava-se em duas componentes. A primeira era a modernização e a organização da administração fiscal, o que incluía reformas no ordenamento fiscal, uma programação orçamentária, transparência fiscal, gestão do gasto

²³⁴ Embora não seja explicitado o porquê de a estabilidade macroeconômica não ter sido conseguida, é provável que o motivo tenha sido a crise e os desdobramentos (inesperados).

social e administração tributária. A segunda era o melhoramento nas relações intergovernamentais com ênfase no regime de coparticipação, reforma e harmonização tributária provincial e a continuidade da modernização do aparelho do Estado.

O programa foi originalmente concebido para que os desembolsos ocorressem em duas fases: a primeira em setembro de 2001 no montante de 255 milhões de dólares e a segunda em 2003. Contudo, conforme a situação se agravava ainda mais, o programa foi remodelado para desembolsos em três fases²³⁵: a segunda fase com o desembolso de 145 milhões de dólares em 2003 e a terceira com um desembolso de 100 milhões de dólares. A proposta de reestruturação do AR-0280/2001 enviada à Diretoria Executiva do BID em 2003 destacava o cumprimento do cronograma original, bem como praticamente todos objetivos estabelecidos para o período já decorrido, além da consonância do acordo fechado com o FMI no mesmo ano (às vezes, chamado de “Programa *Stand-By*”)²³⁶. Sobre esse último, dentre os compromissos firmados se destacavam:

“(i) una amplia reforma tributaria que incluya la reducción del impuesto a las transacciones financieras, la ampliación de la base imponible del IVA y la eliminación de los impuestos a las exportaciones; (ii) fortalecimiento de la administración tributaria para incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y el compromiso de no conceder ninguna amnistía; (iii) reforma de la gestión del gasto público, incluyendo la incorporación de todas las agencias estatales dentro del Tesoro y la inclusión de pasivos contingentes y gastos tributarios en el Presupuesto; (iv) reforma de las relaciones fiscales federales incluyendo los siguientes aspectos: coparticipación, límites al endeudamiento y a los déficit provinciales, incremento de la capacidad de recolectar impuestos al nivel provincial, creación de un organismo fiscal federal que intervenga en las relaciones intergubernamentales.” (Informe para el Desembolso del Tercer Tramo del AR-0280/2001, 2003, p.5)

É interessante notar que, nesse acordo com o FMI, tomado como marco de referência para a terceira fase do AR-0280/2001, não havia nada que fugisse ao espírito neoliberal da década anterior, era mais do mesmo: preferência de taxaço sob a forma de imposto de valores agregados do que sobre movimentação financeira (pressuposto de liberalização financeira e da taxaço sobre o consumo); não isenção ou não anistia daqueles em débito para com o governo (pressuposto de equidade e não subsídios); limites de endividamento (responsabilidade fiscal); reforma na estrutura da organização da administração com objetivo de racionalização e ganho de eficiência e efetividade, etc. Além disso, mesmo que a

²³⁵ Em 2003, foi encaminhado à Diretoria Executiva do BID um pedido para a criação de uma terceira fase do projeto em face dos desdobramentos, muitos dos quais não previstos, da Crise Argentina.

²³⁶ Na realidade, o projeto original já estava consonante com outro acordo da Argentina firmado com o BID em 2001. À época da reestruturação do projeto em 2003, o que ocorreu foi a atualização em conformidade com o acordo mais recente firmado com o FMI.

justificativa da necessidade do programa e de sua própria reestruturação do programa, em função dos desdobramentos da Crise Argentina de 1999-2001, nem na Proposta de Empréstimo nem no *Informe para el Desembolso del Tercer Tramo* examinam ou fazem referência às causas ou a origem da crise.

Na avaliação do Banco, o programa foi bem sucedido em contribuir com a melhora no ambiente macroeconômico argentino ao ajudar na recuperação paulatina da confiança dos agentes econômicos. Especificamente em suas duas componentes, modernização e organização da administração fiscal e o melhoramento nas relações intergovernamentais, o PCR aponta como plenamente satisfatórios os resultados, embora tenha havido algumas pequenas inconformidades, como o atraso na publicação de relatórios, a insuficiência de recursos no montante acordado em função da queda de arrecadação, mas que não teriam afetado o desempenho geral do programa.

5.3 BUROCRACIA E CAPACIDADE FISCAL NA ATUAÇÃO DO BID

Conforme Hendrix (2010), os dois parâmetros mais utilizados para se observar a manifestação empírica da capacidade estatal são o capital humano nos quadros burocráticos e a capacidade fiscal-arrecadatória. No primeiro parâmetro, especial atenção é dada aos processos de seleção e recrutamento e aos incentivos concedidos a eles para que permaneçam leais às suas funções e aos desígnios estratégicos nacionais. Nesse sentido, os próximos dois quadros apresentam as parcerias BID-Argentina de Modernização de Estado²³⁷ e se elas preenchem ou não esses critérios (o primeiro referindo-se à questão do capital humano e o segundo, a capacidade de arrecadação).

Quadro 29 – Capital humano nos programas de Modernização de Estado do BID para a Argentina

Nº de Projeto e Ano de Aprovação	Projeto	Contempla a Dimensão do Capital Humano nos Quadros Burocráticos? Como?	Envolve-se com a questão do recrutamento/seleção dos futuros burocratas e dos

²³⁷ Como já mencionado anteriormente, os programas de Modernização de Estado não são os únicos em que esses critérios podem ser preenchidos, uma vez que podem ser observados casos em programas de outras metacategorias, como Competitividade e Setor Social, em que a questão da capacitação do funcionalismo público, dos incentivos aos processos meritocráticos de seleção e da organização de planos de cargos e carreiras. No entanto, o recorte selecionado foi a metacategorias de Reforma/Modernização de Estado por sua afinidade mais direta com a estruturação da máquina estatal e do seu consequente efeito *spill-over* sobre as outras metacategorias.

			planos de carreiras e salários?
AR-0149/1994	Recursos Humanos e Financeiros do Setor Público	Sim. Por meio de programas de treinamento em consequência da adoção de novos métodos, procedimentos e sistemas.	Não
AR-0187/1995	Privatização dos Bancos Provinciais	Não.	Não.
AR-0201/1996	Reforma Previdenciária	Sim. Essa é um tema secundário no programa tratado por meio de programas de capacitação.	Não.
AR-0164/1996	Modernização e Fortalecimento Fiscal da Província de Buenos Aires	Sim. Mas esse definitivamente não é um tema central no programa, aparece apenas marginalmente sob a forma de programas de treinamento.	Não.
AR-0144/1997	Reestruturação Empresarial	Sim. A estratégia nesse sentido é oferecer assistência técnica e programas de capacitação com potencial de multiplicador desse conhecimento.	Não.
AR-0220/1997	AFIP – Administração Federal de Receitas Públicas	Sim. Com foco na capacidade gerencial e na reformulação da política e administração de recursos humanos.	Sim, mas foi considerado como “razoavelmente satisfatório” no PCR. ²³⁸
AR-0218/1998	Reforma Institucional, Reforma Fiscal e Plano de Investimento da Grande Cidade de Buenos Aires	Sim. Por meio da implementação de um novo sistema gerencial de gestão de recursos humanos e por meio de cursos de capacitação técnica e treinamento.	Sim, mas de acordo com o PCR, essa componente foi considerada “pouco satisfatório”
AR-0254/1998	Ajuste Estrutural e Fortalecimento do Sistema Bancário	Não foi possível identificar nada nesse sentido. ²³⁹	-----
AR-0260/1998	Aditivo ao AR-0254/1998	Não se aplica	-----
AR-0256/1999	Fortalecimento Institucional à Política de Comércio Exterior	Sim. Previam-se muitos programas de capacitação nos mais diversos temas da área de comércio exterior.	Não.
AR-0265/2000	Fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores	Sim. Esse programa pode ser considerado como complementar ao AR-0256 e a capacitação era	Não.

²³⁸ “Razoavelmente satisfatório” significa um nível abaixo de “Satisfatório”.

²³⁹ Apenas as seis primeiras páginas da Proposta de Empréstimo foram disponibilizadas para consulta. As informações contidas nelas não são suficientes. Não foram encontrados outros documentos disponíveis sobre esse empréstimo.

		uma componente importante.	
AR-0257/2000	Modernização da Província de Córdoba	Sim. Programas de capacitação em decorrência da adoção de novos procedimentos ou princípios estão presentes. No entanto, há um subprograma específico de reordenamento da gestão dos recursos humanos.	Sim. Na componente “Administração Geral do Estado”, há um subprograma na área de Organização e Gestão Pública que versa especificamente sobre a reorganização dos recursos humanos.
AR-0271/2000	Equilíbrio Fiscal e Gestão Social	Não. Não está entre os objetivos principais ou as componentes centrais do programa. Nem mesmo entre os subprogramas foi identificado nada nesse sentido (nem mesmo programas de capacitação e treinamentos).	Não.
AR-0266/2001	Reforma do Setor Financeiro	Não.	Não.
AR-0283/2001	Reforma do Sistema Financeiro	Não se aplica.	-----
AR-0284/2001	Reforma do Setor Financeiro	Aparentemente não. É um programa de cooperação técnica, mas nada é dito especificamente sobre treinamento local de pessoal com transferência de tecnologia. É um programa de acompanhamento e apoio ao andamento do AR-0266.	Não.
AR-0280/2001	Compromisso Federal para o Crescimento e a Disciplina Fiscal	Não. A única iniciativa na questão de recursos humanos foi o cadastramento do funcionalismo público argentino.	Não.

Fonte: Elaborado com base na página de acompanhamento de projetos do BID

Grande parte dos programas de Modernização de Estado envolvia a adoção de novas máquinas e equipamentos ou de novos procedimentos, métodos de gestão e normas que, por sua vez, demandavam o treinamento e a capacitação dos funcionários responsáveis por operá-los no dia a dia. Esse era o principal e mais comum tipo de envolvimento do BID na questão dos recursos humanos da máquina estatal argentina, como pode ser observado nos programas AR-0149/1994; AR-0201/1996; AR-0164/1996; AR-0144/1997; AR-0220/1997; AR-0218/1998; AR-0256/1999; AR-0265/2000; AR-0257.

No que se refere a itens mais específicos do grau de weberianismo, ou seja, do funcionário público de carreira, geralmente se observa o critério da meritocracia nos processo de seleção e de um sistema de incentivos ao longo da carreira. No primeiro critério não foi encontrado nenhum programa com componente (ou subcomponente) específica que tivesse qualquer proposta sobre o processo de ingresso na carreira pública.²⁴⁰ No último critério, três programas tinham componentes (ou subcomponentes) que incluíam a elaboração ou a revisão de um plano de cargos e carreiras do funcionalismo público: o da AFIP (AR-0220/1997), o de modernização da Grande Cidade de Buenos Aires (AR-0218/1998) e o de modernização da província de Córdoba (AR-0257/2000). No entanto, de acordo com os PCRs, apenas o AR-0257/2000 foi considerado “satisfatório”, enquanto o AR-0220/1997 e o AR-0218/1998 tiveram o desempenho considerado abaixo das expectativas.

É importante mencionar que o sistema de recrutamento ou de seleção para o preenchimento dos quadros burocráticos na Argentina não funcionava, na prática, de forma estritamente meritocrática e sob ampla concorrência, como seria o desejável para um Estado moderno, apesar de iniciativas nesse sentido terem sido tomadas, como a lei de implantação do SINAPA (*Sistema Nacional de la Profesionalización Administrativa*)²⁴¹ aprovada em 1991. Segundo Medina & Nejamkis (2001), o SINAPA não teve um efeito positivo sobre a capacidade estatal do país, porque não foi implantado de fato já que outros fatores não permitiram sua adoção integral ou a realização de seu potencial como, por exemplo, o jogo político em que os postos de trabalhos eram usados como elementos políticos de barganha e cooptação:

“Así, la lógica del juego político, la vieja cultura organizacional, el crítico contexto económico, las rupturas en la continuidad institucional, la ausencia de un cuerpo burocrático consolidado, son entre otros, factores que han imposibilitado la posibilidad de generar, como ya señalamos, una masa crítica de recursos humanos que permita elevar las capacidades del estado.” (MEDINA & NEJAMKIS, 2001: 32-33)

Quadro 30 - A questão do equilíbrio fiscal e da capacidade fiscal-arrecadatória nos projetos de Modernização de Estado do BID

Nº de Projeto e Ano de	Projeto	Interfere diretamente no	Contribui para o aumento da capacidade de arrecadação?
------------------------	---------	--------------------------	--

²⁴⁰ Em programas como AR-0218/1998, o PCR chega a mencionar medidas do governo bonaerense que iam à contramão do esperado pelo princípio meritocrático como a efetivação de pessoal sem concurso público.

²⁴¹ BONIFACIO (1995) aponta as vicissitudes dos quadros burocráticos argentinos os quais o SINAPA buscava superar: a não correspondência entre responsabilidades e salários; a hierarquia confusa e postos de trabalhos cujas funções se sobrepunham; os concursos públicos como letra morta; e a falta de avaliação do desempenho dos servidores.

Aprovação		equilíbrio orçamentário?	
AR-0149/1994	Recursos Humanos e Financeiros do Setor Público	Sim.	Não. O foco está mais no lado dos gastos do que da arrecadação, embora a componente de melhoramento na produção de estatísticas possa ser um fator secundário para o melhoramento da arrecadação.
AR-0187/1995	Privatização dos Bancos Provinciais	Sim.	Não.
AR-0201/1996	Reforma Previdenciária	Sim.	Sim. Interferiu negativamente na capacidade de arrecadação para a previdência pública.
AR-0164/1996	Modernização e Fortalecimento Fiscal da Província de Buenos Aires	Sim.	Sim. Mas mesmo com uma estrutura fiscal-tributária teoricamente melhor, a arrecadação total foi solapada pelos efeitos do agravamento da crise.
AR-0144/1997	Reestruturação Empresarial	Não.	Não.
AR-0220/1997	AFIP – Administração Federal de Receitas Públicas	Sim.	Sim. O programa tinha exatamente esse objetivo. De acordo com o PCR, foi bem sucedido.
AR-0218/1998	Reforma Institucional, Reforma Fiscal e Plano de Investimento da Grande Cidade de Buenos Aires	Sim. Embora esse seja apenas um dos objetivos do programa.	Sim. Teoricamente, a capacidade melhorou, mas a crise interferiu negativamente no saldo gastos/arrecadação do período.
AR-0254/1998	Ajuste Estrutural e Fortalecimento do Sistema Bancário	Sim. Uma das componentes desse programa (setorial) visava à liquidez do sistema.	Não.
AR-0260/1998	Aditivo ao AR-0254/1998	Não se aplica.	----
AR-0256/1999	Fortalecimento Institucional à Política de Comércio Exterior	Não.	Não.
AR-0265/2000	Fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores	Não.	Não.
AR-0257/2000	Modernização da Província de	Sim. O programa contemplava tanto	Sim. Essa componente do programa foi avaliada no PCR

	Córdoba	o melhoramento da arrecadação quanto dos gastos.	como muito satisfatória.
AR-0271/2000	Equilíbrio Fiscal e Gestão Social	Sim.	Não. O foco do programa está no lado da racionalização dos gastos, especialmente pela revisão de regras e procedimentos na área previdenciária.
AR-0266/2001	Reforma do Setor Financeiro	Sim.	Não.
AR-0283/2001	Reforma do Sistema Financeiro	Não se aplica.	---
AR-0284/2001	Reforma do Setor Financeiro	Não se aplica.	---
AR-0280/2001	Compromisso Federal para o Crescimento e a Disciplina Fiscal	Sim.	Sim. Teoricamente a implantação de normas mais adequadas e de sistemas informatizados mais modernos poderia interferir positivamente na capacidade fiscal-tributária, embora não tenham sido estabelecidas metas quantitativas nesse sentido.

Fonte: Elaborado com base na página de acompanhamento de projetos do BID

Entre os objetivos originais dos programas de Modernização de Estado estava ajudar a contornar a crise fiscal do estado argentino, ou seja, colaborar com o seu equilíbrio fiscal sustentável. Essa preocupação não ficava apenas no plano retórico, uma vez que praticamente a totalidade dos programas dessa categoria contemplava estratégias nesse sentido. A maioria deles colocava a ênfase no lado dos gastos (controle e racionalização dos gastos), alguns deles no lado na arrecadação (aumento da capacidade arrecadatória e do volume arrecadado) e outros em ambos.

Entre aqueles que visavam ao aumento da capacidade arrecadatória e do volume arrecadado estavam a Reforma Previdenciária (AR-0201/1996), Modernização da Província de Buenos Aires (AR-0164/1996), AFIP (AR-0220/1997), Modernização da Grande Cidade de Buenos Aires (AR-0218/1998), Modernização da Província de Córdoba (AR-0257/2000) e Compromisso Federal para o Crescimento e Disciplina Fiscal (AR-0280/2001). Na maioria dos relatórios desses programas, conclui-se que a implementação ocorreu de forma adequada (apesar de alguns óbices, como atrasos) e que, em tese, teria aumentado a capacidade dos sistemas fiscais-arrecadatórios. No entanto, aponta-se que o desenrolar da crise argentina (1999-2002) acabou tendo efeitos negativos sobre os volumes arrecadados, inclusive gerando

grandes déficits, o que ia à contramão das expectativas iniciais. Isso é especialmente grave no programa de modernização da Província de Buenos Aires.

Nesse sentido, convém comentar o caso do programa da AFIP, órgão fiscal-tributário mais importante da Argentina. No resumo do seu PCR, apontou-se que o crescimento dos volumes arrecadados pela AFIP no período entre 1997 e 2004 foi maior do que o crescimento do PIB argentino, ou seja, a meta inicial havia sido cumprida. De forma mais detalhada:

“Es cierto que la recaudación depende de otros factores distintos de las mejoras de gestión en la Administración Tributaria. Pero, si tomamos como referencia la recaudación total de los años 1997 y 1998, se observa que la recaudación del año 2004 fue exactamente el doble (98.285 millones) que el promedio de aquellos años (48.527 y 50.036 millones, respectivamente). Aceptando que el PBI actual y el de 1998 es similar en términos reales, habría que deducir de la recaudación de 2004 los efectos de los cambios en la política tributaria: lo recaudado en concepto de retenciones o derechos de exportación (10.272 millones) y el impuesto sobre créditos y débitos en cuenta corriente ("impuesto al cheque") que produjo un resultado de 7.682 millones y que no existían en aquellos años. Deducido este efecto, el incremento de la recaudación es superior al 60%, con aumentos del 48,5% en el IVA y del 136% en el impuesto a las ganancias.” (PCR do AR-0220/1997)

Partindo-se da premissa de que os valores nominais do PIB em peso argentino dos anos de 1998 e 2004 eram aproximadamente o mesmo, mas que o montante de impostos arrecadado dobrou no período, o relatório atribui que 60% desse aumento ocorreu nos impostos originalmente contemplados pelo programa da AFIP (sendo um aumento de 48,5% nos impostos sobre consumo e de 136% naqueles sobre a renda) e os outros 40% corresponderiam aos “novos” impostos, como a retenção sob as exportações e aquele sobre a movimentação bancária.

Um relatório importante que não foi disponibilizado é o PCR do programa de reforma previdenciária²⁴², provavelmente o programa de grande magnitude mais mal sucedido entre as parcerias firmadas entre o BID e a Argentina. Tamanha foi a gravidade da situação previdenciária argentina que foi o único caso na América Latina em que a reforma implementada foi revertida, ou seja, o sistema foi “reestatizado” (MARQUES, 2014). Não foi encontrada nenhuma análise mais aprofundada sobre as causas do insucesso do AR-0201/1996 nas posteriores Propostas de Empréstimo ao BID para o sistema previdenciário. Geralmente, referem-se ao caso como déficits intrínsecos e inevitáveis ao processo de transição de sistemas, de um sistema público para um sistema misto público-privado. Um estudo específico publicado pelo BID, em 2003, sobre a reforma previdenciária argentina

²⁴² Curiosamente, o programa é de 1996, mas mesmo assim o PCR não foi disponibilizado. Outros programas mais recentes com prazos semelhantes de conclusão já tiveram o PCR publicado.

promovida nos anos noventa não criticava as bases do sistema misto adotado; defendia que, com alguns ajustes, o sistema ainda poderia funcionar a contento.²⁴³ O revés do sistema previdenciário argentino chegou a ser considerado por alguns autores como Vivares (2013) um fator de forte pressão para a quebra do Regime de Conversibilidade.

5.3.1 A autoavaliação do BID sobre o desempenho dos projetos

Quadro 31 - A disponibilidade dos PCRs e a avaliação dos resultados dos programas

Nº, Ano do Projeto e Nome	Objetivo do Programa	O PCR foi publicado e está disponível?	Foi bem sucedido, segundo o PCR?
AR-0149/1994	Recursos Humanos e Financeiros do Setor Público	Não	----
AR-0187/1995	Privatização dos Bancos Provinciais	Não	----
AR-0201/1996	Reforma Previdenciária	Não	----
AR-0164/1996	Modernização e Fortalecimento Fiscal da Província de Buenos Aires	Sim	Sim, mas os resultados não foram positivos em função do agravamento da crise.
AR-0144/1997	Reestruturação Empresarial	Sim	Sim, foi considerado satisfatório.
AR-0220/1997	AFIP – Administração Federal de Receitas Públicas	Sim	Sim, foi considerado satisfatório.
AR-0218/1998	Reforma Institucional, Reforma Fiscal e Plano de Investimento da Grande Cidade de Buenos Aires	Sim	Sim, foi considerado como satisfatório.
AR-0254/1998	Ajuste Estrutural e Fortalecimento do Sistema Bancário	Não	----
AR-0260/1998	Aditivo ao AR-0254/1998	Não	----
AR-0256/1999	Fortalecimento Institucional à Política de Comércio Exterior	Sim	Sim, de um modo geral foi considerado satisfatório.
AR-0265/2000	Fortalecimento do Ministério das Relações	Sim	Sim, foi considerado satisfatório.

²⁴³ Cf. COLINA, Jorge (2003). Las AFJP y las Compañías de Seguro de Retiro en la Argentina: un estudio comparativo. Nota Técnica de Discusión de Pensiones n°02/2003. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

	Exteriores		
AR-0257/2000	Modernização da Província de Córdoba	Sim	Sim. No entanto, considerou-se necessário um programa complementar voltado para o setor social.
AR-0271/2000	Equilíbrio Fiscal e Gestão Social	Não	----
AR-0266/2001	Reforma do Setor Financeiro	Sim	Sim, de um modo geral foi considerado bem sucedido. Houve alguns pontos que não foram cumpridos, sobretudo no campo de adoção de normas.
AR-0283/2001	Reforma do Sistema Financeiro	Não	----
AR-0284/2001	Reforma do Setor Financeiro	Sim	Sim, foram considerados satisfatórios.
AR-0280/2001	Compromisso Federal para o Crescimento e a Disciplina Fiscal	Sim	Sim, foram considerados satisfatórios.

Fonte: Elaborado com base na página de acompanhamento de projetos do BID

Os PCRs dos programas do BID têm uma série de critérios como o grau de sucesso em relação aos objetivos iniciais, o bom (ou mau) andamento dos processos de implementação e o desempenho do Banco e da agência executora na parceria, usados para avaliar as componentes e subcomponentes de cada programa. Em questões mais específicas, esses relatórios classificam as propostas como “cumpridas” ou “não cumpridas”. Em conjunto mais amplos, como no caso de componentes e subcomponentes, elas são avaliadas como “muito satisfatório”, “satisfatório”, “insatisfatório” e “muito insatisfatório”.²⁴⁴

Nos PCRs disponibilizados para consulta, a maioria absoluta das avaliações atribuiu a classificação “satisfatório”, sendo muito raro encontrar algum critério avaliado como “muito satisfatório” ou “insatisfatório” e em nenhum dos relatórios foi encontrado nenhuma avaliação “muito insatisfatório”. Em outras palavras, caso essas avaliações contidas nos PCRs sejam realmente fidedignas, poder-se-ia concluir que quando um projeto é aprovado pelo BID tem uma alta probabilidade de sucesso (resultados obtidos compatíveis com os esperados), raramente decepcionando ou surpreendendo. No entanto, não se deve fazer vistas grossas à não disponibilização de PCRs de importantes programas como os da privatização dos bancos provinciais (AR-0187/1995), da reforma previdenciária (AR-0201/1996), de ajuste estrutural

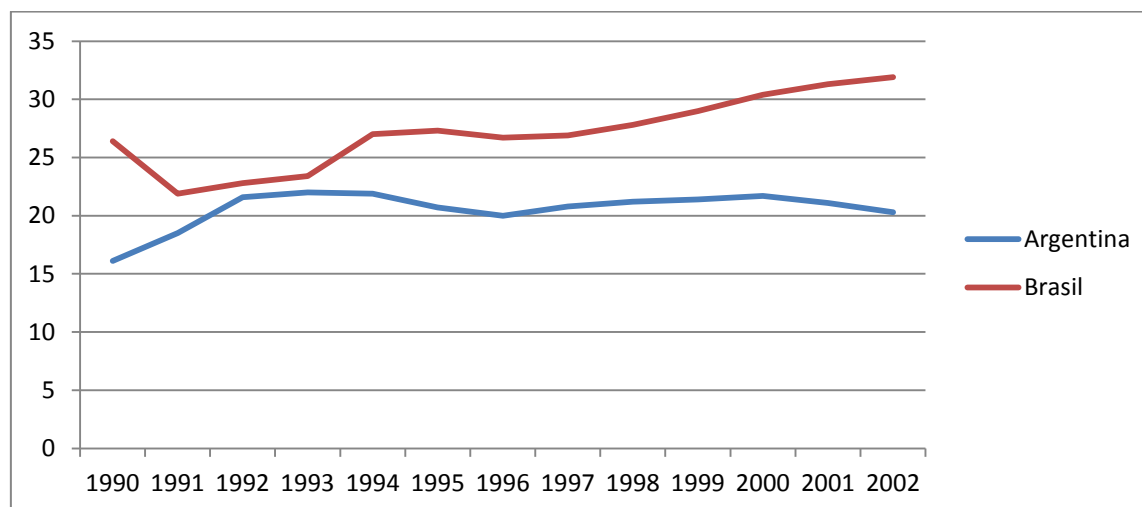
²⁴⁴ Outros tipos de referências classificatórias como “muito provável”, “provável”, “improvável” e “muito improvável” são aplicadas de forma análoga nesses relatórios.

e fortalecimento do sistema bancário (AR-0254/1998), etc.²⁴⁵ Além disso, algumas das metas originais de alguns programas realmente eram modestas e, obviamente, a divulgação de resultados “insatisfatórios” e insucessos funcionaria como uma forte contrapropaganda para o BID no nicho de mercado do desenvolvimento.

5.4 A EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NA ARGENTINA

No período em que uma reforma tributária foi implementada, entre 1990 e 1992, a carga tributária e a arrecadação na Argentina cresceram, mas logo se estabilizaram e permaneceram em um nível mais ou menos constante pelo resto da década, mesmo com o crescimento da economia até 1998. Isso contrastava com o caso brasileiro, no qual a carga tributária tinha um peso maior na economia e seguia uma tendência ascendente.

Gráfico 23 - Evolução da carga tributária no Brasil e na Argentina entre 1990 e 2002 (em porcentagem do PIB)



Fonte: Gráfico elaborado com base nos números de CETRANGOLO & SABAINI, 2008, p. 3

Esses níveis da carga tributária na Argentina encontram algumas explicações distintas, mas não excludentes. Em um estudo de referência em que Melo (2005) compara Brasil e Argentina nesse período, atribui-se a maior e crescente carga tributária do primeiro país a dois

²⁴⁵ Em termos procedimentais, os projetos passam por várias fases, sendo o encerramento (*completion*) e a confecção do PCR (*reporting*) as últimas. Embora nas Propostas de Empréstimo sejam estipulados prazos para o encerramento, o *timing* da publicação dos PCRs pode ser bem irregular (antecipada ou atrasada).

fatores: (1) a maior capacidade fiscal do Estado brasileiro – construída historicamente e condicionada por seu *path dependence*²⁴⁶; e (2) pelas obrigações impostas ao Estado brasileiro pela Constituição de 1988. Já no caso argentino, o governo Menem teria herdado um aparelho estatal com uma capacidade fiscal mais baixa e sem nenhum imperativo institucional similar ao brasileiro que demandasse uma expansão urgente. O autor defende que essa baixa capacidade fiscal tem a ver com a fraqueza das instituições argentinas, o que inclui a falta de legitimidade delas aos olhos dos contribuintes, que não conseguiram se consolidar em função da histórica instabilidade política do país, polarizado entre grupos de interesse antagônicos que não logravam implementar projetos de médio e longo prazo²⁴⁷, e da própria resistência das instituições fiscal-tributárias em serem reformadas de forma ampla e profunda.

Bergman (2003), em um estudo comparativo entre os casos argentino e chileno, concorda com a fraqueza crônica das instituições argentinas de arrecadação (a evasão fiscal do primeiro país em relação ao segundo é o dobro). No entanto, o aspecto ressaltado pelo autor é a importância da percepção do contribuinte no processo, a saber, a consciência de que é sua obrigação cidadã pagar os impostos e que está sujeito a punição caso não cumpra suas obrigações tributárias. O autor argumenta que, desde 1992, nenhuma reforma fiscal-tributária profunda foi levada a cabo na Argentina e que, para combater a sonegação, devem-se combinar o fortalecimento das instituições, o que inclui a profissionalização das carreiras públicas ligadas à receita, e a conscientização tributária aliada com a desconstrução da imagem de impunidade generalizada nesse tema.

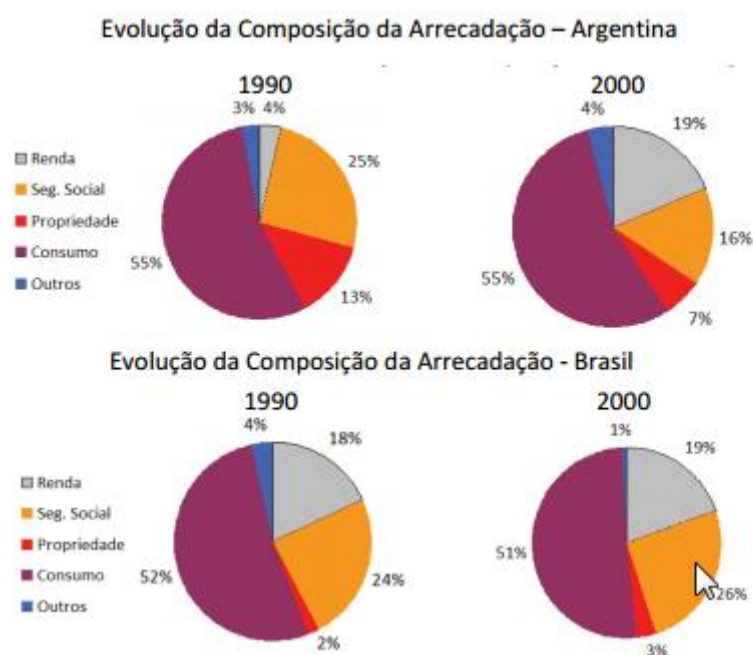
Nesse sentido, deve-se comentar que o BID considerava como “satisfatório” o seu programa para a AFIP (AR-0220/1997), que contemplava esses pontos supracitados, especialmente a modernização dos órgãos arrecadadores e a construção da imagem de uma AFIP sólida, incorruptível e não conivente com a impunidade. Contudo, outros estudos de pesquisadores independentes apontavam que continuava amplamente disseminada entre os contribuintes a percepção da dificuldade em detectar-se a sonegação no final dos anos noventa e início da década seguinte (BERGMAN, 2003; SOLARI, 2010; CETRANGOLO & JIMENEZ, 2003). Essa percepção não estava completamente descolada da realidade.

²⁴⁶ Como, por exemplo, o fato de o Brasil ter sido na maior parte do século XIX um Estado imperial unitário e centralizado ou do consenso e da legitimidade do Estado Desenvolvimentista Brasileiro em boa parte do século XX.

²⁴⁷ Certamente, o argumento central desse artigo de 2005 (baixa capacidade fiscal herdada e falta de uma constituição com ampla proteção social) sobre os baixos níveis de carga tributária não parece mais tão crível com o fato de a Argentina ter se tornado o país latino-americano com a maior carga tributária da América Latina poucos anos depois, sob os governos dos Kirchners.

Seintenfus (2002: 61), por exemplo, comenta que em 1998 a evasão fiscal chegou a cerca de 50%, sendo que apenas 17% dos maiores salários honravam o imposto de renda. Ademais, em estudo publicado pelo próprio BID sobre o período entre 1998 e 2008 (CORBACHO *et al*, 2013: 23), a Argentina figurava como o país com a maior evasão fiscal da América Latina estimada em um nível superior a 50%. Em outras palavras, se, por um lado, o BID considerava seu programa sobre modernização fiscal-tributária como “satisfatório”; por outro, pesquisas, inclusive patrocinadas pelo próprio BID, não conseguiam identificar quedas significativas na evasão e na sonegação fiscais.

Gráfico 24 - Composição da Arrecadação de Brasil e Argentina em 1990 e 2000



Fonte: PAES, 2003, p. 90

Enquanto no caso brasileiro, a carga tributária teve uma trajetória visivelmente ascendente no governo de FHC, no caso argentino ela permaneceu praticamente constante entre as reformas do início dos anos noventa até a o início da Era Kirchner. Já na questão da composição, no caso brasileiro, houve pequenas variações (de um ponto percentual nos impostos sobre consumo e renda e de dois pontos percentuais na seguridade social). No caso argentino, a principal fatia continuou sendo sobre o consumo (IVA ou impostos sobre valor agregado, mais centrado sobre o consumo), que registrou em 2000 o mesmo percentual de

1990. A participação da contribuição previdenciária diminuiu de 25% em 1990 para 16% em 2000 em razão da reforma desse setor, que transferiu parte desses serviços para a iniciativa privada. Em contrapartida, a participação dos impostos sobre a renda aumentou de 4% em 1990 para 19% em 2000, isto é, mais que quadruplicou.

Não foi encontrado nenhum estudo específico na bibliografia revisada que versasse sobre o aumento da participação dos impostos sobre a renda na composição da receita tributária argentina nesse período. Em pesquisas que margeavam o tema, como a de HEYMANN (2000), são apontadas algumas medidas que podem ter contribuído nesse sentido como o aumento do teto do imposto no caso de pessoas jurídicas de 20% para 35%, a inclusão da taxa sobre rendas obtidas no exterior (conhecido como critério da “*renta mundial*”) e o aumento da base de arrecadação, sobretudo no contexto da promulgação da Lei nº 20.628/1997 (*Ley del Impuesto a las Ganancias*).

Vale lembrar, contudo, que o programa AR-0220/1997 para a AFIP, que englobava estudos sobre a revisão da legislação e de normas na área fiscal e tributária, aconteceu concomitante à elaboração dessa lei, que organizava, inclusive, as regras sobre o imposto de renda na Argentina.²⁴⁸ Assim, além do programa ter contribuído diretamente com o aumento da arrecadação por causa da modernização do órgão, pode também ter indiretamente contribuído por meio de sugestões para a legislação dos impostos sobre a renda.

²⁴⁸ Na Proposta de Empréstimo e no PCR do AR-0220/1997 não foram encontradas as propostas específicas de leis. Assim, não foi possível fazer um levantamento sobre as sugestões do BID que foram acatadas (ou não) pela Lei nº20.628/1997.

CAPÍTULO 6 AS PARCERIAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E SUAS RELAÇÕES COM A CAPACIDADE ESTATAL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Os programas de Modernização de Estado são aqueles que, em tese, têm maior potencial de transformação sobre as estruturas estatais e, conseqüentemente, sobre as capacidades estatais. No entanto, não há uma relação mecânica e automática entre eles, pois outros fatores, como o número, a magnitude e, sobretudo, o conteúdo dos programas podem interferir e ajudar a produzir resultados distintos. Nesse sentido, os casos de Brasil e Argentina ajudam a esclarecer as variações nesses fatores, bem como na combinação entre eles e nos resultados.

6.1 A DIFUSÃO DO NEOLIBERALISMO PELA CATEGORIA DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO DO BID NO BRASIL E NA ARGENTINA

Nos capítulos 4 e 5, foram analisados os empréstimos cedidos pelo BID ao Brasil e à Argentina na categoria de Modernização de Estado, a qual trazia o que se esperava de um Estado no pensamento neoliberal, algo distinto do que acontecia no período desenvolvimentista, quando o Banco não fazia sugestões sobre como deveria ser o Estado e como as suas funções deveriam ser exercidas. Em ambos os capítulos foram destacadas quatro características gerais sobre esses programas: a importância da categoria de Modernização de Estado em relação às outras categorias, a natureza dos empréstimos, os tipos de empréstimos e o cofinanciamento (ou não) do Banco Mundial.

Nesta subseção, elas serão retomadas com o intuito de examinar uma questão-chave nas relações entre instituições financeiras internacionais e países em desenvolvimento: o potencial dos bancos multilaterais de desenvolvimento em exportar ideias ou instituições para os países prestatários, geralmente países em desenvolvimento. Utilizando-se como referência os mecanismos de difusão apresentados no primeiro capítulo, buscou-se observar como funcionou a difusão pelo Banco das ideias neoliberais no Brasil e na Argentina.

A primeira das características gerais – o lugar da categoria de Modernização de Estado no total de parcerias realizadas entre o Banco e os países prestatários – é indicador daquilo que foi descrito no primeiro capítulo como “difusão por oferta”, isto é, o grau de persuasão das elites governantes que urgiam pela reforma dos Estados latino-americanos, espelhando-se nas experiências societais dos Estados centrais, especialmente nas democracias liberais com

economia de mercado. O número de parcerias nessa categoria é relacionado com o grau de convergência entre o Banco e o país prestatário em torno das ideias neoliberais sobre o dever-ser do Estado.

Quadro 32 – O lugar da categoria de Modernização de Estado para Brasil e Argentina entre 1990 e 2002

	Argentina	Brasil
Nº de empréstimos	25	10
Volume de recursos	7,6 bi	1,1bi
Participação entre todas as categorias em volume de recursos desembolsados	55%	6%

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro acima ilustra a diferença na importância dos programas dessa categoria para o Brasil e para a Argentina. A convergência em relação às reformas defendidas pelo Banco era muito maior no caso argentino do que no brasileiro em todos os critérios observados: número de empréstimos, volume de recursos e participação entre todas as categorias. Isso tem a ver com o início do processo de liberalização da economia argentina já a partir da ditadura que se iniciara em 1976. O lugar dessa categoria nas relações entre BID e Argentina não se destaca apenas em relação ao Brasil, mas a todos os outros prestatários do Banco. Na realidade, esse padrão também pode ser observado nas relações com o Banco Mundial, conforme apresentado no capítulo 2. Além disso, o comprometimento e o consenso em torno da necessidade das reformas ainda se tornam mais patentes se levada em conta a diferença nas dimensões econômicas (tamanho do PIB) dos dois países.

A segunda das características refere-se à origem dos recursos ou à natureza das parcerias: empréstimo ou cooperação técnica não reembolsável. A predominância do segundo tipo pode ser relacionada com aquilo que, no primeiro capítulo, foi chamado de “difusão por discursividade”, a saber, a emissão de ideias específicas com o intuito de convencer agentes políticos, sociais e econômicos com potencial de iniciarem processos de mudanças, mesmo que no médio ou no longo prazo. Como a cooperação técnica não reembolsável não acarreta gastos relevantes, para os países beneficiários, ela geralmente funciona como um *workshop*, apresentando tendências, experiências e propostas, que são percebidas pelos prestatários como algo que pode ser tentado ou não (não tem caráter compulsório, mas de sugestão).

Quadro 33 – O lugar da cooperação técnica não reembolsável de Modernização de Estado no Brasil e na Argentina entre 1990 e 2002

	Argentina	Brasil
Cooperações Técnicas Não Reembolsáveis	18	29
Parcerias (cooperações técnicas e empréstimos)	43	39
Percentual de CT em relação ao parcerias totais	41%	74%

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme se observa no quadro acima, o número de parcerias (operações de cooperação técnica e empréstimo) na metacategorias de Modernização de Estado é parecido, mas a participação da cooperação técnica no caso brasileiro é muito maior. Isso pode ser interpretado como uma maior cautela ou desconfiança por parte dos *policy-makers* brasileiros sobre os potenciais ou aspectos positivos e a viabilidade de implementação desse modelo de reforma de Estado no Brasil, com uma preferência por explorar as possibilidades e pela experimentação em pequena escala de projetos de *spill-over* restrito.²⁴⁹

A terceira das características refere-se ao tipo de empréstimo (setorial, híbrido ou de investimento) e a quarta refere-se ao cofinanciamento do Banco Mundial. Esses critérios relacionam-se com o que foi chamado de “difusão-imposição” por causa das condicionalidades, no caso dos empréstimos setoriais, e por causa do possível acúmulo de exigências, no caso dos empréstimos cofinanciados pelo banco de desenvolvimento de Bretton Woods. Adotou-se a expressão “difusão-imposição” por ela já existir na literatura sobre o BID e os bancos multilaterais, embora o termo “imposição” talvez não seja exatamente o mais preciso, uma vez que, como foi visto, a agenda de prioridade de parcerias (Estratégia por País) é concertada bilateralmente entre o Banco e o país prestatário e, mesmo depois de organizada, a iniciativa do projeto depende do futuro beneficiário. Em outras palavras, o país sabe da possibilidade de que lhe seja impostas exigências e condicionalidades, para que a parceria seja celebrada de modo que, quando elas ocorrem, é porque há consentimento por parte do prestatário. Obviamente, há casos extremos, como em crises agudas, em que a margem de manobra e o poder de barganha na negociação sobre as exigências ficam diminuídas e a situação de imposição toma forma mais definida, como ocorreu no único empréstimo setorial realizado pelo Brasil.

²⁴⁹ Como, por exemplo, os projetos de cooperação técnica não reembolsável para a SGIE – Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior – (TC9304320) e para o Grupo de Análise e Pesquisa para a Presidência da República – GAP – (TC9504334).

Quadro 34 – Empréstimos setoriais e empréstimos cofinanciados pelo Banco Mundial entre 1990 e 2002

	Argentina	Brasil
Nº de Empréstimos Setoriais	10 (9 de Modernização de Estado e 1 de Competitividade)	1 (Setor Social)
Nº de Empréstimos Cofinanciados	10 (6 de Modernização de Estado, 2 de Setor Social e 2 de Competitividade)	3 (2 de Setor Social e 1 de Competitividade)
Nº de Empréstimos cofinanciados pelo Banco Mundial	4 (AR-0215, AR-0187, AR-0201 e AR-0189). Os três primeiros de Modernização e o último de Setor Social	0

Fonte: Elaborado pelo autor

Como pode ser observado, no caso brasileiro não houve nenhum empréstimo setorial ou cofinanciado na categoria de Modernização de Estado, o que pode sugerir que a concepção do período desenvolvimentista da sacralidade da autonomia e da soberania do Estado nacional tivesse sobrevivido, tendo a elite governante operado dentro da margem de manobra para desviar-se dos programas com potencial de ingerência. Esse é um dos pontos mais instigantes nas relações entre BID e Brasil: havia uma margem de manobra e a possibilidade de defletir alternativas indesejadas. Já no caso argentino, o elemento discursivo presente em todas as justificativas das Propostas de Empréstimos Setoriais era “demonstrar comprometimento com as reformas” para os investidores. Como o Regime de Conversibilidade demandava influxos contínuos de capital estrangeiro, a confiança dos investidores seria considerada vital e a aceitação irrestrita das exigências das IFIs seria uma demonstração do comprometimento argentino.

Resumidamente, os três mecanismos de difusão do ideário neoliberal na categoria de Modernização de Estado tinham forças diferentes no Brasil e na Argentina. No primeiro país, houve predominância das cooperações técnicas não reembolsáveis, enquanto, no segundo, se destacaram parcerias cujos potenciais de mudanças efetivas na estrutura estatal e na práxis do funcionamento dela (difusão por oferta e difusão-imposição) ocupavam um lugar muito mais importante.

6.1.1 Entre a vocação bancária e a ideológica

Embora a descrição anterior possa ter enfatizado o papel do BID em difundir a sua nova *filosofia* orientadora, salienta-se que o Banco não se guiou cegamente por ela. Assim

como comentou Tussie (1994), o BID historicamente se dividiu entre seu mandato e a busca pelo equilíbrio econômico. Na Era Neoliberal, isso continuou verdade. Se no novo mandato havia a predisposição em disseminar o “novo conceito de desenvolvimento”, a sustentabilidade financeira do banco continuava indispensável à sua sobrevivência como instituição de desenvolvimento.

Um exemplo da tensão entre esses elementos pode ser observado no contraste dos programas do BID para a Argentina e para o Brasil na questão previdenciária. No primeiro caso, a orientação neoliberal da eficiência, da preocupação com a sustentabilidade econômica e da transferência de prerrogativas à iniciativa privada pode ser observada no programa AR-0201/1996 sobre a adoção do sistema previdenciário misto público-privado pela Argentina e na tentativa de usar parte dos recursos captados por esse sistema para alavancar o mercado de capitais. No caso brasileiro do programa BR-0327/2001, preferiu-se uma reforma com mudanças pontuais, que não interferissem estruturalmente no sistema, como a modernização tecnológica de máquinas e equipamentos e a introdução de procedimentos de gestão e administração mais modernos. Essa diferença entre o caso brasileiro de reformas limitadas a aspectos pontuais e o caso argentino de reformas mais amplas não ocorreu apenas no caso previdenciário, mas, como será mencionado mais a frente, pode ser observada em outros programas.

6.2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DE ESTADO NO BRASIL E NA ARGENTINA: ABORDAGEM, COMPROMETIMENTO, EXPERIÊNCIA E SEQUÊNCIA

Os elementos apresentados na subseção anterior delineiam uma caracterização geral dos programas de Modernização de Estado e como o potencial de mudança se manifestou em intensidades diferentes nos casos brasileiro e argentino. Nessa subseção, serão apresentadas outras características com o intuito de diferenciar um pouco mais esses dois casos, organizadas em torno de quatro pares de oposição conforme o quadro abaixo:

Quadro 35 – Algumas características sobre a implementação dos programas de Modernização de Estado no Brasil e na Argentina

	Argentina	Brasil
Abordagem	<i>Big Bang Approach</i>	Seletividade
Comprometimento	(Auto)convencido	Resistência Passiva
Experiência	Cobaia/Pioneiro	Experiência Prévia
Sequência	Duas ondas de reformas	Centrada na segunda geração

Fonte: Elaboração própria do autor

No primeiro par de oposições, têm-se o “*Big Bang Approach*” e a “Seletividade”. O *Big Bang Approach* foi uma expressão encontrada na tese de Kato (2011) para definir a tentativa do governo japonês, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, em introduzir ao mesmo tempo uma série de instituições típicas da economia liberal de mercado estadunidense no Japão, com o intuito de superar a estagnação econômica dos anos 1980, conhecidos como década perdida. A adoção completa do conjunto de instituições visava a preservar as complementaridades institucionais originais da experiência estadunidense e, conseqüentemente, o alto desempenho. Esse tipo de abordagem não leva em conta aquelas críticas apresentadas no capítulo 3, como a monocultura institucional, a dependência da trajetória, a construção das instituições por tentativa e erro e a impossibilidade de predeterminar a superioridade de determinados modelos sobre outros. Já a “Seletividade”, conceito encontrado no trabalho do antropólogo do desenvolvimento De Sardan (2006), refere-se à tendência das sociedades receptoras, quando dotadas de margens de liberdade, de aceitarem alguns programas (ou parte deles) e recusarem outros, mesmo quando a agência de desenvolvimento está convicta dos potenciais benéficos dos programas.

Entre todos os países prestatários do BID, a Argentina foi o país que mais recorreu às parcerias de Modernização de Estado²⁵⁰, não parecendo rejeitar as condicionalidades ou as exigências que demandassem alterações na estrutura estatal doméstica ou em sua legislação, aparentemente carecendo de qualquer critério claro de seletividade. Na realidade, a adoção irrestrita era encarada pelos *policy-makers* argentinos como forma de ganhar a credibilidade frente aos investidores estrangeiros. Já o Brasil recorreu discretamente aos programas dessa categoria, evitando por completo os empréstimos setoriais ou cofinanciados. Além disso, até em programas voltados para as mesmas áreas, a tendência do Brasil era circunscrever as reformas a aspectos pontuais. Por exemplo, tanto Brasil quanto a Argentina receberam programas para modernizar seus ministérios de relações exteriores e órgãos adjuntos, mas eles apresentavam diferenças substanciais em termos de conteúdo. No caso brasileiro, o BR-0166/1994 voltava-se, principalmente, para a reforma física e a modernização tecnológica de máquinas e equipamentos (informatização), mas também contemplava a inclusão da questão da integração na grade curricular de formação de diplomatas. Já no caso argentino, foram dois empréstimos nessa área: o AR-0256/1999 e o AR-0265/2000. O primeiro traçava claras

²⁵⁰ A Argentina não recorreu apenas aos programas de Modernização de Estado do BID. Entre os países latino-americanos foi o que mais recorreu aos programas do Banco Mundial.

diretrizes para o comércio exterior argentino, como a consolidação da abertura comercial, a articulação entre Estado e empresas argentinas para ampliar a presença delas no exterior e o acompanhamento do cumprimento de contratos e acordos. O segundo, em caráter complementar ao primeiro, contemplava a promoção das exportações argentinas, a melhora na capacidade de negociação internacional da Argentina e a melhora na análise e implantação de políticas pelo Ministério das Relações Exteriores. Em outras palavras, os programas AR-0256/1999 e AR-0265/2000 diferenciam-se do BR-0166/1994 por apresentarem um escopo mais abrangente de aspectos a serem contemplados pela reforma, mesclando, normativamente, o conteúdo e as prioridades da política externa da Argentina com elementos notadamente consonantes com a ideologia hegemônica do Banco. Dessa forma, entende-se que o caso argentino estaria mais próximo a uma Modernização de Estado do tipo *Big Bang Approach*, enquanto o caso brasileiro estaria mais próximo a uma abordagem seletiva.

No segundo par de oposições, tem-se a questão do comprometimento com as reformas. Como advertiu Stiglitz (2002: 242), os países que sentem que estão sofrendo imposições tendem a não se comprometer com as reformas. Essa mesma tendência é notada por De Sardan (2006), o que ele chamou de “resistência passiva”. Esse autor observou que alguns programas demandavam a iniciativa e a participação ativa da sociedade receptora para que fossem plenamente realizados, mas que, na ausência da convicção dos benefícios dos programas, havia a tendência de um esforço mínimo ou do cumprimento apenas protocolar das exigências por parte dessas sociedades, o que comprometia o programa e desestimulava futuras propostas similares das agências internacionais de desenvolvimento.

Vários elementos que apontam no sentido de que a Argentina estava convencida da superioridade das instituições neoliberais, da necessidade das reformas e de que o país estava no rumo correto, como a própria frequência com que o país recorria aos empréstimos dessa categoria e a magnitude em volume de recursos dessas parcerias. Outro exemplo é o desapego à noção de autonomia, muito presente e central no pensamento desenvolvimentista, ilustrado na comparação entre os programas AR-0220/1997, da Argentina, e BR-0193/1995, do Brasil. Ambos tinham o objetivo de modernizar os setores responsáveis pela arrecadação na esfera federal e a diretriz de como fazê-lo era a mesma por parte do BID; mas, na estruturação dos programas, eles acabaram por ter uma diferença importante, como se observa no quadro abaixo.

Quadro 36 – Estratégia de Modernização de Estado na estrutura federal de arrecadação nos programas AR-0220/1997 e BR-0193/1995

	AR-0220/1997 (Argentina)	BR-0193/1995 (Brasil)
Modernização do Sistema (novas máquinas, equipamentos e integração do sistema)	Sim	Sim
Expansão do Sistema (novas unidades de atendimento e de processamento de dados)	Não é mencionado. (Ocorria a fusão de outras agências estatais para a formação da AFIP).	Sim
Novos métodos e procedimentos administrativos e gerenciais	Sim	Sim
Ampla revisão de normas, regras e legislação	Sim	Não

Fonte: Elaborado pelo autor

Não se pode deixar de comentar que o AR-0220/1997 não foi o único programa de Modernização de Estado em que a questão de alteração da legislação estava presente, a tríade de programas siameses AR-0266/2001, AR-0283/2001 e AR-0284/2001 também continham propostas nesse sentido, sem falar nos programas de outras categorias, como Competitividade e Setor Social.

A ausência da revisão de normas, regras e legislação não é uma diferença trivial: predispor-se às sugestões de um organismo internacional sobre mudanças nas regras (e, sobretudo, de legislação) de uma função vital como a arrecadação demanda um alto grau de consonância e consenso em torno daquelas ideias. O Brasil apresentava uma aversão a qualquer programa ou componente de programa que pudesse ameaçar a capacidade de elaborar as suas próprias regras, normas e leis, provavelmente resultado da força da ideia de “autonomia nacional” em função de uma trajetória histórica mais marcada pela experiência desenvolvimentista. Isso explica não apenas a ausência desse item nesse programa da Receita Federal, mas o pouco entusiasmo do Brasil em recorrer a programas com um número maior de exigência, como os setoriais e cofinanciados.

Outro exemplo do comprometimento com as reformas de mercado foi a iniciativa da Argentina em buscar o apoio do BID para preparar as privatizações das empresas estatais como pode ser observado nos casos do setor elétrico (AR-0053/1992), do setor bancário provincial (AR-0187/1995) e das rodovias públicas (AR-0128/1993). No Brasil, também houve privatizações, mas em nenhuma delas o Brasil recorreu aos programas do BID, como

ocorreu na Argentina.²⁵¹ Isso pode ser interpretado como uma maior cautela da parte brasileira, evitando o comprometimento de antemão com as reformas ou evitando o consentimento com um papel mais proeminente do Banco.

No terceiro par de oposições, tem-se o que se chamou de “grau de experiência”, referindo-se à existência prévia de programas similares em conteúdo e forma trabalhados pelo Banco ou ao seu ineditismo/pioneirismo. A justificativa é que se espera um grau de sucesso maior de programas no caso em que os modelos similares já tenham sido implementados anteriormente, em razão do aprendizado acumulado (obstáculos e dificuldades reais enfrentados e os *gaps* entre teoria e prática, muitas vezes difíceis de serem antevistos na fase de planejamento ou de concepção do projeto). Submeter-se a programas que não foram tentados anteriormente pode implicar um risco maior de eles não saírem como o esperado, além de poder significar um alto grau de confiança por parte dos prestatários nos princípios que os orientam.

Entre a criação da categoria de Modernização de Estado pelo BID, em 1990, e o início da segunda geração de reforma de Estado de 1994/1995, ocorreram vários programas dos quais a Argentina protagonizou alguns. O AR-0042/1991 foi o primeiro programa da categoria voltado para o setor público de uma unidade subnacional (províncias), enquanto o BR-0171/1996, primeiro programa desse tipo para o Brasil, só viria a ocorrer cinco anos depois. O AR-0053/1992 também foi um dos primeiros programas em que o BID se envolveu na privatização de empresas estatais²⁵², enquanto nada similar foi encontrado no caso brasileiro. Já o AR- 0215/1991, primeiro programa de reforma do setor público da Argentina, ocorreu com pouca diferença de tempo em relação ao programa pioneiro na área – o VE-0070/1990 da Venezuela. No período entre 1990 e 1994, foram sete empréstimos dessa categoria feitos à Argentina.

Quadro 37 – Os primeiros empréstimos da categoria de Modernização de Estado entre 1990 e 1992²⁵³

²⁵¹ Também não foi encontrado o envolvimento do Banco Mundial ou do FMI por meio de programas específicos.

²⁵² O primeiro foi o ME-0122/1990, programa para o México preparar a privatização dos sistemas de telecomunicação. Curiosamente, ao contrário do AR-0053/1992, o programa não foi classificado como de Modernização de Estado, mas na subcategoria de “Ciências e Tecnologia” na metacategorias de “Competitividade”.

²⁵³ Existem alguns programas da década de oitenta classificados atualmente como de “Modernização e Reforma de Estado”, mas essa é uma classificação *ex post*. Essa categoria foi criada oficialmente à época do Aumento de Capital entre 1989 e 1990.

Data	País e nº do projeto	Nome do Projeto	Valor (em milhões de US\$)
10/10/1990	Venezuela (VE-0071/1990)	<i>Financial Sector Reform</i>	300,00
14/11/1990	Venezuela (VE-0070/1990)	<i>Public Enterprise Sector</i>	305,00
19/12/1990	El Salvador (ES-0086/1990)	<i>Multisectorial Global Line of Credit I</i>	60,00
19/12/1990	Colômbia (CO-0084/1990)	<i>Public Sector Reform</i>	305,00
06/03/1991	Argentina (AR-0042/1991)	<i>Provincials Development Program I</i>	200,00
19/06/1991	Chile (CH-0044/1991)	<i>Sectoral Investment Program</i>	150,00
07/08/1991	Uruguai (UR-0031/1991)	<i>Financial Sector</i>	151,00
11/09/1991	Bolívia (BO-0110/1991)	<i>Financial and Investment Sector Reform</i>	60,00
18/09/1991	Peru (PE-0029)	<i>Trade Sector</i>	429,00
18/09/1991	Jamaica (JÁ-0019/1991)	<i>Trade, Finance and Investment Sector</i>	75,00
25/09/1991	Argentina (AR-0215/1991)	<i>Public Sector Program</i>	325,00
09/10/1991	Nicarágua (NI-0012/1991)	<i>Sector Program of Trade and Finance</i>	132,00
16/10/1991	Colômbia (CO-0035/1991)	<i>Sectorial Investment Program</i>	205,00
18/12/1991	Venezuela (VE-0041/1991)	<i>TC Tax System Modernization and Reform</i>	10,00
15/01/1992	Bolívia (BO-0050/1992)	<i>TC Consolidation Transformation Public Sector and Privatization</i>	1,70
11/03/1992	Bolívia (BO-0052)	<i>TC National Investment System Consolidation</i>	2,50
18/03/1992	Peru (PE-0033)	<i>Financial Sector</i>	221,00
25/03/1992	Nicarágua (NI-0021/1992)	<i>TC Strengthening Main Revenue</i>	2,50
03/06/1992	Colômbia (CO-0061/1992)	<i>TC Institutional Strengthening Findeter</i>	5,00
05/08/1992	Panamá (PN-0018/1992)	<i>Public Sector Enterprise</i>	120,00
05/08/1992	Panamá (PN-0035/1992)	<i>RTC Public Enterprise Reform</i>	9,00
17/08/1992	Argentina (AR-0053/1992)	<i>Reform of National Electric Companies</i>	310,00
11/11/1992	Bolívia (BO-0055/1992)	<i>Custom System Restructuring RTC</i>	1,00
25/11/1992	El Salvador (ES-0016/1992)	<i>Sectorial Investment Program</i>	90,00
09/12/1992	Paraguai (PR-0003)	<i>Investment Sector Reform & RTC</i>	81,00
16/12/1992	Argentina (AR-0059/1992)	<i>Investment Sector Programa</i>	350,00
18/12/1992	Argentina (AR-0139/1992)	<i>Debt Restructuring Program</i>	400,00

Fonte: Elaboração do autor

No caso brasileiro, apenas um programa de Modernização de Estado ocorreu entre 1990 e 1994, que foi o BR-0166/1994, para o Ministério das Relações Exteriores, que

demandou um volume relativamente baixo de recursos e cujos objetivos eram pontuais. Já entre as parcerias de maior porte firmadas com o BID, como a modernização de Estados (BR-0171/1996), a modernização de municípios (BR-0286/1999) e a modernização da previdência (BR-0327/2001), em todas elas o Banco tinha algum tipo de experiência anterior.

O quarto e último par de oposições é o da sequência. Como foi mencionado algumas vezes, diz-se que houve duas ondas ou gerações de reformas. A primeira mais direcionada à redefinição das relações entre Estado e mercado e a segunda, das relações entre Estado e sociedade, embora uma não haja uma rígida divisão cronológica entre as duas gerações, uma vez que programas voltados às reformas de mercado também podem ser observados na segunda metade dos anos 1990.

No caso argentino, essa sequência entre as duas gerações é mais bem definida, como pode ser observado na primeira geração (1990-1994), com os programas de privatização (AR-0053/1992), reforma do setor de investimento (AR-0059/1992), na modernização da administração fiscal-orçamentária (AR-0134/1993 e AR-0149/1994) e na reestruturação da dívida externa (AR-0139/1992), e na segunda geração, com ênfase nas reformas administrativas (AR-0164/1996, AR-0124/1998 e AR-0257/2000). Já no caso brasileiro, a quase totalidade dos empréstimos da categoria ocorreu a partir da segunda metade dos anos 1990, sendo que os programas eram mais típicos de segunda geração, ou seja, mais centrados na modernização da Administração Pública (os dois principais programas foram o de modernização dos Estados e o de modernização dos municípios), rigidamente limitados a aspectos específicos e pontuais, ou a órgãos de suporte à Administração Pública (TCU, IPEA, IBGE, FGV, Ministérios das Relações Exteriores, INTERLEGIS, etc). Programas com potencial de redefinição das relações entre Estado e mercado, como algumas parcerias supracitadas com a Argentina não encontram paralelos no caso brasileiro.

Nos critérios analisados, percebem-se diferenças importantes no lugar ocupado pela categoria de Modernização de Estado nas agendas bilaterais BID-Brasil e BID-Argentina, tanto no número de parcerias quanto no volume de recursos e em sua composição. Além disso, outros fatores interferiam nessa relação, como o escopo do conjunto dos programas, o comprometimento com as reformas, o grau de experiência e o *timing* envolvidos. Em todos esses critérios, o Brasil apresenta uma postura muito mais cautelosa em comparação com a Argentina e com o resto da América Latina em geral. Na realidade, os casos brasileiro e argentino são antípodas, nesses aspectos. No entanto, é no conteúdo dos programas que se

podem observar as diferenças mais substanciais na recepção da Modernização de Estado pelos dois países.

Nas parcerias firmadas com o Brasil, ao contrário daquelas firmadas com a Argentina, as “reformas de mercado”, como privatizações, liberação comercial, desregulamentação financeira, flexibilização do mercado de trabalho e redução do número de funcionários públicos foram afastadas o máximo possível da pauta dos programas. Ao comparar programas voltados para as mesmas áreas (relações exteriores, previdência e receita federal), percebe-se certa margem de manobra dentro da qual o Brasil operou, excluindo esses elementos dos programas. O porquê da resistência do Brasil a essas reformas incentivadas por instituições multilaterais provavelmente reside no que Cervo (1994) chama de “acumulado histórico”, referindo-se ao enraizamento de ideais desenvolvimentistas, destacando-se noções como autonomia e soberania, ao longo de seis décadas de socialização sob esse paradigma. As ideias e as instituições construídas e desenvolvidas ao longo desse extenso período não desapareceriam completamente da noite por dia.

É curioso notar que a realização dessas parcerias sem o mesmo conteúdo programático de parcerias análogas com outros países caracteriza certa flexibilidade por parte do Banco. Em outras palavras, as suas preferências ideológicas, o que inclui a crença na superioridade em determinadas instituições e arranjos institucionais de democracias com economia liberal de mercado, não foram fatores determinantes na realização ou não de parcerias. Entre a difusão ideológica e a vocação bancária, a segunda prevaleceu, no caso brasileiro.

6.2 A MODERNIZAÇÃO DE ESTADO E A CAPACIDADE ESTATAL

Os programas da categoria de Modernização de Estado, também referida como “Reforma de Estado” em alguns relatórios, tinham o objetivo de favorecer mudanças nos Estados latino-americanos. Idealmente, essas mudanças tenderiam à reestruturação do aparelho de Estado e da redefinição de suas relações com a sociedade e com o mercado, no sentido de uma democracia liberal com economia de mercado. Dessa forma, entre as três grandes categorias de desembolso do BID (Competitividade, Setor Social e Modernização de Estado), entende-se que a última seria aquela com maior potencial de alterar a capacidade estatal dos países em suas relações com o banco regional de desenvolvimento. Levando-se em conta que a capacidade estatal pressupõe uma estrutura de Estado composta por instituições fortes, eficazes e eficientes que resguardam entre si coerência e complementaridade.

Deve-se reconhecer, no entanto, que o enquadramento dos programas feito pelo BID nas três metacategorias não exclui a possibilidade de questionamento sobre os critérios de classificação, sobretudo em meio a programas de escopo amplo e com objetivos diversos.²⁵⁴ Como se percebeu, houve programas, cujo objetivo era a preparação de empresas estatais para a privatização, que foram classificados como de Competitividade (ME-0122/1990) e outros classificados como Modernização de Estado (AR-0053/1992 e AR-0187/1995). Da mesma forma, programas que poderiam ter sido classificados como de Competitividade, à semelhança daqueles que visavam a articular empresas e agências estatais para aumentar a competitividade daquelas (AR-0144/1997), foram classificados como Modernização de Estado. Nesta tese, pautou-se pela classificação *ex post* feita pelo próprio Banco na página de acompanhamento de projetos na internet, que pode ter um pouco de divergência com as classificações feitas à época das proposições originais dos projetos.

Partindo-se da Modernização de Estado como referência, percebe-se que essa categoria ocupou lugares muito distintos para Brasil e Argentina tanto em termos quantitativos (totais e proporcionais) quanto qualitativos. No caso brasileiro, não apenas se recorreu pouco a esses programas como se evitaram aqueles que engendravam exigências e, mesmo nas parcerias realizadas, tentou-se circunscrever o seu conteúdo ao *upgrade* tecnológico de máquinas e equipamentos e à introdução de novos procedimentos e métodos gerenciais e administrativos. Se a Modernização de Estado era a categoria com maior potencial de alterar positiva ou negativamente a capacidade estatal, então o papel extremamente limitado dessa categoria para o Brasil implica um impacto muito pequeno dessas parcerias sobre a capacidade estatal brasileira.

A Argentina, na contramão do Brasil, explorou ao máximo as possibilidades da categoria, sendo o país latino-americano que mais recorreu às parcerias de Modernização de Estado em número de programas e de volume de recursos. A força das ideias neoliberais na Argentina fê-la recorrer a esses programas aparentemente sem impor restrições aos seus conteúdos, pois, estava convencida de que trilhava pelo caminho correto e de que a consonância com as diretrizes das instituições financeiras internacionais era um pré-requisito para o sucesso do modelo econômico adotado. Em tese, o conjunto de parcerias, cada uma

²⁵⁴ O processo de classificação também sofria outros tipos de pressão, como as restrições do Oitavo Aumento Geral de Capital de 1994/1995, que delimitava a parcela de desembolso por categorias. Isso implicava que programas de determinada natureza acabassem sendo classificados em outra categoria em uma manobra formalista. Exemplos seriam os programas de socorro (*bail-out*) à Conversibilidade argentina classificados como “Setor Social”.

delas inspiradas em uma mesma *filosofia*, implica certa coerência e complementaridade, que as potencializam para além da soma de cada uma delas, se observadas isoladamente.²⁵⁵ No caso argentino, um exemplo dessa inter-relação pode ser observado nos programas de reforma previdenciária (AR-0201/1996), reforma dos bancos provinciais (AR-0187/1995) e reforma do setor financeiro (AR-0266/2001). A reforma previdenciária previa que parte dos recursos captados para aposentadoria seria direcionada para o mercado de capital, que demandava um sistema bancário e um sistema financeiro mais sólidos e eficientes (modernos). Algo que não acontecia no caso brasileiro, no qual o programa de reforma previdenciária (BR-0327/2001) era muito mais restrito, e não encontrava programas análogos no sistema bancário e financeiro.

6.3 A CAPACIDADE FISCAL-ARRECADATÓRIA E OS QUADROS ADMINISTRATIVOS NAS PARCERIAS REALIZADAS ENTRE BID-BRASIL E BID-ARGENTINA

Conforme apresentado no capítulo 3, Hendrix (2010) aponta que, metodologicamente, dois parâmetros de observação ou mensuração de capacidade estatal destacam-se: (1) a qualidade dos quadros administrativos e os sistemas de incentivos a eles; e (2) a capacidade fiscal-arrecadatória. As descrições dos capítulos 4 (caso brasileiro) e 5 (caso argentino) foram orientados por esses dois parâmetros.

No primeiro parâmetro, não se observa diferença de princípios entre os dois casos estudados. Não foi encontrado nenhum programa (empréstimo financiado pelo Capital Ordinário) que tivesse como alvo o sistema de recrutamento ou seleção de funcionários públicos. No caso brasileiro, o concurso público já era uma instituição razoavelmente consolidada e consonante com os princípios meritocráticos. Já no caso argentino, havia, no plano normativo-legal, a lei de implantação do SINAPA que versava sobre o ingresso no serviço público, embora ele não funcionasse muito bem, prevalecendo na prática o uso político de vários cargos como elemento de barganha, persuasão e cooptação.

Sobre o sistema de incentivos para os servidores públicos, foram raros os programas do BID que concretamente contemplassem alguma iniciativa, como um plano de cargos,

²⁵⁵ Um exemplo dessa coerência e complementaridade pode ser observado nos programas de reforma previdenciária (AR-0201/1996), de reforma dos bancos provinciais (AR-0187/1995) e da reforma do setor financeiro (AR-0266/2001). A reforma previdenciária previa que parte dos recursos captados para aposentadoria seria direcionados para o mercado de capital, que demandava um sistema bancário e sistema financeiro mais sólidos e eficientes (modernos).

carreiras e salários. No caso brasileiro, houve duas propostas dessa natureza, das quais uma não passou de uma consultoria e a outra foi apenas parcialmente implantada (PROPEV). No caso argentino, houve três programas que previam um plano desse tipo, dos quais apenas o programa voltado para a província de Córdoba, o último deles, logrou êxito em sua implantação.

A estratégia do BID nessa categoria caracterizou-se, principalmente, em apoiar os servidores públicos a adaptarem-se às novas tecnologias de máquinas, equipamentos e procedimentos administrativo-gerenciais dos programas de Modernização de Estado por meio de cursos de aperfeiçoamento e atualização, bem como o patrocínio de seminários e palestras.

No segundo parâmetro, observou-se um número razoável de programas tanto no caso brasileiro quanto no caso argentino, que versavam sobre a capacidade fiscal-arrecadatória nas esferas federais, estaduais/provinciais e municipais. Em ambos os casos, o pressuposto era basicamente o mesmo: os contribuintes queriam e podiam pagar os impostos, mas a demora e o “burocratismo” excessivos funcionavam como um forte desestímulo. Grosso modo, é dizer que o processo de sonegação pode envolver dois polos, a indisposição do contribuinte em pagar os impostos e a ineficiência dos órgãos arrecadadores, mas os programas do BID concentravam sua atenção e seus esforços no segundo.²⁵⁶ Nesse sentido, defendia-se que a diminuição no tempo de atendimento e dos processos, juntamente com a simplificação dos procedimentos, aumentaria a capacidade fiscal-arrecadatória e o volume de recursos arrecadados. Os dois elementos básicos que estruturariam as reformas dos sistemas fiscais-arrecadatório em nível federal e subnacional não seriam novidades: máquinas e equipamentos tecnologicamente mais modernos e revisão dos procedimentos internos.

Embora esses dois elementos tenham sido centrais nas reformas fiscal-arrecadatórias dos dois países, é válido ressaltar que os casos brasileiro e argentino tiveram algumas diferenças, sobretudo naquelas voltadas para a esfera federal. Uma, que já foi mencionada, é a ausência da revisão das normas e legislação nessa área, no caso brasileiro. No BR-0193/1996, a reforma também incluía a expansão de unidades da Receita Federal, tanto naquelas de atendimento direto ao contribuinte quanto naquelas de processamento de dados, o que não ocorria no caso argentino. Já no AR-0220/1997, cujos resultados foram considerados como “satisfatórios” pelo BID, o aumento da eficiência da arrecadação também era esperado em

²⁵⁶ Nenhum dos programas do BID voltados para o aumento da capacidade fiscal-arrecadatória culpou os contribuintes ou qualquer elemento cultural pela sonegação de impostos. Toda a responsabilidade foi colocada sobre o órgão arrecadador. No caso argentino da AFIP, por exemplo, entendia-se que reconstruir a imagem do órgão como eficiente e incorruptível desestimularia enormemente a sonegação.

função da fusão dos vários órgãos que formariam a AFIP (órgão arrecadador de impostos federais na Argentina), melhorando o fluxo de informações e o monitoramento dos contribuintes. Deve-se salientar que, embora haja paralelos entre a Receita Federal do Brasil e a AFIP da Argentina uma vez que ambas são responsáveis pelos impostos sobre a renda, o escopo da última é mais amplo porque abrange outros impostos como aqueles sobre o consumo e comércio exterior, ou seja, o papel da AFIP no sistema fiscal argentino é maior do que o papel da Receita Federal no sistema fiscal brasileiro.

Obviamente, reformas centradas naqueles dois elementos (modernização tecnológica e de procedimentos administrativos) tinham limitações, pois esses não são os dois únicos fatores que interferem na sonegação e, provavelmente, não são os mais importantes. Na realidade, outras causas podem ser apontadas, como a possibilidade de detecção e punição do sonegador, a legitimidade do governo aos olhos dos contribuintes e até a cultura cívico-republicana.²⁵⁷ Mesmo que os PCRs indicassem que, em média, os objetivos pré-estabelecidos para os programas tivessem sido alcançados e ganhos obtidos, caso eles tivessem incluído mais fatores em seus diagnósticos e na elaboração dos programas, as metas poderiam ter sido mais ambiciosas.

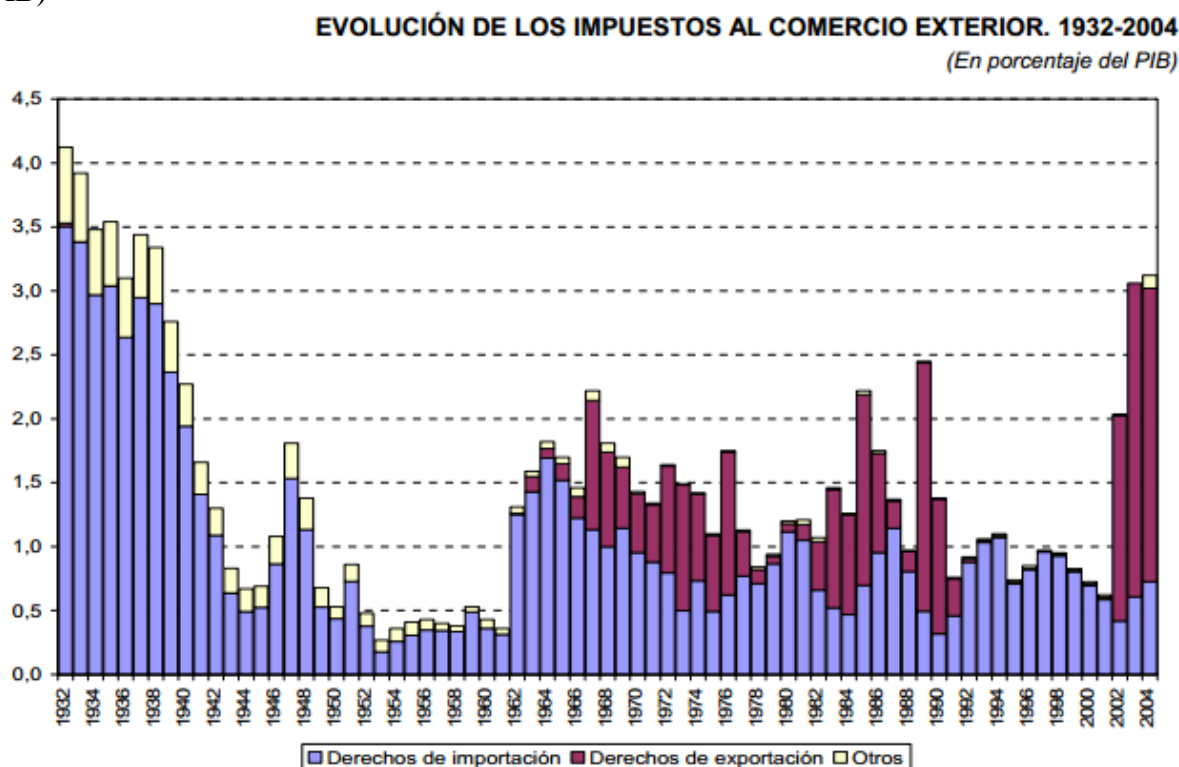
Os próprios documentos do Banco tratam “capacidade arrecadatória” e “volume arrecadado” como conceitos distintos, embora as metas dos programas sempre se balizassem pelo segundo. Alguns programas anteriores ao ano de 2001 apresentaram resultados positivos, mas, por volta do período entre 1999 e 2002, as suas avaliações foram dificultadas diante da grande crise, que causou grande retração da economia argentina e, conseqüentemente, dos volumes arrecadados.

A partir dos governos Kirchner, a carga tributária e os volumes arrecadados seguiram uma trajetória ascendente. Rapoport (2010) destaca como fator decisivo nesse aumento as “retenções”, isto é, impostos sobre os setores agroexportadores, tradicionalmente um dos setores mais competitivos da economia argentina, favorecidos naquele contexto pelo câmbio desvalorizado e pelo aumento do preço das *commodities* no mercado internacional. Costa et al (2004), em sua análise quantitativa da composição tributária antes e depois do fim da Conversibilidade, também apontam as “retenções” como o novo grande pilar tributário da

²⁵⁷ O *mainstream* dos estudos de sonegação concentra-se em modelos microeconômicos baseados na escolha racional, na qual o indivíduo pondera os possíveis custos e benefícios de suas ações. Um dos estudos pioneiros nessa tradição é o de Allington & Sandmo (1972). Outros estudos buscaram em outros fatores possíveis causas para a sonegação como nos casos em que os contribuintes não reconhecem a legitimidade do governo como enfatizado no trabalho de Linhares (2011) ou na preocupação de Bresser-Pereira (1997) com a construção de uma cultura cívica-republicana.

Argentina, saindo de uma participação insignificante na composição tributária em 2001 para mais de 12% apenas dois anos depois. Um estudo da CEPAL, liderado por Cetrángolo e Sabaini (2007), apresenta conclusões semelhantes sobre a centralidade desse imposto depois da crise de 2001.

Gráfico 25 – Evolução dos Impostos Argentinos sobre as Exportações (em porcentagem do PIB)



Fonte: Cetrángolo & Sabaini (2007: 35)

Já Tejera (2008) atribui o aumento da carga tributária e dos volumes arrecadados primordialmente às “retenções”, mas também enfatiza a importância da adoção de impostos “heterodoxos” sobre operações bancárias e financeiras, aos quais o FMI posicionou-se contrário, análogos aos que foram criados anteriormente no Brasil. Nesse segundo tipo, os impostos sobre créditos e débitos bancário, trazidos de volta em 2001, representaram, já naquele ano, 1,46% do PIB argentino e sua participação continuou a crescer.²⁵⁸ Para o autor, a crise argentina de 1999-2001 desencadeou processos de inovação na área tributária, cujos resultados teriam aparecido após a retomada do crescimento:

“A mediano plazo el resultado de la gran crisis económica argentina permitió un incremento extraordinario de la captación de recursos por parte del estado. En la

²⁵⁸ Costa et al (2004) aponta o crescimento da importância desse imposto nos anos imediatamente seguintes a desvalorização, mas os parâmetros de comparação não é a relação à participação no PIB, mas em relação à composição da carga tributária argentina. Mesmo assim, a conclusão é válida.

coyuntura de deterioro económico de los años 1999-2002 los gobiernos debieron apelar constantemente a la creación y fortalecimiento de herramientas impositivas para reaccionar ante la caída de la recaudación que la crisis generaba. (...) Pero con la reactivación, un esquema tributario notablemente fortalecido en relación al momento previo a la crisis, comenzó a operar por primera vez sobre una economía en condiciones normales de actividad y cumplimiento de pagos. El resultado fue un incremento histórico de la carga tributaria en relación al PBI, situando al estado en un nivel de captación de recursos de la economía que nunca había detentado (llegando a 23% en la expansión de 2003-04).” (TEJERA, 2008: 126)

Enquanto o PCR do AR-0220/1997 apresentou a implementação do programa como concomitante à expansão da capacidade da AFIP, sugerindo uma relação causal entre os dois, Tejera (2008) aponta a crise de 1999-2001 como o fator que transformou o aprimoramento dos instrumentos de arrecadação em uma questão vital para o Estado argentino. Obviamente, as duas explicações não são excludentes, senão complementares.

Sobre o sistema tributário argentino, Cetrángolo e Sabaini (2007) concluíram que um de seus principais problemas era a persistente debilidade da administração tributária (cuja capacidade reduzia-se ainda mais nos níveis provinciais e municipais). Teceram-se duras críticas à ineficiência e à desorganização da AFIP, órgão federal de arrecadação e administração tributária, cuja estruturação teve a participação do BID, inclusive sendo obrigada a perdoar dívidas de contribuintes, ao carecer de instrumentos efetivos de controle²⁵⁹:

“Casi una década después de su constitución, aún resulta significativo escuchar que dentro de los planes futuros de la misma se encuentra como objetivo el de profundizar el proceso de integración entre las distintas entidades que la componen, ya que la unión entre la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA) todavía sigue siendo más un propósito que una realidad. Conjuntamente con estas medidas administrativas, se apoyó la gestión a través de normas legales que permitieron una salida honorable a una gran masa de contribuyentes que no se encontraba sujeta a ningún tipo de control por parte del organismo, ya sea en cuanto a la declaración y pago del impuesto a la renta, como en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social.” (CETRÁNGOLO & SABAINI, 2007: 52)

Outro ponto que merece ser comentado é que, se o parâmetro de observação utilizado pelo próprio BID para a capacidade fiscal-arrecadatória era o volume da arrecadação, deve-se mencionar que a crise de 2001 fez com que o PIB argentino chegasse a encolher 28,6% no quarto trimestre de 2001 (RAPOPORT, 2010: 450) e, com efeito, diminuísse o volume arrecadado de recursos pelo governo. Essa crise estava intrinsecamente ligada ao colapso da Conversibilidade, que já deixava patentes as vulnerabilidades intrínsecas ao modelo, pelo

²⁵⁹ Curiosamente, o programa do BID para a AFIP tinha como uma das estratégias a cobrança de todos os devedores.

menos desde a Crise Mexicana de 1995. Autores como Brenta (2002), Heidrich (2002), Castellani & Szkolnik (2011), Acuña (2013) e Rapoport (2010) atribuem a gravidade da crise de 2001, em parte, à insistência em manter-se a paridade a qualquer custo por tanto tempo. Contraditoriamente, o BID concedeu vários empréstimos que ajudaram diretamente à sustentação da Conversibilidade como o AR-0139/1992 (Programa de Reescalonamento da Dívida), o AR-0189/1995 (programa classificado como Setor Social, mas que objetivava blindar a Conversibilidade da Crise Mexicana em 1995), o AR-0254/1998 (maior desembolso da história do BID no contexto da fuga de capital estrangeiro mediante a Crise Russa de 1998) e o AR-0271/2000 (empréstimo em regime de emergência provavelmente para auxiliar no equilíbrio da balança de pagamentos).

6.3.1 O Estado de Direito, a autocracia rentista e o neopatrimonialismo

Hendrix (2010) ainda aponta que são três os fatores mais comumente evocados para caracterizar a capacidade estatal do ponto de vista conceitual: a capacidade do Estado de Direito de regular as relações sociais de fato, a inexistência de uma autocracia rentista e a ausência do neopatrimonialismo. Esses fatores, mais explicitamente os dois últimos²⁶⁰, relacionam-se com a lógica democrática, em sentido amplo, ou a da expansão da participação política. Nos anos noventa, a apologia à democracia em nível de discurso é notada por vários autores (VIANNA JR, 2000; ACUÑA & TUOZZO, 2000; LARDONE, 2005; CASABURI et al, 2000), mas esses mesmos autores ressaltam o descompasso entre o discurso e as práticas do Banco, como foi apresentado no primeiro capítulo.

Alguns programas tinham componentes ou subcomponentes que, de fato, contemplavam o incentivo a pré-requisitos necessários à prática democrática. No entanto, os aspectos contemplados eram muito limitados, constituindo-se na maioria das vezes na tentativa de tornar os órgãos públicos e suas operações mais transparentes e de implantar sistemas de monitoramento e prestação de contas por meio da publicação de relatórios e da divulgação de informações sobre os trabalhos realizados. Entendia-se que o acesso do cidadão a informações era fundamental para a fiscalização da aplicação dos recursos, a construção de confiança nas instituições e o aumento da legitimidade delas. Embora os PCRs apontem que a maioria das componentes dos programas nesses aspectos foi satisfatória, é necessário ressaltar

²⁶⁰ A força, a eficácia e a efetividade do Estado de Direito também pode ser associado com a legitimidade conseguida frente àqueles que ele serve. Essa legitimidade seria maior quando os cidadãos participam ou se sintam representados.

que os objetivos quase sempre eram bem pouco pretensiosos. É possível compreender essa atuação limitada do BID como cautela ou como dentro de uma margem de segurança, porque uma agenda mais ampla ou incisiva poderia levantar a desconfiança sobre a natureza dos programas (potencial de ingerência).²⁶¹ Dessa forma, o papel do BID na construção da participação política ampliada foi, na melhor das hipóteses, de um coadjuvante discreto de atuação limitada.

6.3.2 A capacidade de elaborar políticas públicas e o poder infraestrutural

Duas das noções mais difundidas de capacidade estatal são a de Skocpol (1984) e o conceito de poder infraestrutural de Mann (1984; 2008). A primeira, mais centrada na qualidade e nos resultados das políticas públicas, pode ser associada mais claramente à capacidade de arrecadação do Estado e ao seu quadro técnico (não há como elaborar e implementar políticas públicas sem recursos para custeá-las e sem um quadro técnico competente para pô-las em marcha).

Como foi apresentado anteriormente, os programas de Modernização de Estado do BID não contemplavam os aspectos mais relevantes da questão de formação de quadros administrativos (seleção e sistema de incentivos). Isso é válido tanto para o caso brasileiro quanto para o argentino. Já na capacidade fiscal²⁶², a maioria das propostas tinha metas modestas e geralmente se esperavam ganhos incrementais em função dos princípios restritos (modernização tecnológica e dos procedimentos gerenciais e administrativos) que regiam esses programas.

No caso brasileiro, esses princípios nortearam os dois principais programas, em volumes de recursos, voltados o aumento da capacidade fiscal: Modernização de Estados (BR-0171/1996) e Modernização de Municípios (BR-0286/1999)²⁶³. Nesse sentido, o programa da Receita Federal (BR-0193/1995) diferencia-se um pouco por contemplar outros

²⁶¹ É curioso notar que o empenho da Argentina na construção de instituições inclusivas na esfera política por meio de parcerias com o BID não é o mesmo que na esfera econômica.

²⁶² Reconhece-se que se na lógica do custeio das políticas públicas a ideia de “capacidade fiscal” fosse substituída por uma ideia mais ampla como “qualquer capacidade de mobilizar recursos”, a consequência lógica seria que os recursos disponibilizados pelo Banco garantiam o financiamento de programas que não seriam possíveis em determinado momento de outra forma. No entanto, isso dependeria da consonância entre a *filosofia* e os interesses do Banco e aqueles do país, ou seja, não haveria a mesma autonomia dos casos em que os recursos lhe fossem próprios.

²⁶³ A maior parte do cronograma do BR-0286/1999 está fora do período recortado por essa tese para análise (1990-2002).

aspectos, como a ampliação do número de agências do órgão. Mesmo assim, a defasagem na correção da tabela do imposto de renda é a explicação mais comum sobre o aumento da arrecadação da Receita Federal.

No caso argentino, o programa da AFIP (AR-0220/1998) é o programa mais importante por aparecer relacionado com a maior variação nos montantes arrecadados e aumento da capacidade de arrecadação (proporção da arrecadação em relação ao PIB). Todavia, essa variação entre anos de 1998 e 2004 deve ser contextualizada. A própria descrição do BID na Proposta de Empréstimo e no PCR sobre a situação da AFIP, à época de sua criação, indica sérios problemas dessa autarquia recém-criada a partir da fusão de antigos órgãos de arrecadação: “limitada capacidade institucional”, defasagem tecnológica, cultura organizacional ultrapassada, falta de comunicação e coordenação entre os departamentos (em função da origem de órgãos distintos) e resistência dos funcionários à modernização gerencial-administrativa. Em outras palavras, o início das atividades da AFIP ocorreu em meio a muitos problemas. Alguns desses problemas tenderiam a se resolver com o tempo e, conseqüentemente, melhorar o seu desempenho. É possível que a crise de 1999-2001, como aponta Tejera (2008), tenha acelerado esse processo, mas não se deve ignorar a experiência do BID em programas parecidos, como o programa da Receita Federal do Brasil, e sua contribuição, mesmo que alguns daqueles problemas, em alguma medida, ainda possam ser observados.

A segunda é mais centrada no debate sobre como as relações entre Estado e sociedade, passando pela questão democrática, interferem na capilaridade das instituições estatais e na eficácia de suas normativas. Como foi visto, com exceção das iniciativas de promover a transparência, o monitoramento e a *accountability*, a contribuição do BID foi muito mais de apoio em nível discursivo, difundindo “os benefícios e as vantagens da democracia”, do que por meio de programas que, de fato, institucionalizavam práticas democráticas.

A Modernização de Estado ocupou um lugar indubitavelmente muito mais importante na agenda bilateral BID-Argentina do que na agenda BID-Brasil, o que poderia significar um maior potencial de transformação na capacidade estatal daquele país. No entanto, não se observaram mudanças significativas na qualidade e nos sistemas de incentivo aos quadros administrativos induzidas por esses programas em nenhum dos dois países. No caso das capacidades de arrecadação e nos volumes arrecadados, percebe-se um aumento incremental no caso brasileiro e um aumento mais do que incremental no caso argentino, principalmente por causa da evolução da AFIP, no qual o programa do BID teve participação. Além disso, a

questão da promoção das práticas democráticas comumente associadas com a caracterização multidimensional do conceito de capacidade estatal, também foi abordada de forma pouco abrangente pelos programas do BID.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebem-se pelo menos dois mandatos distintos²⁶⁴ do BID tendo os anos de 1989-1990 como divisor de águas. O primeiro mandato, notadamente marcado pela influência do estruturalismo cepalino à época da fundação do Banco, durou três décadas. Já o segundo mandato representou uma guinada para as ideias neoliberais, o que implicou um processo de ressignificação do conceito de desenvolvimento, que se afastava de noções como “projeto nacional”, “centro e periferia do sistema internacional”, “deterioração dos termos de troca” e “industrialização por substituição de importados” do período anterior e aproximava-se de noções como “ajuste estrutural”, “globalização” e “competitividade em escala global”.

Esses processos de mudanças não estavam imunes a contradições. A maior delas, como ressalta Vivares (2013) em uma das poucas pesquisas independentes sobre o BID, é ter apoiado os ajustes estruturais de um lado e oferecido programas paliativos para amenizar seus efeitos negativos por outro. Além disso, mesmo elegendo como prioridade o Setor Social, não foi uma única vez em que o Banco destinou grandes montantes de recursos para a manutenção da Conversibilidade, justificando que a estabilidade macroeconômica era pré-condição para o bem-estar social. Mesmo frente a resultados indisfarçavelmente negativos de alguns programas como o da Reforma da Previdência, o discurso retrospectivo do BID sobre eles é que as reformas que ocorreram sob esse segundo mandato foram “um avanço”.

A ingerência das instituições financeiras internacionais, tendo as condicionalidades como grandes ícones, comumente evocada por alguns partidos políticos, sindicatos, grêmios estudantis e parte da mídia não se apresentou como um destino inescapável, pois há evidências de que existiu uma margem de manobra dentro da qual os países podiam operar. No caso brasileiro, isso pode ser observado não apenas ao se evitarem sistematicamente os empréstimos setoriais e cofinanciados, mas também na limitação do conteúdo dos programas de Reforma de Estado a aspectos pontuais. As reformas necessitavam, em grande parte, do consenso, do compromisso e das iniciativas dos próprios países. Isso foi muito mais intenso na Argentina, ou seja, nesse aspecto os casos brasileiro e argentino seguem tendências opostas.²⁶⁵

²⁶⁴ De acordo com o que foi comentado no primeiro capítulo, há elementos que sugerem um possível terceiro mandato no último Aumento Geral de Capital do BID em 2010. No entanto, o foco de análise dessa tese está no período entre 1990 e 2002.

²⁶⁵ Na realidade, os casos brasileiro e argentino são dois extremos: o segundo foi aquele em que mais se recorreu em termos tanto proporcionais quanto absolutos às parcerias de Modernização de Estado do BID, enquanto o primeiro levantou sérias restrições a esses programas.

A explicação sobre os diferentes graus de afinidade com o ideário neoliberal e com o seu conceito ressignificado de desenvolvimento do Brasil e da Argentina pode ser encontrada nas trajetórias econômicas e políticas distintas dos dois países. No primeiro, o ideal desenvolvimentista, mesmo que com matizes diversos, perpassou praticamente seis décadas ininterruptas e elevou a indústria à posição de eixo dinâmico da economia. A persistência da preocupação com a autonomia nacional também pode ser associada com essa experiência desenvolvimentista mais arraigada. No segundo, a memória coletiva de um passado glorioso à luz do liberalismo clássico no período pré-1929, os interesses industriais (mais próximos aos ideais desenvolvimentistas) que nunca conseguiram se sobrepor completamente ao setor agroexportador (mais próximos aos ideais liberais) e uma experiência desenvolvimentista descontinuada e menos intensa e a abertura econômica anterior à brasileira são elementos que favoreciam a convergência de ideias da Argentina e do BID.

A criação da Modernização de Estado como uma categoria de desembolso ocorreu diante do diagnóstico de que os problemas dos países latino-americanos estavam, em grande medida, ligados aos seus Estados agigantados (que sufocavam o bom funcionamento do mercado), ao seu burocratismo (um grande número de procedimentos disfuncionais), à estrutura organizacional ultrapassada, à sua captura parcial por interesses particulares, à falta de preocupação com a qualidade dos serviços prestados e à tendência de uma crise fiscal do Estado. As propostas desses programas para superar esses problemas abarcavam um amplo leque estratégias como a redução do escopo das funções do Estado, a reforma da administração pública, *upgrading* tecnológico e o combate ao déficit democrático, entre outros. O equilíbrio fiscal e a construção de instituições estatais efetivas também eram princípios quase sempre presentes nesses programas, ora como objetivo principal declarado ora como objetivo específico ou implícito.

A capacidade estatal operacionalizada sob a forma da observação dos seus pré-requisitos (capacidade fiscal-arrecadatória e qualidade do quadro administrativo e os incentivos a ele) têm visíveis afinidades com os princípios supracitados da Modernização de Estado. Em outras palavras, em função dos princípios compartilhados pelos programas dessa categoria e pelo conceito de capacidade estatal, em tese haveria o potencial do primeiro em promover mudanças no segundo.

A Modernização de Estado ocupou lugares visivelmente distintos nas agendas bilaterais BID-Brasil e BID-Argentina, conforme pode ser observado nas diferenças no número, no volume de recursos e no conteúdo dos programas dessa categoria. Esperava-se

que quanto maior fosse a relevância desses programas na agenda bilateral banco-prestatário tanto maior fossem os efeitos sobre a capacidade estatal. Assim, como o Brasil não apresentou muito entusiasmo em relação a eles, não apenas evitando aqueles com um grau maior de exigências, mas também restringindo o seu conteúdo, esperavam-se efeitos limitados sobre a capacidade estatal. Na contramão, como a Argentina transformou a Modernização de Estado em carro-chefe das relações com o BID (e com o Banco Mundial também), esperava-se que o potencial de efeitos na capacidade estatal argentina fosse maior.

A análise do conteúdo dos programas do BID contrariaram um pouco essas expectativas. No primeiro parâmetro, alguns fatores são comumente associados com a qualidade do quadro administrativo como o recrutamento meritocrático (o ingresso no serviço público por meio de processos seletivos de modo que os mais os cargos fossem preenchidos por aqueles mais qualificados), salários compatíveis com as suas funções e possibilidade de ascensão na carreira. A ideia é ter um servidor público de alto nível e leal, primordialmente, ao Estado. Em relação ao recrutamento meritocrático, nada foi encontrado. Isso se explica no caso brasileiro pelo concurso público, uma forma de recrutamento meritocrático, como mecanismo de seleção já consolidado e no caso argentino por questões políticas, a saber, cargos do serviço público como elemento de barganha política. Em relação aos planos de cargos e salários, nos programas brasileiros não houve nenhum caso de implantação integral e efetiva, enquanto dos três programas argentinos que contemplavam esse item, dois tiveram o desempenho aquém do desejado e apenas um foi considerado bem sucedido (AR-0257/2000 referente à modernização da Província de Córdoba), ou seja, um caso isolado e em uma unidade subnacional. Deve-se salientar que a principal estratégia do Banco em relação à melhora do capital humano da máquina estatal era promover cursos, seminários e treinamentos, em geral, associados à adoção específica de novas máquinas e equipamentos ou de novos procedimentos gerenciais-administrativos. Dificilmente, esse tipo de estratégia seria decisivo na construção de um quadro administrativo de servidores públicos de alto nível e leais ao Estado, como vislumbram os teóricos da capacidade estatal.

No segundo parâmetro, observam-se vários programas que visavam à melhora da capacidade de arrecadação. No entanto, os princípios que estruturavam esses programas eram a modernização tecnológica e a introdução de novos procedimentos administrativos, advindos do diagnóstico de que a morosidade e o burocratismo desestimulam os cidadãos que querem pagar seus impostos. Diante da natureza multifacetada e multicausal da evasão fiscal, esse tipo de abordagem apresenta claros limites em fazer avançar a capacidade de arrecadação.

Foram cinco os empréstimos feitos ao Brasil que tinham como objetivo principal (Receita Federal, Modernização de Estados e Modernização de Municípios) ou secundário (Previdência e Desenvolvimento de Porto Alegre) o aumento da arrecadação e da capacidade fiscal. Mesmo sem a publicação dos PCRs (contendo a autoavaliação do BID sobre os programas) dos três primeiros programas, diante da abordagem limitada do BID na questão fiscal-tributária não é provável,²⁶⁶ nem no mais favorável dos cenários, atribuir a esses programas algo além de um ganho incremental de pequena ordem na capacidade de arrecadação.

No caso argentino, também foram cinco os empréstimos que tinham como objetivos o aumento da arrecadação e da capacidade de arrecadar, todos à luz do mesmo tipo de abordagem: Reforma da Previdência, Modernização da Província de Buenos Aires, AFIP, Modernização da Grande Cidade de Buenos Aires, Modernização da Província de Córdoba e Compromisso Federal para a Disciplina Fiscal. A maioria desses programas teve um saldo de um aumento incremental em suas arrecadações parecido com o que aconteceu com o Brasil, com exceção do caso dos programas previdenciário e da AFIP.

A Reforma da Previdência apoiada pelo BID, em termos de equilíbrio fiscal, foi um notável caso de insucesso, pois o aumento do déficit subiu exponencialmente e foi o único caso na América Latina em que uma reforma desse tipo teve de ser revertida. No entanto, o PCR do programa ainda não foi divulgado de modo que não é possível analisar a avaliação do Banco sobre o assunto. Já o programa para a AFIP é descrito em seu PCR²⁶⁷ como bem sucedido, apontando um incremento de 60% na arrecadação dos impostos sobre o consumo (IVA) e sobre a renda na comparação entre 1998 (ano de início do programa) e 2004. Isso não significa que o aumento da arrecadação da AFIP ocorreu exclusivamente por causa desse programa ou que ele tenha conseguido eliminar todos os problemas desse órgão, pois muitos deles ainda persistiram.

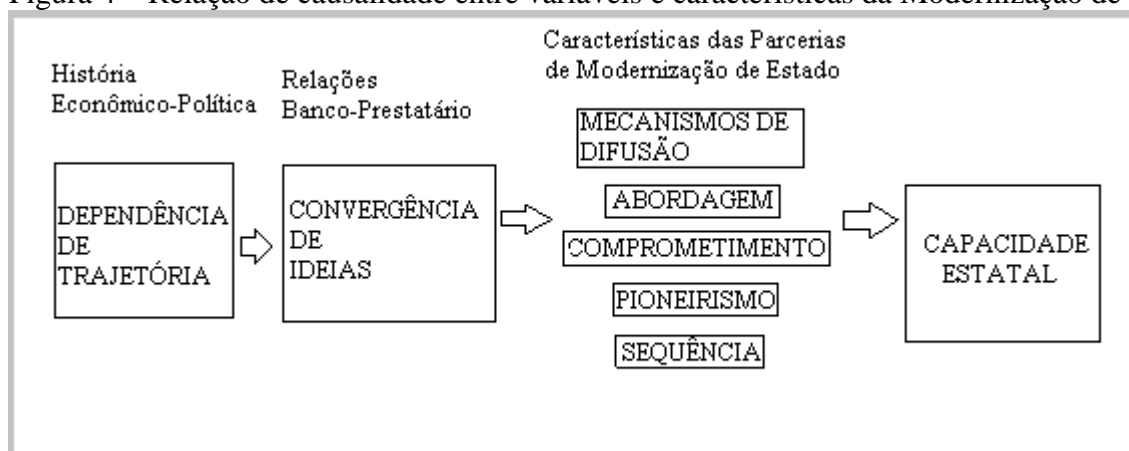
²⁶⁶ No caso do programa da Receita Federal, além da modernização tecnológica e da introdução de procedimentos administrativos mais modernos, também se contemplava a expansão do número de agências, consideradas insuficientes.

²⁶⁷ Deve-se ressaltar que o Programa da Previdência iniciou dois anos antes do Programa da AFIP e ainda tinha prazos de desembolso e amortização mais curtos, mesmo assim o seu PCR ainda não foi publicado.

A hipótese levantada inicialmente foi que a relação positiva entre bancos multilaterais de desenvolvimento e a construção de capacidades estatais depende das ideias sobre o desenvolvimento que orientam a ação dos atores e da dependência de trajetória das instituições. No entanto, a análise dos dados não corroborou com a sustentação plena dessa hipótese, pois embora tenha se averiguado que esses fatores sejam condicionantes importantes, não é possível determinar o sentido positivo dessa relação. Sobre isso, três esclarecimentos devem ser feitos.

Em primeiro lugar, foi encontrada uma relação entre as duas variáveis explicativas (a dependência de trajetória e a convergência entre banco e prestatário em torno das ideias sobre desenvolvimento) um pouco diferente da hipótese inicialmente levantada. Preliminarmente, elas foram consideradas de forma relativamente independente uma da outra. No entanto, observou-se que a primeira condicionou a segunda que, por sua vez, condicionou as características das parcerias bilaterais de Modernização de Estado, conforme a figura abaixo.

Figura 4 – Relação de causalidade entre variáveis e características da Modernização de Estado



Fonte: Elaboração Própria

Em segundo lugar, não se observou nenhuma contribuição relevante dos programas do Banco para a formação de um capital humano para os quadros administrativos ou para a formação de um sistema de incentivo para eles nem no caso brasileiro nem no argentino. As várias diferenças nas características das parcerias de Modernização de Estado dos dois países não implicaram resultados distintos nesse parâmetro de observação e mensuração de capacidade estatal.

Em terceiro lugar, no que se refere ao aumento da capacidade fiscal, os resultados da maioria absoluta dos programas para o Brasil e para a Argentina foram de ganhos

incrementais. Há duas exceções: os programas argentinos da AFIP e da Previdência. Curiosamente, a AFIP teve um aumento significativo na capacidade de arrecadar e no volume arrecadado em período em que o programa do BID estava em andamento²⁶⁸, enquanto o sistema previdenciário argentino seguiu justamente a tendência inversa, de um déficit exponencialmente aumentado. Embora o saldo na somatória entre o aumento da arrecadação da AFIP e o déficit da previdência seja positivo²⁶⁹ (o volume do primeiro é maior do que o do segundo), esses resultados díspares dificultam uma afirmação simples e categórica de que os programas de Modernização de Estado aumentaram a capacidade fiscal da Argentina de forma significativa. Sobre essa disparidade, a consideração mais importante é que as parcerias do BID tiveram o potencial de magnificar os efeitos das reformas, seja positiva, seja negativamente. O fato desses programas serem orientados por um mesmo ideário, com o qual banco e prestatário convergem, não permite a antecipação do sucesso deles.

Quadro 38 – Comparação sobre os efeitos dos programas do BID de Modernização de Estado na capacidade estatal de Brasil e Argentina

	Parâmetros de Observação de Capacidade Estatal	
	Melhora no Capital Humano e Sistema de Incentivos aos Quadros Administrativos	Aumento na Capacidade Fiscal
Brasil	Limitado	Incremental
Argentina	Limitado	Incremental, com duas exceções (uma com ganhos significativos e outra com perdas significativas)

Fonte: Elaboração Própria

Em suma, não houve variação em um dos dois parâmetros de observação utilizados nessa tese (qualidade do quadro administrativo) e, no outro (capacidade fiscal), os resultados dos programas argentinos foram parecidos com a brasileira, havendo duas exceções que apontavam em sentidos opostos.

Como qualquer pesquisa, essa teve algumas limitações. A principal delas foi a sua construção com base nos dados disponibilizados pelo BID na página de acompanhamento de

²⁶⁸ Embora os méritos desse aumento não possam ser atribuídos apenas ao programa do BID, conforme foi explicado no capítulo 6.

²⁶⁹ Conforme observado anteriormente, a diferença entre o déficit da previdência antes e depois da reforma apoiada pelo BID foi de aproximadamente 8,3 bilhões de pesos. Já o aumento no volume arrecadado de imposto de renda e IVA (impostos sob responsabilidade da AFIP) entre os anos de 1998 e 2004 foi de 30 bilhões de pesos.

projetos. Alguns documentos não foram publicados como aqueles dos projetos anteriores ao ano de 1994, aqueles das cooperações técnicas, aqueles de programas mal sucedidos, entre outros. Além disso, os programas analisados foram aqueles os quais o BID classificou como de Modernização de Estado, mas isso não significa que não houvesse outros programas em outras categorias que pudessem de alguma forma ter afinidade com a qualidade dos recursos humanos ou com a capacidade fiscal. Deve-se salientar que, em função do tempo disponível e do número de projetos realizados firmadas com o Brasil e a Argentina entre 1990 e 2002 (321 e 238, respectivamente), não era viável uma análise qualitativa de todos eles. Por último, não foram realizadas entrevistas com gestores e funcionários, uma fonte em potencial de informações não registradas em documentos oficiais do Banco.²⁷⁰

O presente estudo encontrou alguns pontos que poderiam ser melhor explorados em pesquisas futuras. O primeiro deles seria se o Nono Aumento Geral de Capital do ano de 2010 representou realmente um marco para um “terceiro mandato” do Banco e se há relação com a ascensão de governos como o do Partido dos Trabalhadores no Brasil e o Kirchnerismo na Argentina. O segundo seria um estudo comparativo dos programas do Banco Mundial de Reforma/Modernização de Estado para o Brasil e a Argentina. Como os países latino-americanos têm menor influência política nesse banco, é possível que a margem de manobra deles fosse mais limitada do que no caso do BID e que, em termos de conteúdo de programas, houvesse diferença na influência ideológica. O terceiro seria a análise de conteúdo dos programas da categoria de Competitividade do BID com especial atenção à difusão de ideias neoliberais ou à apologia da Economia Liberal de Mercado, ressaltando que essa tem sido a principal categoria de desembolso para o Brasil desde a fundação do Banco.

Por fim, embora todo banco de desenvolvimento apresente a promoção do “desenvolvimento” como o seu objetivo principal, a defesa da construção de uma maior capacidade estatal não aparecia na agenda do BID no auge da era neoliberal. Essa ausência pode ter acontecido, porque países dotados de uma maior capacidade estatal (o que pressupõe um quadro burocrático qualificado e leal aos interesses nacionais) valorizam mais sua autonomia, exploram melhor suas margens de manobra e preferem estar no “*driver’s seat*” na expressão de Stiglitz. Se todos os países fossem dotados de grande capacidade estatal, eles conduziriam mais autonomamente seus projetos e suas estratégias de desenvolvimento podendo prescindindo da maioria dos programas, nos moldes em que eles vêm sendo

²⁷⁰ O único estudo independente encontrado sobre o BID que lançou mão de entrevistas foi de Vivares (2013). No entanto, nenhum funcionário do Banco aceitou ser identificado (entrevistas anônimas).

oferecidos, pelos bancos multilaterais de desenvolvimento. Levado às últimas consequências, isso significaria uma forte pressão para que esses bancos se reinventassem ou deixassem de existir. No conceito de desenvolvimento ressignificado pelas ideias neoliberais, contudo, não havia mais espaço para as noções de “autonomia nacional” e “interesses nacionais”, talvez por isso não houvesse ambiente propício para se falar em capacidade estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 FONTES PRIMÁRIAS

BID. Documento GN-870-6.

___ ACG-9 (2010). **Relatório sobre o Nono Aumento Geral de Capital do Banco Interamericano de Desenvolvimento.**

___ **Relatório Anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento.** Anos Diversos.

___ **Relatório de Progresso Econômico e Social na América Latina.** Anos Diversos.

___ (1959). **Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento.**

___ **Propostas de Empréstimos de Modernização de Estado para o Brasil e Argentina.**

___ **Relatórios de Conclusão de Projetos (PCRs).** Anos Diversos.

CLARÍN, 12 de outubro de 1996

FOLHA DE SÃO PAULO, 22 de março de 2010.

2 FONTES SECUNDÁRIAS

ABRUCIO, Fernando L. (2005). Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-420.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A.; WOREN, Dan. (2012). **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty** (Vol. 4). New York: Crown Business.

ACUÑA, Carlos H. (org.) (2013). **¿Cuánto importán las insituciones?** Gobierno, Estado y actors en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintuno Editores.

ACUÑA, Carlos. H., & TUOZZO, María Fernanda. (2000). Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Argentina. **Global Governance**, 433-456.

ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar (1972). Income Tax Evasion: a theoretical analysis. **Journal of Public Economics** n° 1, pp. 323-338.

ALVES, José Augusto Lindgren. (2001). **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências** (Vol. 3). Ibrí.

ANTUNES, Ricardo (2004). **A Desertificação Neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula.** Autores Associados.

ARAÚJO, Aloísio Barboza (1991). **O Governo Brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), v. 131. Brasília.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fabio. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e conseqüências.** BNDES, Area de Planejamento, Departamento Econômico-DEPEC, 2000.

- AVERBURG, Marcello. **Implantação e Estratégia do BID no Brasil: 1994-2002**. Estudo destinado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento em Washington. Datado de Abril de 2003. Consultado em 16/01/2013 às 21:43, disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/maverburg_bid_estrategia_no_brasil.pdf
- BÄCK, Hanna; HADENIUS, Axel (2008). Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. **Governance**, v. 21, n. 1, p. 1-24.
- BAER, Werner. (2003). **Economia brasileira**. NBL Editora.
- BALESTRO, Moisés Villamil (2011) Perspectives of a Developmental State in Brazil. In: RANINCHESKI, Sônia; NEGRI, Camilo; MUELLER, Charles (2011) **The Brazilian Economy in Historical Perspective**. Brasília: Verbena Editora.
- _____ (2012). Instituições do Estado desenvolvimentista na América Latina no contexto pós-neoliberal: os casos do Brasil e Argentina em perspectiva comparada. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 6, n. 2, p. 82-101.
- BARRIA, Lilia A.; ROPER, Steve D. (2004). Economic Transition in Latin America and Post-Communist Countries: a comparison of multilateral development Banks. **International Journal of Politics, Culture and Society**. Volume 17, Issue 4, June, pp 619-638.
- BASUALDO, Eduardo M. (2006). **Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad**. FLACSO.
- BERGMAN, Marcelo S. (2003). Tax reforms and tax compliance: The divergent paths of Chile and Argentina. **Journal of Latin American Studies**, v. 35, n. 03, p. 593-624.
- BID (2007). **Viver com Dívida: como limitar os riscos do endividamento público**. Progresso Econômico e Social na América Latina. Relatório 2007. Banco Interamericano de Desenvolvimento; David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University.
- BLUTMAN, (2009). **La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional**. Tese de Doutorado. Tesis doctoral UBA.
- BLYTH, Mark. (2002). **Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century**. Cambridge University Press.
- _____ (2013). Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis. **Governance**, v. 26, n. 2, p. 197-215.
- BORENSZTEIN, E., YEYATI, E. L., & PANIZZA, U. (2006). **Living with Debt: How to Limit the Risks of Sovereign Finance**. Harvard University Press.
- BONIFACIO, José (1995). La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. **Reforma y Democracia**, v. 4, p. 1-13.
- BRADFORD JR, Colin I (1994). **Redefining the State in Latin America**. Paris: OCDE/IDB.
- BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo (2007). A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 44-53.
- BRENTA, Noemí (2002). La Convertibilidad argentina y el plan real de Brasil: concepción, implementación y resultados en los años 90. **Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad. Argentina**, n. 23, p. 39-86.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1991). A crise na América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23.
- _____ (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Ano 47, v. 120, nº1, jan.-abr.
- _____ (1997). Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**, v. 1, p. 99-144.
- _____ (2007) Macroeconomia da Estagnação e o Novo Desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos (org.) (2007). **Nação, Câmbio e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas.
- _____ (2009) **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. FGV Editora.
- _____ (2010). Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina. Texto para Discussão, (274).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (1998). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. FGV Editora.
- BREZINA, Carlos (1999). **Más que un Banco: Banco Interamericano de Desarrollo, 40 años**. Washington: IDB.
- BRISOLA, Marlon V. (2014). **Upgrading Industrial na Argentina e no Brasil: uma análise histórica e comparada da relação entre o estado e as associações empresariais industriais**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília: Universidade de Brasília.
- BURDISSO, Tamara; D'AMATO, Laura; MOLINARI, Andrea (1998). **Privatización de bancos en Argentina: ¿ El camino hacia una banca más eficiente?** . Banco Central de la República Argentina. Documento de Trabajo nº 4.
- CAMPBELL, John L. (2004). **Institutional Change and Globalization**. Princeton University Press.
- CASABURI, Gabriel; RIGGIROZZI, M. P.; TUOZZO, M. F.; & TUSSIE, D. Multilateral development banks, governments, and civil society: Chiaroscuros in a triangular relationship. **Global Governance**, p. 493-517, 2000.
- CASTELLANI, Ana; SZKOLNIK, Mariano. (2005). Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la convertibilidad. Argentina, 1999–2001. **Ponencia presentada en las X Jornadas Interescuelas de Historia realizadas el año**. *Línea: www. argiropolis. com. ar*.
- CASTRO, Marcus Faro de; SAID, Magnólia. (2005). **A sociedade civil eo monitoramento das instituições financeiras multilaterais**. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.
- CERVO, Amado L.(org.) (1994) **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora UnB.
- CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo (2002). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB.
- CERVO, Amado L. (2008). **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. Editora Saraiva.

- CETRÁNGOLO, Oscar; SABAINI, Juan C. Gomez (2009) La Imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos. **Serie Macroeconómica del Desarrollo** n° 84, CEPAL/GTZ.
- CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo (2003). **Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad**. Volume 35. United Nations Publications.
- CHANG, Ha-Joon. (Ed.). (2003). **Rethinking Development Economics** (Vol. 1). Anthem Press.
- CLARKE, John; NEWMAN, Janet (2012). Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381.
- COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 183-197, 2000.
- COLINA, Jorge (2003). **Las AFJP y las Compañías de Seguro de Retiro en la Argentina: un estudio comparativo**. Nota Técnica de Discusión de Pensiones n°02/2003. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CORBACHO, Ana; FRETESCIBILIS, Vicente; LORA, Eduardo (ed.) (2013). **Recaudar No Basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo**. BID.
- CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard; STEWART, Frances (1989). **Adjustment with a human face**. Oxford University Press.
- COSTA, Valeriano Mendes F. (1998). O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova**, v. 44, p. 5-26.
- COSTA, Augusto; KICILLOF, Axel; NAHÓN, Cecilia (2004). Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado. **Revista Realidad Económica**, n. 203.
- COUTO, Ronaldo Costa (1999). **A História Viva do BID e o Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- CROUCH, Colin; STREECK, Wolfgang; BOYER, Robert; AMABLE, Bruno., HALL, Peter A.; JACKSON, Gregory. (2005). Dialogue on 'Institutional complementarity and political economy'. **Socio-Economic Review**, 3(2), 359-382.
- CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés (2009). A Argentina depois da Conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 1, p. 2-23.
- DANANI, Claudia; BECCARIA, Alejandra (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. In: DANANI, CLAUDIA; HINTZE, Susana (2011). **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010**. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DA SILVA, Lindomar Pinto; FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti (2007). Cultura organizacional em organização pública: as bases da mudança organizacional a partir da reforma gerencial. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**.
- DE CHAYO, Marina Andres de Hoffmann (2010). **Governos militares e governo Alfonsín, 1976-1989: uma análise da política econômica argentina**. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

- DeROUEN, Jr., Karl R. and SOBEK, David (2004). The Dynamics of Civil War Duration and Outcome. **Journal of Peace Research** 41 (3), 303-320.
- DE SARDAN, Jean-Pierre Olivier. (2005). **Anthropology and Development: Understanding Contemporary Social Change**. Zed books.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 6, n. 2, p. 14-53, 2012.
- EICHENBERG SILVA, Luiz Eduardo (1992). **O Que Mostram os Indicadores sobre a Década Perdida?** Texto para Discussão nº 274. Rio de Janeiro: IPEA.
- EVANS, Peter (2004). **Autonomia e Parceria**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.) (1985) **.Bringing the state back in**. Cambridge University Press.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. (1999) Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765.
- FAIR, Hernán. (2010). Las Marchas y Contramarchas del Proceso de Reformas y Ajustes Estructurales durante el Gobierno de Alfonsín (1983-1989). Pugna distributiva, heterogeneidad empresarial y restricciones al desarrollo. **Theomai**, 21.
- FEARON, James D. (2005) Primary Commodity Exports and Civil Wars. **Journal of Conflict Resolution**, v. 49, n. 4, p. 483-507.
- FEBBRAJO, Alberto; SADURSKI, Wojciech (2010). **Economic Transition in Central and Eastern Europe: planting the seeds**. Cambridge University Press.
- FERRARI FILHO, Fernando (2001). O legado do Plano Real: uma estabilização sem crescimento econômico? **Análise econômica**. Porto Alegre. Vol. 19, n. 35 (mar. 2001), p. 5-21.
- FERRAZ, João Carlos; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de; MADEIRA, Rodrigo Ferreira (2013). A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-42.
- FERRER, Aldo (2004). **A Economia Argentina de suas Origens ao Século XXI**. Editora Campus.
- FIANI, Roberto (2014) Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.**(2014) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo (2008). **The Political Economy of the Left in Latin America: explaining governments' reactions to neoliberal reforms**. Tese (Doutorado em Estudos Governamentais). School of Arts and Sciences. Washington DC: Georgetown University.
- FONSECA, Francisco C. P.. Grande Imprensa e a Constituição da Agenda Ultraliberal na Nova República. **Estudos Históricos**, n. 31, 2003.
- FRASCHINA, Juan Santiago (2008). Las Políticas de Desindustrialización desde el Proceso Militar al Menemismo. **In: LLAIRO, María de Montserrat; DIAZ, Marcela** (2008). **De Alfonsín a Menem: Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones**

- económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993. CEINLAD/Universidad de Buenos Aires.
- FURTADO, Celso (2005). **Formação Econômica do Brasil**. 32º Ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- FUKUYAMA, Francis (2004). **State-building: governance and world order in the 21st century**. Cornell University Press.
- GHISOLFI, Juliana do Couto (2003). **Políticas de Educação Superior Norte-Americanas: faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: Universidade de Campinas.
- GIAMBIAGI, Fabio (2008). 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia aplicada**, v. 12, n. 4, p. 535-580.
- GOMES, Angela de Castro (1994). A invenção do trabalhismo. Rio de Janeiro: **Relume Dumará**.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.(2014) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA.
- GONÇALVES, Luís Eduardo Fonseca de Carvalho (2003). As Relações Brasil-CEPAL (1947-1964). Dissertação. Mestrado em Diplomacia. Instituto Rio Branco.
- GOUREVITCH, Peter. (1986). **Politics in hard times: comparative responses to international economic crises**. Cornell University Press.
- GRIFFITH-JONES, Stephany. (1995). Assessment of the IDB Lending Program: 1979–92. In: **OPS Document Reproduction Series**. Institute of Development Studies.
- GRINDLE, Merilee Serrill (1996). **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge University Press.
- GROS, Daniel; STEINHERR, Alfred. (2004). **Economic transition in Central and Eastern Europe: Planting the seeds**. Cambridge University Press.
- GRUSHKA, Carlos O.; CETRÁNGOLO, Oscar (2008). **Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura**. CEPAL.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto. (1996). A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: uma avaliação. Texto para Discussão nº 409. Brasília: IPEA.
- HACKER, Jacob S., & PIERSON, Paul. (2011). **Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer--and Turned Its Back on the Middle Class**. Simon and Schuster.
- HALL, Peter A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative politics**, 275-296.
- HALL, Peter. A.; SOSKICE, David. (eds.) (2001). **Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage**, Oxford University Press.
- HEIDRICH, Pablo (2002). Argentina al Fin de la Convertibilidad: vistas, causas y consecuencias. **Chroniques des Amériques**, janvier, nº 2.
- _____ (2005). Argentina Buscando una Salida: Kirchner, el FMI y la renegociación de la deuda externa. **Chroniques des Amériques**, juin, nº 21.

- HENDRIX, Cullen S. (2010). Measuring State Capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285.
- HEYMANN, Daniel (2000). Políticas de Reforma y Comportamiento Macroeconómico: la Argentina en los noventa. **Serie Reformas Económicas** No.61, CEPAL.
- HÖPNER, Martin. What connects industrial relations and corporate governance? Explaining institutional complementarity. **Socio-Economic Review**, v. 3, n. 2, p. 331-358, 2005.
- IDB (1997). **Modernization Report**. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- ___ (2007). **Unclogging the Arteries: the impact of transport costs on Latin America and Caribbean trade**. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- IGLESIAS, Enrique V. (2001). Remarks by Mr. Enrique V. Iglesias, president of the Inter-American Development Bank to the **Eighty-Second Meeting of the Committee of the Board of Governors**. Document number: CA-425, 16-18 March 2001.
- JANOTTI, Maria de Lourdes. M. (1985). Memória e Estado Novo. In: XIII Simpósio Nacional da Associação Nacional de Professores Universitários de História, 1985, Curitiba. **Anais do XIII Simpósio Nacional da Associação Nacional de Professores Universitários de História**. Curitiba.
- JONAKIN, Jon (2001). The Inter-American Development Bank's Assessment of Structural Adjustment: Questionable Theory and Pre-Ordained Policy. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 26, n. 51, p. 49-81.
- KARP, Regina Cowen. (Ed.). (1993). **Central and Eastern Europe: the challenge of transition**. Oxford University Press.
- KATO, Sota (2011). **Institutional Complementarities, and Economic Outputs: Japanese political economy (1990-2005)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) University of Michigan.
- KETTL, Donald F. (1998). A Revolução Global: reforma da administração do setor pública. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (1998). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. FGV Editora.
- KHAIR, Amir; ARAÚJO, Érika A.; AFONSO, José Roberto R. (2005) Uma Análise da Carga Tributária Bruta e das Transferências de Assistência e Previdência no Brasil. **Revista FAAP**, volume 4/número 7/julho.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1986). **The world in depression, 1929-1939** (Vol. 4). Univ of California Press.
- KJÆR, Mette; HANSEN, Ole H.; THOMSEN, Jens PF (2002). Conceptualizing state capacity. **Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report**, nº6.
- KRASNER, Stephen D. Power Structures and Regional Development Banks. **International Organization**, vol. 35, issue 2, Spring 1981, pp 303-328.
- KURTZ, Marcus. J. (2013). **Latin American state building in comparative perspective: social foundations of institutional order**. Cambridge University Press.
- LANGE, Matthew; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.) (2005). **States and development: historical antecedents of stagnation and advance**. Palgrave Macmillan.
- LARDONE, Martín. (2005). Juegos trilaterales. Los desafíos político-financieros de la intervención de Bancos Multilaterales de Desarrollo en Provincias argentinas. In Ponencia

- al **VII Congreso Nacional de Ciencia Política**, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) - Universidad Católica de Córdoba (Argentina).
- LARDONE, Martín, & DONADI, Luciano. (2006). Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks en Argentina. **Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales**.
- LARDONE, Martín; CINGOLANI, Mónica (2006). **Gobiernos bajo presión**. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- LEÃO, Luciana Teixeira de Souza. Autoridade, Solidariedade e Formação dos Estados Nacionais: as abordagens de Reinhard Bendix e Charles Tilly. **Enfoques**, v. 9, n. 1, 2010.
- LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova**, v. 37, p. 33-56, 1996.
- LEITÃO, Fábio Pereira (2013). **Política Comercial e Proteção Tarifária**: uma análise comparativa entre alíquota legal e alíquota verdadeira. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia). Departamento de Economia. Universidade de Brasília.
- LESSA, Carlos. (1981). **Quinze anos de política econômica**. Editora Brasiliense.
- LEVI, Margaret (1988) **Of Rule and Revenue**. Berkeley, CA: University of California Press.
- LEYS, Colin; SHAW, D. J.. (1996). **The Rise & Fall of Development Theory**. EAEP.
- LIEBERMAN, Evan S. (2002) Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: possibilities and pitfalls in cross-national research. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 4, p. 89-115.
- LINHARES, Bianca de Freitas (2011). **Cultura Política e Percepção Tributária**: uma análise sobre a sustentação da democracia brasileira. Tese (Doutorado em Ciência Política). Porto Alegre: UFRGS.
- LORA, E. (2006). **El Estado de la reforma del Estado en América Latina**. Washington DC, BID.
- LOVE, Joseph (1994). Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. **The Cambridge History of Latin America**, v. 6, n. 1.
- LOURENÇO, Gilmar Mendes (2007). Raízes dos Recordes Tributários. **Análise Conjuntural**, v. 29, n. 07-08.
- MANN, Michael (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European journal of sociology**, v. 25, n. 02, p. 185-213.
- _____ (2008). Infrastructural Power Revisited. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3-4, p. 355-365.
- MANZO, Alejandro Gabriel (2011). The penetration of neoliberalism in the sub-national levels.: The Cordoba case: analysis of new State's provincial laws and the Fiscal Pact. **Civilizar Ciencias Sociales y Humanas**, v. 11, n. 21, p. 15-32.
- MARQUES, Rosa Maria (2014). Da Privatização à (Re) Estatização do Sistema Previdenciário Argentino. **Ensaio FEE**, v. 35, n. 2.

- MATEO, Luiza Rodrigues (2014). Áreas Não Governadas, Fragilidade Estatal e Ameaças Internacionais: o surgimento do nexos segurança-desenvolvimento. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 2, n. 4, p. 77-99.
- MCMICHAEL, Philip (1990). Incorporating comparison within a world-historical perspective: an alternative comparative method. **American Sociological Review**, p. 385-397.
- MÉDICE, André Cezar (2002). Avaliando a Reforma da Previdência na Argentina nos Anos 90. **Seminário “Desafios da Previdência: a atualidade do pensamento de Francisco de Oliveira”**. Rio de Janeiro: IPEA/IBGE.
- MEDINA, Juan Manuel Abal; NEJAMKIS, Facundo Patricio (2001). **Capacidades Estatales y Régimen de Empleo Público: el caso argentino, ¿un antes y un después del SINAPA?** Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8, 2001.
- MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima (2005). A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 301-332.
- MELO, Marcus André (2005). O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 58, p. 91-128.
- MENEMENCIOGLU, Rifat Kerim (2009). **A Critique of Inter-American Development Bank’s Neoliberal Discourse of Exclusion**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Ancara: Middle East Technical University.
- MORENO, Luís Alberto (2011). **A década da América Latina e do Caribe, uma oportunidade real**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID.
- MOREIRA, Mauricio Mesquita; VOLPE, Christian; BLYDE, Juan S. (2007). **Unclogging the Arteries: the impact of transport costs on Latin American and Caribbean trade**. Special Report on Integration and Trade. Washington DC: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- NELSON, Paul. (2000). Whose civil society? Whose governance? Decisionmaking and practice in the new agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank. **Global Governance**, 405-431.
- NORTH, Douglass C. (1990) **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press.
- O’CONNOR, James. (1979). **The Fiscal Crisis of the State**. Transactions Publishers.
- ORTIZ, Ricardo; SCHORR, Martín (2006). La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida. **Los años de Alfonsín. ¿ El poder de la democracia o la democracia del poder**, p. 291-333.
- PADILLA, Héctor Gustavo G. (2009). **La Privatización de Bancos Públicos Provinciales en Argentina en 1993-2001**. Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA: Área: economía.
- PAES, Nelson Leitão. Uma Análise Comparada do Sistema Tributário Brasileiro em Relação à América Latina. **Acta Scientiarum Human and Social Sciences**. Maringá, v. 35 n° 1, pp. 85-95, jan-jun.
- PECEQUILO, Cristina. Soreanu. (2008). As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): as três fases contemporâneas. **Nueva Sociedad**.

- PEREIRA, João Márcio Mendes (2011). The 2000 Meltzer Report and the World Bank and IMF reform. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 118-137.
- PINHEIRO, Letícia. (2004). **Política externa brasileira (1889-2002)**. Zahar.
- PIO, Carlos Roberto. (2002). **Relações Internacionais: Economia Política e Globalização** (Vol. 8). Ibrí.
- POLIDANO, Charles (1999). **The new public management in developing countries**. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- PORTELLA FILHO, Petrônio (1994). O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 101-132.
- PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry (1982). **The logic of comparative social inquiry**. Krieger Publishing Company.
- RAGIN, Charles C. (1987) **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Univ of California Press.
- RAPOPORT, Mario (2000). El Plan de Convertibilidad y la economía argentina (1991-1999). **Economía e Sociedade**, v. 15, p. 15-47, 2000.
- _____ (2009). Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. **Diplomacia, Estrategia, Política**, v. 10, p. 26-50.
- _____ (2010). **Las políticas económicas de la Argentina: Una breve historia**. Booket.
- REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (org.) (2000). **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva.
- RIBEIRO, Márcio Bruno (2010). **Uma Análise da Carga Tributária Bruta e das Transferências de Assistência e Previdência no Brasil**. Texto para Discussão nº1464. IPEA.
- RIST, Gilbert (2008). **The History of Development: from western origins to global faith**. 3rd edition. Zed Books.
- ROCHA, Sônia. (2000). **Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real**. Texto para discussão nº 721. Rio de Janeiro: IPEA.
- RODRIK, Dani (2006). Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. **Journal of Economic literature**, v. 44, n. 4, p. 973-987.
- _____ (2008). **Second-Best Institutions**. National Bureau of Economic Research.
- _____ (2010). Diagnostics before Prescription. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 24, n. 3, p. 33-44.
- ROFMAN, Rafael; FAJNZYLBER, Eduardo; HERRERA, Germán (2010) Reformando las Reformas Previsionales en la Argentina y en Chile. **Revista de la CEPAL**.
- ROMERO, Luis Alberto (2006). **História Contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- SATO, Eiti. (2012). **Economia e política das Relações Internacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço.
- SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. The curse of natural resources. **European economic review**, v. 45, n. 4, p. 827-838, 2001.

- SACHS, Jeffrey; MCARTHUR, John W., SCHMIDT-TRAUB, Guido, KRUK, Margaret, BAHADUR, Chandrika, FAYE, Michael; MCCORD, Gordon (2004). Ending Africa's Poverty Trap. **Brookings papers on economic activity**, v. 2004, n. 1, p. 117-240.
- SALVADOR, Evilásio (2006). A distribuição da carga tributária: quem paga a conta. **Arrecadação**, p. 79-92.
- SAYLOR, Ryan. (2014). **State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa**. Oxford University Press.
- SCHEMAN, L. Ronald (1997). Banking on Growth: The Role of the Inter-American Development Bank. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 39, n. 1, p. 85-100.
- SCHERMA, Márcio Augusto. (2007). **A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: Unicamp.
- SCHMIDT, Vivien A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 11, p. 303-326.
- SCHNEIDER, Ben Ross. (1992) A Privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, p. 45.
- _____ (2008). Comparing capitalisms: liberal, coordinated, network, and hierarchical varieties. **Copy: Northwestern University**, v. 37, 2008.
- SETTI, Gabriel Augusto Miranda (2011). **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Brasília: CEPPAC/UnB.
- SEITENFUS, Ricardo (2002). Metamorfoses Argentinas: da prata ao caos. **Estudos avançados**, v. 16, n. 44, p. 55-68.
- SIKKINKI, Kathryn. A. (1988). **Developmentalism and democracy, ideas, institutions and economic policy making in Brazil and Argentina 1954 1962**. Tese Doutoral. Columbia University.
- SILVA, Maria Luiza Falcão (2002). O Plano Real e a Âncora Cambial. **Revista de Economia Política**, v.22, nº3 (87), julho-setembro.
- SILVA, Heloisa Conceição Machado da (2003). Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 39-65.
- SOBREIRA NETTO, Francisco (2006). **Medição de Desempenho do Gerenciamento de Processos de Negócio-BPM no PNAFE: uma proposta de modelo**. 2006. Tese de Doutorado em Economia. Universidade de São Paulo.
- SOLARI, Estefanía (2010). Perception on the fiscal evasion in Argentina. **Negotium. Revista Científica Electrónica Ciencias Gerenciales**, v. 17.
- SOMERS, Margaret R.; BLOCK, Fred (2005). From poverty to perversity: Ideas, markets, and institutions over 200 years of welfare debate. **American Sociological Review**, v. 70, n. 2, p. 260-287.

- SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá MM de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, v. 48, p. 187-212, 1999.
- STIGLITZ, Joseph. E. (2002). **Globalization and its Discontents**. WW Norton & Company.
- STRANGE, Susan (1982). Cave! hic dragones: a critique of regime analysis. **International organization**, v. 36, n. 02, p. 479-496.
- STREECK, Wolfgang (2014). The politics of public debt: Neoliberalism, capitalist development and the restructuring of the state. **German Economic Review**, v. 15, n. 1, p. 143-165.
- TAVOLARO, Sergio B. F; TAVOLARO, Lília G. M (2010). A cidadania sob o signo do desvio: Para uma crítica da "tese de excepcionalidade brasileira". **Sociedade e Estado**, v. 25, n. 2, p. 331-368.
- TEJERA, Rafael (2008). Incorporando la Estructura Tributaria a la Teoría: analisis de las reformas fiscales en Argentina, Chile y Uruguay (1990-2008). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1, p. 111-135.
- THIES, Cameron G. (2010). Of Rulers, Rebels, and Revenue: state capacity, civil war onset, and primary commodities. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 321-332.
- TILLY, Charles (1975). **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1984). **Big structures, large processes, huge comparisons**. Russell Sage Foundation.
- _____ (1996). **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: Edusp.
- TUSSIE, Diana (1995). **The Inter-American Development Bank. Multilateral Development Banks**, volume 4. Lynne Rienner Publishers Inc.
- TORRE, Juan Carlos; GERCHUNOFF, Pablo (1999). **La Economía Política de las Reformas Institucionales en Argentina: los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral**. Inter-American Development Bank.
- TUSSIE, Diana; CASABURI, Gabriel. From global to local governance: civil society and the multilateral development banks. **Global Governance**, v. 6, p. 399, 2000.
- VAZ, Alcides Costa. (2002). **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Ibr.
- VIANNA JR, Aurélio. (2000). Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Brazil. **Global Governance**, 457-472.
- VILAS, Carlos. (2003). **Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la década de 1990**. Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública.
- VIVARES, Ernesto. (2013). **Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: The Case of Argentina**. Routledge.
- VOM HAU, Matthias (2012). **State capacity and inclusive development: new challenges and directions**. Effective States and Inclusive Development Research Centre. Working Paper, v. 2.
- WATSON, Adam (2009). **The Evolution of International Society: a comparative historical analysis**. Routledge.

WORLD BANK (2005). **Economic Growth in the 1990's**: learning from a decade of reforms. Washington: The World Bank.

INTERNET

BID. **Página Eletrônica de Acompanhamento de Projetos**. disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/advanced-project-search,1301.html>

PORTAL TERRA (seção de Economia) (2014). **BID Cria Nova Corporação para Atender o Setor Privado**, publicado em 31/03/2014, acessado em 23/04/2014 as 14:21, disponível em: <http://economia.terra.com.br/bid-cria-nova-corporacao-para-atender-setor-privado,3807693c86615410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

THE ECONOMIST (2014). **Government and Public Sector Employment**, publicado em 22/01/2014, disponível em: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/01/daily-chart-13>