

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

**O CAMPO DA COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO
BANCO MUNDIAL:
algumas aproximações**

Fernanda Cimini Salles

Belo Horizonte
2010

Fernanda Cimini Salles

**O CAMPO DA COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO
BANCO MUNDIAL:
algumas aproximações**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Paulo Luiz Moreaux
Lavigne Esteves

Belo Horizonte
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S168c Salles, Fernanda Cimini
O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel do Banco Mundial: algumas aproximações / Fernanda Cimini Salles. Belo Horizonte, 2010
134f.

Orientador: Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
Bibliografia.

1. Banco Mundial. 2. Cooperação internacional. 3. Desenvolvimento e subdesenvolvimento - História. 4. Bourdieu, Pierre, 1930-2002. I. Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Fernanda Cimini Salles

“ O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel do Banco Mundial: algumas aproximações”

A dissertação “O campo internacional de desenvolvimento e o papel do Banco Mundial: algumas aproximações”, elaborada por Fernanda Cimini Salles e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais como requisito à obtenção de título de **MESTRE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**. Belo Horizonte, 2010.

Professor Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (orientador) – PUC-MINAS

Professor Otávio Soares Dulci – PUC-MINAS

Professora Marcia Regina de Lima Silva - USP

*Aos meus pais,
pelo incentivo e compreensão*

AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho. Em primeiro lugar, aos meus pais, Alcino e Gracimary, sempre empenhados a me proporcionar uma ótima formação e, sobretudo, por serem pais presentes e atenciosos. Ao Felipe, grande companheiro, que soube compreender com muito carinho meus momentos de ausência e me apoiou a seguir em frente.

Ao Professor e orientador Paulo Esteves pela paciência com as tantas “indas e vindas” durante a construção do trabalho e por ter me inspirado as idéias mais brilhantes nos momentos de indefinições. Não posso deixar de agradecer ao Professor Otávio Dulci pela atenção, paciência e troca de idéias durante todo o curso de mestrado, contribuindo para o meu amadurecimento acadêmico.

Agradeço também à equipe da SEAIN, em especial, à Chyara, por ter me auxiliado a conciliar trabalho e mestrado.

RESUMO

Esta pesquisa explora as dimensões teóricas e práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir de uma análise sociológica que busca conciliar evidências empíricas e a própria concepção de desenvolvimento construída e difundida no e pelo sistema internacional. Para tanto, utiliza-se o conceito de campo, tal como formulado por Pierre Bourdieu, para organizar a complexa rede de agentes, recursos e discursos relacionados à promoção do desenvolvimento. Especial ênfase é dada ao papel das organizações internacionais na construção desse campo, em especial, ao papel do Banco Mundial, que gradualmente se consolidou como agente nuclear das práticas de desenvolvimento. A análise compreendeu desde o momento da criação dessa organização, em Bretton Woods, quando ainda não era possível vislumbrar propriamente um campo de desenvolvimento, até o momento de inflexão e consolidação do campo, a partir dos anos setenta, ainda no marco da Guerra Fria. Ao se propor a leitura da cooperação internacional para o desenvolvimento sob a ótica do campo, buscou-se compreender como o Banco Mundial se posicionava e se diferenciava diante das políticas de ajuda, quais eram os capitais por ele mobilizados em suas práticas. Buscou-se analisar também qual o vetor que orientava (e polarizava) o seu posicionamento e o dos demais participantes do campo, em especial da ONU, vis-à-vis a dinâmica política do sistema internacional. A partir de uma análise dos documentos e discursos da época, foi possível observar que, aos poucos, desenvolvimento ganhou caráter de um campo travado por batalhas entre dois projetos políticos que visavam imputar uma visão particular no sistema de Estados. O projeto vitorioso, argumenta-se, foi aquele que conseguiu articular o *modus operandi* das práticas de desenvolvimento aos jogos políticos do sistema internacional, marcados pelas dinâmicas norte e sul.

Palavras-chave: Banco Mundial – Cooperação Internacional – Campo de poder – Práticas de desenvolvimento

ABSTRACT

The research explores both theoretical and practical dimensions of international development cooperation based on a sociological point of view, aiming to conciliate empirical evidences and conceptual construction of development in international terms. The research turns therefore to the idea of field, as proposed by Pierre Bourdieu, to organize the complex network of agents, resources and discourses committed to the promotion of development in the international system. Special emphasis is given to the role performed by international organizations to the consolidation of this field, especially, the role of the World Bank, which has gradually become the main agent in performing development practices. The research carries out an analysis that begins with the creation of these international organizations, in Bretton Woods, when it was not possible to conceive development as a field, and goes on until the moment of the inflexion and consolidation of that field, in the 1970s and 80s. With inspiration from Bourdieu, the research aims to understand how the World Bank was able to take position and to differentiate itself in development practices; which were the field-specific capitals mobilised by it to perform those practices; and what was at stake in the doxic battles among the World Bank and other agents in the field, specially, the UN. Based on our analysis, it is possible to observe that development has gradually become a social field embedded by battles between two political projects that aimed to give a particular meaning to the system of states. The winner, we argue, was the project able to articulate the *modus operandis* of development practices with the political games from international politics, framed by north-south relations.

Key-Words: World Bank – International Cooperation – Fields of Power – Development practices

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1- Empréstimos Concedidos pelo Banco Mundial por propósito de 1944 até 30 de junho de 1954.....	40
GRÁFICO 2 Distribuição dos recursos concedidos pelo Banco por propósito de projeto no ano fiscal 1974-75	90
MAPA 1 - 37 países beneficiados pelo Banco Mundial de 1944 até 1954.....	61
QUADRO 1- Histórico das missões técnicas do Banco Mundial entre 1949-1963.....	47
QUADRO 2 - Sistematização do Relatório Pearson. Fonte: Dados da pesquisa.....	84
QUADRO 3 – Destino dos Recursos e Projetos do Banco por região entre 1946-1973.....	88
QUADRO 4 – Aspectos analíticos dos projetos de desenvolvimento considerados pelo Banco Mundial na década de setenta.....	102
QUADRO 5 – Linhas temáticas dos estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial na década de setenta.....	106

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. TEORIA DO CAMPO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO .	14
2.1 Do regime para um campo de poder.....	14
2.2 Desenvolvimento como um campo de poder	21
2.3. Aproximações do campo de desenvolvimento no entorno do Banco Mundial	26
3. OS DELINEAMENTOS DO CAMPO DE DESENVOLVIMENTO NA SOMBRA DE BRETTON WOODS	35
3.1 A mobilização do capital econômico em Bretton Woods	37
3.2 A mobilização do capital científico em Bretton Woods.....	44
3.2.1 <i>Capital Científico Técnico</i>	45
3.2.2 <i>Capital científico teórico</i>	52
3.3 A mobilização do capital social em Bretton Woods	57
3.4 A mobilização do capital moral em Bretton Woods	69
3.5 Considerações sobre o momento pós-Brettons Woods	76
4. A INFLEXÃO DO CAMPO DE DESENVOLVIMENTO E AS CONDIÇÕES PARA SUA CONSOLIDAÇÃO A PARTIR DA COMISSÃO PEARSON	80
4.1 A mobilização do capital econômico	87
4.2 A mobilização do capital científico.....	96
3.2.1 <i>Capital Científico Técnico</i>	96
4.2.2 <i>Capital Científico Teórico</i>	105
4.3 A mobilização do capital social.....	111
4.4 A mobilização do capital moral.....	118
4.5 Considerações sobre o momento pós-Comissão Pearson.....	121
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS	129

1. INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje, é difícil falar em “gestão de projetos para o desenvolvimento” - expressão amplamente adotada para os processos de formulação e implementação de programas e projetos de intervenção social - sem esbarrarmos na figura do Banco Mundial. O famoso “ciclo de projetos” – que compreende o tempo de vida de um projeto de intervenção-, o marco lógico de análise de projetos, a análise de *stakeholders*, enfim, toda uma série de instrumentos que, hoje, é utilizada na rotina de gestores públicos e gestores sociais teve origem nos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco Mundial ou organizações internacionais que atuavam em seu entorno, como a USAID (Agência Norte-Americana de Desenvolvimento) ou o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Faço esse comentário, pois foi essa “onipresença” das heranças deixadas pelo Banco Mundial nas políticas e nas práticas de desenvolvimento que me despertou para o tema dessa dissertação. Desde minha graduação em Relações Internacionais, no ano de 2007, tenho observado as práticas de desenvolvimento do Banco Mundial e como sua estrutura técnica e burocrática tem lhe permitido exercer um poder de influência sobre a delimitação de alguns aspectos da agenda de políticas públicas dos governos nacionais e locais, por decorrência de projetos financiados por ele. Diante dessa observação, deparei-me com algumas questões: como o Banco Mundial, na condição de uma organização internacional, consegue exercer essa influência na delimitação da agenda e das práticas do desenvolvimento? Como essa influência pode ser exercida não somente sobre os mutuários com quem ele se relaciona, mas também sobre as demais organizações internacionais e até organizações não-governamentais que lidam com a promoção do desenvolvimento?

Diante dessas questões, resgatei algumas das idéias do sociólogo Pierre Bourdieu sobre a dinâmica de campos e comecei a vislumbrar a possibilidade de sistematizar essa complexa rede de agentes, práticas e discursos em torno do desenvolvimento a partir da dinâmica de um campo de poder. Ora, o Banco Mundial seria esse agente “poderoso” do campo, capaz de impor e sustentar uma *doxa* a partir de seus capitais tangíveis e intangíveis e os demais agentes estariam mobilizando seus recursos conforme essa *doxa* colocada pelo Banco Mundial. Esse argumento

me parecia um bom caminho para começar a entender o papel dessa organização na cooperação internacional para o desenvolvimento.

Contudo, antes que meus estudos evoluíssem para a compreensão do papel do Banco Mundial nesse campo atual de desenvolvimento, percebi que uma série de questões deveriam ser colocadas para que eu pudesse afirmar a existência do próprio campo, a começar pela delimitação dos capitais valorativos que permitiriam ao Banco Mundial sustentar uma *doxa*, capaz de estruturar todo o campo. A virada sociológica de compreensão do sistema internacional a partir da dinâmica de campos exigiria, então, um esforço analítico muito maior, que demandava a observação da formação de todos os elementos desse campo – até mesmo de seus agentes, tendo em vista que a condição de agência de organizações internacionais nas relações internacionais não é uma questão consensual. Por isso, a dissertação tomou um outro rumo e meu problema de investigação se orientou para compreender se é possível falar em “campo” de desenvolvimento, com fronteiras, agentes, capitais e doxa; e, se positivo, qual o papel do Banco Mundial na *constituição* desse campo de desenvolvimento.

Para responder a essas questões, o caminho escolhido nesta dissertação será a análise de relatórios, estudos e discursos produzidos pelo Banco Mundial desde sua criação, em 1944, até meados dos anos oitenta, ainda no marco da Guerra Fria. Interessante notar que, embora a análise se concentre no papel do Banco Mundial, por se tratar de uma dinâmica política de disputas, outros agentes, como a Organização das Nações Unidas, mostraram-se relevantes na constituição do campo de desenvolvimento e, por isso, foram incorporados à nossa análise no decorrer da dissertação. Elementos do contexto histórico-político da época também mostraram-se relevantes na conformação das disputas travadas em torno da doxa do desenvolvimento e foram incorporados à análise a partir da perspectiva de como o Banco Mundial se engajava nessas disputas.

Outros eventos foram fundamentais para a consolidação do campo, e aqui destacamos dois momentos que serão utilizados para estruturar nossa análise e também nossa lógica de capítulos; são eles: a Conferência de Bretton Woods em 1944, quando são criados o Banco Mundial e as principais diretrizes de sua atuação no sistema internacional e a Comissão Pearson, em 1969, quando as diretrizes da cooperação internacional para o desenvolvimento são, pela primeira vez, repensadas e reformuladas. Cabe considerar que a análise não se concentrará unicamente nas decisões tomadas nesses fóruns, pois tomaremos esses eventos como pontos de

referência para observar a mobilização de capitais e as práticas do Banco Mundial naquele período.

Em consonância à delimitação do nosso objeto e às questões aqui colocadas, o primeiro capítulo desta dissertação, *Teoria do Campo, Relações Internacionais e Desenvolvimento*, explora como a noção de campo pode ser aplicada ao estudo de práticas nas relações internacionais e, em especial, daquelas práticas que lidam com a promoção do desenvolvimento no sistema de Estados. Para tanto, a primeira seção, *Do regime para um campo de poder*, retoma a discussão de regimes em Relações Internacionais para fazer o contraponto analítico com a proposta de se trabalhar a partir da perspectiva do campo de Pierre Bourdieu. A segunda seção deste capítulo, *Desenvolvimento como um campo de poder*, introduz os principais aspectos analíticos do conceito de campo, bem como outros conceitos a ele relacionados, tais como *capitais, illusio, doxa e habitus*, necessários para se compreender a dimensão da estruturação na teoria de Pierre Bourdieu, em que pese a importância das interações políticas e disputas estabelecidas ente os agentes para a construção e a definição das fronteiras de um campo social, ou, como apresentaremos, de um campo de poder. A terceira seção, *Aproximações do campo de desenvolvimento no entorno do Banco Mundial*, estabelece o diálogo entre a teoria de campo e alguns dilemas colocados pelas relações internacionais, como a condição de agência das organizações internacionais nas práticas de desenvolvimento. Nesta seção, são discutidos os capitais potencialmente mobilizados pelo Banco Mundial e por outras organizações internacionais para atuar no campo do desenvolvimento.

O segundo capítulo, *Os delineamentos do campo de desenvolvimento na sombra de Bretton Woods*, dedica-se à análise das primeiras movimentações das organizações internacionais recém-criadas, tendo como ponto de referência as práticas do Banco Mundial, nos vinte anos que sucederam a Conferência de Bretton Woods, em 1944. Naquele momento, ainda não era possível falar em uma agenda própria de desenvolvimento, pois, como argumentaremos, esse campo ainda estava em processo de delineamento. Contudo, importantes passos começam a ser dados pelo Banco Mundial para a definição daqueles que seriam os capitais válidos para se atuar na promoção do desenvolvimento no sistema de Estados. Por isso, nossa análise seguirá uma divisão analítica por capitais, na seguinte ordem: capital econômico, capital científico, capital social e capital moral, sendo uma seção dedicada a cada tipo de capital. A análise da mobilização desses capitais baseou-se na leitura de relatórios e documentos produzidos pelo Banco Mundial no

período analisado e, por isso, trata-se de um conjunto de seções com um forte peso descritivo. Buscou-se selecionar os aspectos mais recorrentes nesses documentos, bem como os dispositivos acionados nos discursos proferidos nas Assembléias de Governadores do Banco Mundial que remetessem às possíveis disputas pela definição de uma *doxa* no campo.

A seção final do capítulo, *Considerações sobre o momento pós-Bretton Woods*, avança no sentido de identificar, a partir da cesta de capitais que estava sendo mobilizada pelo Banco Mundial, aquilo que estaria em jogo para aquela organização, naquele momento. Em outras palavras, a análise pretende identificar se havia algum alvo em disputa e como os agentes estavam mobilizando suas condições objetivas para a definição de uma *doxa* de desenvolvimento. Observamos, contudo, que, nesse momento, ainda não era possível reconhecer um alvo próprio da agenda de desenvolvimento, pois outras agendas, em especial, a agenda de segurança, também interviam nas práticas do Banco Mundial e das demais organizações internacionais. Esse momento, na sobra de Bretton Woods, pode ser entendido, portanto, como um momento de aquisição de condições objetivas de ação por essas organizações internacionais, por meio da experiência prática e do acúmulo de recursos que, no futuro, poderiam se tornar capitais fundamentais para uma eventual batalha de *doxa* pelo (ou para) o desenvolvimento.

O terceiro capítulo, *A inflexão do campo de desenvolvimento e as condições para sua consolidação a partir da Comissão Pearson*, segue a mesma lógica analítica do capítulo anterior, descrevendo as ações e tomadas de posição do Banco Mundial a partir da mobilização de seus capitais econômicos, científicos, sociais e morais. Porém, o período da análise se iniciará vinte anos após a Conferência de Bretton Woods, compreendendo a década de setenta e oitenta, antes do final da Guerra Fria. O ponto crítico deste momento – que nos permite, inclusive, falar em uma inflexão – será o reconhecimento, por parte do Banco Mundial e da ONU, de que algo estaria em disputa entre eles. A Comissão Pearson, realizada em 1969, teria apontado alguns elementos desse jogo, evidenciando que não bastava promover políticas de ajuda para o desenvolvimento, mas que essas políticas deveriam ser *eficientes* e, portanto, deveriam seguir a certos critérios estabelecidos por aqueles engajados nessas práticas. A partir de então, outras movimentações políticas foram se somando a esse jogo, tornando ainda mais complexa a disputa entre ONU e Banco Mundial, a ponto de ser possível perceber a emergência de dois projetos políticos distintos e conflitantes para a formação de uma *doxa* do campo. A seção final deste capítulo,

Considerações sobre o momento pós-Comissão Pearson, explora as dimensões políticas dessa disputa face aos capitais mobilizados pelo Banco Mundial durante esse período.

O último capítulo da dissertação, *Considerações Finais*, a despeito de retomar as principais idéias apresentadas durante todo o trabalho, não tem por objetivo trazer conclusões, mas alçar um vôo maior e refletir sobre as implicações dessas disputas para a consolidação do campo. O argumento apresentado é que o Banco Mundial, por meio de suas práticas e da mobilização de seus capitais, teria exercido um papel fundamental na formação do *modus operandi* e da *doxa* de desenvolvimento, necessários para a consolidação desse campo nas relações internacionais. Ainda que a dissertação não avance para o momento posterior ao final da Guerra Fria, nossa análise nos permite cogitar que, com o fim do projeto soviético e das reivindicações alternativas ao projeto de desenvolvimento, o modelo do Banco Mundial sai vitorioso e, talvez, ileso às mudanças do cenário político internacional que viriam doravante. Se isso se confirma, teremos, então, um campo de desenvolvimento moldado a partir do Banco Mundial.

2. TEORIA DO CAMPO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

Um dos grandes desafios colocados àqueles que se dedicam ao estudo das Relações Internacionais é a delimitação daquilo que seria o objeto próprio do “internacional”. Talvez por isso, a demarcação de fronteiras seja uma das questões mais presentes em nossa área, tanto no sentido das fronteiras físicas que separam os Estados Nacionais, quanto no sentido de fronteiras imaginárias que nos servem como parâmetros analíticos para classificar e diferenciar o mundo social. Compartilhando dessa inquietude para encontrar um fio condutor que nos permita organizar e delimitar as fronteiras de um espaço social próprio das práticas de desenvolvimento no sistema de Estados, este capítulo tem por objetivo destacar alguns elementos, trazidos pela teoria sociológica de Pierre Bourdieu, que nos possibilite pensar as relações internacionais e, de modo especial, a cooperação internacional para o desenvolvimento como um campo social de poder.

Para tanto, apresentaremos nossa proposta de se trabalhar com o conceito de campo, substituindo-o pela análise dos regimes, já consagrada na literatura de relações internacionais. Após, analisaremos os principais conceitos da teoria de campo de Bourdieu e suas possíveis contribuições e implicações para o estudo de relações internacionais. Por fim, tentaremos delimitar nosso objeto de estudos – a cooperação internacional para o desenvolvimento – a partir do marco analítico proposto, tendo em vista o papel que as organizações internacionais assumem na construção desse espaço social.

2.1 Do regime para um campo de poder

A relação entre organizações internacionais e Estados Nacionais é recorrentemente recortada no estudo das Relações Internacionais a partir das diferentes *issue areas* que conformam os chamados regimes internacionais, entendidos como um conjunto implícito e explícito de normas, regras, princípios e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área temática das relações internacionais, tal como

segurança, comércio, meio ambiente, direitos humanos, etc (KRASNER, 1993). Segundo a literatura que trata de regimes internacionais, o surgimento e a consolidação desses arranjos institucionais são resultados de acordos básicos entre grupos de atores, que visam evitar ou melhorar os dilemas de ação coletiva inerentes ao sistema de Estados (YOUNG, 1999). Nessa concepção, os regimes internacionais, uma vez criados, desempenhariam a tarefa de prover um padrão de conduta básico aos Estados independentes e soberanos, oferecendo-lhes condições mínimas de ordem e governança sem a necessidade de uma organização política centralizada para sua administração.¹

Nesses regimes, as organizações internacionais (doravante OIs), por meio do seu corpo institucional e administrativo, aparecem como a faceta visível e concreta dos arranjos cooperativos entre Estados nacionais, pois elas estariam dotadas de atributos funcionais para *performar* ações específicas no sistema de estados. As OI's seriam, a grosso modo, a forma palpável dos regimes, por serem dotadas de secretariado executivo, escritórios, mandatos de ação, pessoal técnico e procedimentos burocráticos próprios. Vale dizer, são inúmeros os tipos e as funções desempenhadas por OI's nas relações internacionais contemporâneas, de modo que é impossível imaginar o mundo de hoje sem a presença desses organismos (ABBOTT e SNIDAL, 1998).

Nessa perspectiva, é possível encontrar uma miríade de estudos que tratam da cooperação para o desenvolvimento como um regime internacional em que as organizações internacionais passaram a exercer um papel fundamental no provimento não só de recursos técnicos e financeiros aos países menos desenvolvidos, como também na promoção dos propósitos capitalistas, em que pese a expansão do mercado, do liberalismo e da democracia (LUMSDAINE 1993, CERVO, 1994; e outros). Sob essa ótica, a história do regime internacional do desenvolvimento é recorrentemente apresentada como uma trajetória linear, em que, pouco a pouco, novos conteúdos programáticos foram sendo incorporados àquilo que se entendia por “desenvolvimento” para melhor atender às demandas das comunidades consideradas atrasadas. Paralelamente, novos instrumentos de cooperação internacional, bem como novas terminologias – participação, sustentabilidade, *accountability* - foram elaborados e apropriados pelas organizações internacionais para garantir a viabilidade continuada do discurso desenvolvimentista no sistema internacional (ESTEVA, 1995).

¹ Em outras palavras, os regimes proveriam governança sem governo (YOUNG, 1999).

A compreensão dessas mudanças e/ou adaptações na forma e no conteúdo do regime e, de modo especial, das organizações internacionais que lidam com desenvolvimento passaria, então, por variáveis relacionadas tanto às dinâmicas próprias do sistema internacional, tais como a obsolescência de discursos hegemônicos e alteração da distribuição de poder entre os Estados, quanto às reavaliações técnicas e reorientações estratégicas encarregadas pelos próprios quadros burocráticos das OI's. Nessa lógica, independente de sua função e de seu desenho institucional, a permanência e continuidade de um regime, estaria relacionada, em alguma medida, a sua capacidade para gerar padrões de governança efetivos (YOUNG, 1999). Da mesma forma, a sobrevivência das OI's estaria condicionada a efetividade de seus trabalhos na coordenação da conduta dos estados vis-à-vis os princípios e procedimentos prescritos pelo regime. Assim, o que estaria em jogo para a formação, inflexão ou mesmo extinção dos arranjos cooperativos internacionais e das burocracias a eles correlatos seria a sua própria capacidade de produzir resultados visíveis e impactos efetivos sobre o comportamento dos Estados.

Além da busca por uma governança efetiva, os regimes também funcionariam como um local privilegiado para formação e reprodução de uma “gramática generativa”,² que informaria aos estados a linguagem básica de sua ação, tendo em vista o ordenamento internacional prevalente.³ A gramática generativa, segundo Ruggie (1982), ao informar o contexto intersubjetivo de ação legítima dos estados, acaba possibilitando a internacionalização da autoridade política, pois essa gramática estaria embebida dos propósitos sociais que legitimam o ordenamento internacional. A partir dessas considerações, observamos que o conceito de regimes, tal como adotado pela literatura de Relações Internacionais, carrega a conotação de algo que necessariamente está “a serviço de”, seja dos interesses individuais dos estados em construir um arranjo efetivo, seja da projeção internacional de um determinado propósito social.

² Ruggie (1982) trabalha com a noção de “gramática generativa” como um elemento constituinte dos regimes internacionais, que seriam os “*princípios basilares de ordem e os significados que moldam a maneira de sua formação e transformação*” (RUGGIE, 1982, p.380, tradução livre).

³ A esse respeito, John Ruggie (1982) chama a atenção para dois tipos de dinâmica observadas nos regimes internacionais. A primeira refere-se às mudanças na dimensão instrumental de um regime, isso é, às mudanças de suas regras, procedimentos e práticas. Segundo o autor, alterações na distribuição de poder entre os Estados podem eventualmente desencadear mudanças no desenho dos regimes, afetando seus procedimentos decisórios e as formas de condução das práticas das OI's e dos Estados ali comprometidos sem levar necessariamente à sua falência. Já a segunda dinâmica apresenta um caráter normativo e diz respeito às mudanças nos elementos constitutivos de um regime. Nesse aspecto, Ruggie enfatiza a presença de propósitos sociais legítimos, embebidos no ordenamento internacional, que são transplantados para os regimes internacionais. As dinâmicas normativas envolveriam um grau de complexidade muito maior, podendo levar a reestruturação completa ou mesmo a extinção de um regime.

Em consonância a essa leitura, a análise da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir da lógica de regimes - e da sua relação com o papel desempenhado pelas OI's - direcionaria nosso olhar para a análise da capacidade desse arranjo em atender "efetivamente" às demandas sistêmicas que lhe são colocadas. A agência, sob essa perspectiva, estaria a serviço dos jogos de poder, dos projetos políticos e das práticas que se desdobram para além dos contornos do próprio regime. Ou seja, pensar o desenvolvimento a partir do enfoque de regimes é lançar um olhar a partir de fora, cuja problemática gira em torno de como os agentes que ali operam estariam orientados pelos ordenamentos internacionais existentes.

Contudo, se quisermos avançar na compreensão das práticas que permeiam a cooperação internacional para o desenvolvimento em direção a uma abordagem crítica, o primeiro passo é reconhecermos a insuficiência de conceitos como regimes para delimitar o campo de ação das organizações internacionais, em nosso caso, comprometidas com a promoção do desenvolvimento. Uma das limitações dessas abordagens está na insuficiência de instrumentais analíticos para relacionar as *práticas* do desenvolvimento, em especial, suas evidências empíricas, com a própria evolução da *concepção* de desenvolvimento nos últimos sessenta anos. Grande parte da literatura que trata o desenvolvimento como um regime não questiona o conceito de desenvolvimento como um elemento passível de mobilização pelos agentes em suas práticas, que transforma e é transformado por uma série de situações intersubjetivas e empíricas, *performadas* no contexto social.

Em geral, a literatura de regimes parte de uma concepção individualista da ação, em que as disputas travadas no mundo social atendem ao interesse particular, e a estrutura social que constrange tais disputas é resultado da agregação e objetivação das vontades individuais. Por isso, ir além dos conceitos de regimes para delimitar o conjunto de atores articulados a partir de uma dinâmica própria, no caso, o desenvolvimento, refere-se não somente a uma inflexão analítica sobre como organizar as práticas ou reler a história desses agentes, mas diz respeito, sobretudo, a uma virada teórica em direção a uma compreensão sociológica do internacional. Muitos autores já fazem esse trabalho a partir da teoria da estruturação de Giddens (WENDT, 1987; ONUF, 1989, e outros). Nossa proposta é trabalhar a perspectiva da estruturação a partir de um enfoque empírico, que se assente nos recursos mobilizados e nos jogos de poder imbricados nas práticas

sociais *performadas* não só pelos Estados, mas também pelas OI's.⁴ Para isso, tomaremos alguns conceitos utilizados pelo sociólogo Pierre Bourdieu como inspiração para nossa análise, “um ponto de partida – mas não uma religião” (VELLUMSEN, 2008; GUZZINI, 2000).⁵

Segundo Bourdieu (2007b), um dos erros mais comuns nas ciências humanas é a leitura substancialista do espaço das práticas sociais, isso é, “*tratar as atividades ou preferências próprias a certos indivíduos ou certos grupos de uma certa sociedade, em um determinado momento, como propriedades substanciais, inscritas de uma vez por todas em uma espécie de essência biológica*” (p.17). A proposta de Bourdieu é tratar os objetos, os agentes e as atividades desempenhadas por eles de modo relacional, não sendo possível atribuir determinadas propriedades como intrínsecas e necessárias a um grupo, pois tais propriedades são específicas a um dado momento e podem ser transformadas por diferentes contextos sociais.

Por isso, as relações de poder que se manifestam entre os agentes não são um resultado direto e mecânico de suas qualidades inerentes, mas são construídas a partir de uma fórmula complexa que deve levar em conta (a) as posições sociais/empíricas ocupadas pelos agentes (volume de capital acumulado), (b) as suas disposições (esquemas perceptivos adquiridos na experiência prática) e (c) suas tomadas de posição (escolhas realizadas a partir das posições e disposições) (BOURDIEU, 2007c). Todos esses elementos são articulados em microcosmos autônomos no interior do mundo social mais amplo, pois são nesses microcosmos que se estabelecem as ações e as interações visíveis entre os agentes em torno de um objeto comum. A noção de campo social, formulada por Bourdieu, representaria esse espaço privilegiado da ação, isso é, “*o universo no qual estão inseridos os agentes*”, que funcionaria como um mundo social

⁴ As abordagens sociológicas de Relações Internacionais que tomam como ponto de partida a noção de estruturação de Giddens atribuem considerável importância ao papel das regras na mediação entre agentes e estrutura e, relacionada a elas, ao papel da linguagem, uma vez que os atos de fala, por serem dotados de um caráter normativo, exprimem regras e normas que informam o conteúdo das práticas sociais (SALLES, 2007). Bourdieu, por sua vez, considera a palavra “regra” problemática, pois traz uma ambigüidade que pode ter um sentido de “*princípio de tipo jurídico ou quase jurídico, mais ou menos conscientemente produzido e dominado pelos agentes, ou um conjunto de regularidades objetivas que se impõem a todos aqueles que entram num jogo*” (BOURDIEU, 1990, p.79). As regras teriam, então, uma dimensão regulativa e outra constitutiva. Para evitar confusões de sentido, Bourdieu prefere falar de ‘estratégias’ ao invés de regras. Essas estratégias são o senso prático ou “sentido do jogo”, que se “*adquire pela experiência do jogo e que funciona aquém da consciência e do discurso*” (BOURDIEU, 1990,p.79). A dimensão constitutiva das regras, nesse caso, seria interpretada por Bourdieu como um conjunto de disposições e orientações que não apenas “regulam” o comportamento, mas definem quem os agentes são (BOHMAN, 1999).

⁵ Guzzini chama atenção para a riqueza dos estudos empíricos na sociologia que foram influenciados pelos trabalhos de Bourdieu. Segundo o autor, haveria também uma tentativa de trazer as contribuições de Bourdieu para os estudos empíricos de relações internacionais (2000). Cabe considerar que trazer Bourdieu para as relações internacionais é uma tarefa já realizada por outros estudiosos, principalmente na importação dos conceitos de campo e capital. Grande parte desses estudos se direcionam para a compreensão das práticas de segurança na Europa. Nosso recorte, por sua vez, se voltará para as práticas de desenvolvimento.

como os outros, “*mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas*” que sugerem os padrões de ação aceitáveis naquele espaço social (BOURDIEU, 2003, p.20).

Campos correspondem a uma rede de posições, a um conjunto de interações permeado por um sistema de significados compartilhado. Eles dão sentido à agência. Eles são os lugares onde os agentes tornam-se cientes de suas estratégias individuais, jogam com elas e, com isso, reproduzem abertamente as regras de um determinado jogo (definido por um conjunto específico de capitais mais valiosos que asseguram poder dentro do campo) (GUZZINI, 2000, p.166, tradução livre).⁶

Embora Bourdieu não faça referência direta às relações internacionais,⁷ pensar o internacional como um espaço social mais amplo no qual é possível delimitar campos sociais de ação, cujas propriedades são relacionais e não substantivas, é demarcar uma posição de encontro a noções já cristalizadas nos estudos de regimes internacionais orientados por leituras estruturalistas. Esses estudos, ao desconsiderarem a existência de uma dinâmica própria dos campos sociais, acabam por incorrer no que Bourdieu chama de “erro de curto-circuito”, que consiste em analisar as práticas que se desenvolvem no interior dos regimes como um resultado direto dos jogos de poder da política internacional, como se as mesmas lógicas que se aplicam no sistema internacional fossem absorvidas direta e mecanicamente pela estrutura do campo. Ora, ao propor a noção de campo social, Bourdieu evoca a existência de uma esfera microsociedade mais ou menos autônoma em que as relações de força e de dominação seguem a princípios específicos, construídos pelos agentes participantes do campo em suas relações objetivas (BOURDIEU, 2004).

Isso não quer dizer que os campos sociais estejam isentos das imposições colocadas pelo macrocosmo, isso é, pela estrutura da política internacional. Ao contrário, uma das grandes questões trazidas por Bourdieu é saber até que ponto os campos são autônomos e em que medida essa autonomia pode ser mais ou menos acentuada:

⁶ No original: Fields correspond to a network of positions, a set of interactions with a shared system of meaning. They give meaning to agency. They are the playgrounds where agents realize individual strategies, playing within, and thereby openly reproducing, the rules of a given game (as defined by the specific set of capital most valuable for holding power within the field).

⁷ Cabe considerar que importar a sociologia relacional para as relações internacionais está longe de ser um empreendimento isolado; ao contrário, nos últimos anos cada vez mais autores tem se apropriado dos conceitos de Bourdieu em suas análises do domínio internacional (VELLUMSEN, 2008).

[...] de fato, as pressões externas, sejam de que natureza forem, só se exercem por intermédio do campo, são mediatizadas pela lógica do campo. Uma das manifestações mais visíveis do campo é a sua capacidade de refratar, retraduzindo sob uma forma específica as pressões ou as demandas externas. (BOURDIEU, 2003, p. 22)

Pensar em campos relativamente autônomos nas relações internacionais nos remete a uma discussão latente no estudo de regimes e de organismos internacionais sobre o grau de autonomia dessas instituições, em especial, sobre sua capacidade de agência no sistema internacional. Sabemos que não é novidade para o estudo das Relações Internacionais tratar as organizações internacionais como dotadas de agência, influenciando a formação de entendimentos intersubjetivos e alterando o próprio ambiente de interação entre os Estados (FINEEMORE e BARNETT, 1999).⁸ Reconhecemos igualmente que esse entendimento está longe de ser consensual, pois a capacidade de agência das organizações internacionais pode ser fortemente constrangida pelos interesses dos Estados, principalmente por aqueles mais poderosos (ABBOTT e SNIDAL, 1998). Daí, a nossa aposta analítica em compreender a capacidade de agência dessas organizações, bem como a própria autonomia do campo, a partir das atividades desempenhadas por eles vis-à-vis um determinado contexto social.

Para tanto, a noção de campo, tal como articulada por Bourdieu, aplicada ao estudo dos regimes internacionais, permite uma virada instigante e necessária em direção a compreensão das “micropráticas” sociais, pois ao se pensar o campo como uma esfera de mediatização das pressões externas, é possível lançar luz às dinâmicas próprias que ali se desenvolvem. Com isso, abre-se espaço para a agência; e não se trata de uma agência apenas responsiva a demandas alheias, que se mobiliza para atender aos interesses de um “principal”,⁹ mas uma agência que se orienta, se posiciona e age a partir de seus próprios interesses, interesses esses vislumbrados a partir da lógica de distribuição de poder do campo.

Assim, a análise de Bourdieu busca dar conta dos processos de mudança social, desestabilizando construções sociais já enraizadas, por meio de uma leitura sensível às práticas e às posições ocupadas pelos agentes. Segundo Bourdieu, a existência de agentes sociais se dá nas e pelas diferenças, pois os agentes estão situados em posições diferenciadas e suas práticas são

⁸ Martha Finnemore e Michael Barnett (1999) assumem a proposição de que as OIs são criadas pelos Estados nacionais para responder aos problemas estratégicos de cooperação entre eles, configurando-se, em um primeiro momento, como um organismo responsivo à interação entre Estados soberanos. No entanto, uma vez estabelecidas, as OIs passam a assumir gradualmente caminhos próprios e não só respondem aos estados, mas também exercem poder autônomo de uma maneira não prevista por eles.

⁹ Para fazer uma analogia com a idéia de agente-principal.

influenciadas tanto por estruturas objetivas que restringem seus possíveis cursos de ação, quanto subjetivas, internalizadas sob a forma de princípios geradores de conduta. Segundo o autor, “*essa idéia de diferença, de separação, está no fundamento da própria noção de espaço, conjunto de posições distintas e coexistentes, exteriores umas às outras, definidas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade ou de distanciamento [...]*” (BOURDIEU, 2007b, p. 18).

Por isso, ao recorrermos a Bourdieu para avançar (ou complementar) a compreensão sobre as práticas de desenvolvimento no sistema internacional, nossa intenção é desenvolver alguns de seus conceitos que nos permita encontrar um eixo para organizar a complexa gama de recursos e discursos, práticas e idéias mobilizados pelos agentes internacionais na promoção do desenvolvimento. Conforme Mikael Madsen:

Devido a relativa abertura da definição de campo como uma rede de relações objetivas, configuradas em torno de questões diferenciadas, esta noção é bem apropriada para áreas de estudos que são marcadas ao mesmo tempo por fortes continuidades sociais e pela relativa reconstrução de novas práticas. A noção de campo, além disso, provê uma ampla base conceitual para examinar práticas sociais dispersas de caráter tanto nacional quanto internacional e para enquadrar essas práticas em uma estrutura única, a do campo, constituído na interface dessas forças sociais (MADSEN, 2006 p.4, tradução livre).¹⁰

2.2 Desenvolvimento como um campo de poder

Diante da complexa rede de agentes e práticas possíveis relacionados à promoção do desenvolvimento no sistema internacional, a primeira questão que se coloca é como definir as fronteiras daquilo que seria um campo de desenvolvimento e como esse campo se torna autônomo com relação a outros campos (como o da segurança ou do comércio internacional, por exemplo) no sistema de Estados. Para Bourdieu (2008), o campo se refere a uma representação

¹⁰ No original: By the relatively open-ended definition of the *field* as a network of objective relations configured around increasingly differentiated issues, the notion is well suited for studying subject-areas which are at one and the same time marked by strong *social continuities* and their reconstruction as relatively *new practices*. The notion of field moreover provides a broad conceptual ground for examining disperse social practices of both national and international character and framing these in a single structure, that of a field constituted at the interface of these social forces.

abstrata, deliberadamente construída pelo pesquisador para destacar um jogo específico a partir do qual os agentes comuns lançam seu olhar sobre o mundo social. Segundo Bourdieu:

A teoria do campo orienta e governa a pesquisa empírica. Ela força o pesquisador a questionar o que as pessoas estão jogando em um determinado campo [...] o que está em jogo, quais são os bens e propriedades buscados e distribuídos ou redistribuídos, e como eles são distribuídos, quais são os instrumentos ou armas que alguém precisa ter em ordem para jogar o jogo com alguma chance de vitória. (BOURDIEU *apud* VILLUMSEN, 2008, p.82, tradução livre).¹¹

Segundo Didier Bigo (2005), um campo apresenta quatro características. Primeiro, o campo deve ser lido como um *campo de forças*, ou um campo magnético que polariza os interesses dos agentes envolvidos. A força que polariza o campo é justamente o interesse compartilhado pelos agentes, que pode ser o interesse em se beneficiar do jogo ou simplesmente para definir suas regras, uma vez que os agentes tenham reconhecido que vale a pena participar do jogo. Esse interesse é definido por Bourdieu como a *illusio* do campo. Segundo Bourdieu: “*todo campo estimula um certo interesse, uma illusio, sob a forma de um reconhecimento implícito sobre o que está em jogo no campo e sobre como os atores do campo jogam o jogo de poder daquele campo*” (BOURDIEU & WACQUANT *apud* VILLUMSEN, 2008, p.83, tradução livre).¹² Nesses termos, a *illusio* é justamente o reconhecimento da existência de um alvo do jogo, é aquilo que motiva os agentes a se envolverem e a investirem no jogo.

O reconhecimento desse alvo, por sua vez, não é facilmente acessível para um agente externo ao campo, pois somente aqueles que adquirem as disposições convergentes com o objeto do campo conseguem despertar esse interesse. Por isso, aquele que está fora do jogo (e mesmo o observador) tende a ignorar as forças que mobilizam o campo e, justamente por isso, tendem a tratar o alvo do jogo como indiferente (BOURDIEU, 2007). Esse é o primeiro desafio empírico que deve ser investigado a partir da teoria do campo, tendo em vista que essa dinâmica de forças acaba por polarizar o campo, posicionando os agentes em estruturas hierárquicas que apontam quão próximos esses agentes estão de conquistar o alvo do jogo em um determinado momento.

¹¹ No original: the theory of the field orients and governs empirical research. It forces the researcher to ask what people are ‘playing at’ in this field (...) what are the stakes, the goods or properties sought and distributed or redistributed, and how they are distributed, what the instruments or weapons that one needs to have in order to play with some chance of winning

¹² No original: every field stimulates a certain interest, an *illusio*, in the shape of an implicit recognition of what is at stake in the field and how the actors in the field play the field power game

Derivado dessa primeira característica, o campo deve ser lido como um *campo de batalhas* em que alguns agentes tentam sobrepor suas visões de mundo sobre os demais na tentativa de conservar ou transformar as forças do campo. Ora, se o campo pressupõe a existência de um interesse, ainda que implícito, de conquista de algo, então, essa busca gera o ímpeto de concorrência entre os agentes ali envolvidos (BOURDIEU, 2007). Essa concorrência, estimulada pela *illusio*, poderia se limitar apenas à disputa para se beneficiar do jogo ou para definir suas regras, mas, no mundo social, tais disputas acabam por adquirir um sentido ainda maior e se orientam pela possibilidade de definição (e imposição) de uma verdade legítima a ser compartilhada por todos os agentes do campo (denominada por Bourdieu como *doxa*) e que irá, em última análise, dizer se o jogo é válido ou não. Segundo Trina Villumsen: “*as batalhas pela doxa são batalhas do tipo worldmaking no sentido de que os agentes que delas participam lutam para conseguir o poder de impor a versão legítima do mundo social e de suas divisões*” (VILLUMSEN, 2008, p.221, tradução livre).¹³

A *doxa*, objeto de tais disputas (ou batalhas, nos termos de Bigo) pode ser ainda mais velada e imperceptível ao observador externo - e mesmo para os agentes envolvidos no jogo - pois ela diz respeito ao conhecimento comum, não-dito, que constitui a realidade social e pode ser *performada* tanto por meio de práticas discursivas quanto não-discursivas. Por isso, só é possível identificar uma batalha pela imposição da *doxa* em momentos que projetos alternativos de *doxas* apresentam-se como ameaças à *doxa* prevalecente, ainda que tais batalhas permeiem o campo social de modo latente.

A terceira característica do campo, apontada por Bigo (2005), é o seu potencial para se tornar um *campo de dominação* em relação a outros campos, pois por ser apenas um recorte do espaço social, todo campo convive com o risco de ser “engolido” por outro campo mais forte ou por tentar dominar outros campos com base nos seus conhecimentos e *know-how*. Por fim, e derivado dessa terceira característica o campo pode ser lido como um *campo transversal* em que suas fronteiras estão sujeitas a flutuações intermináveis, tendo em vista a própria dinâmica das disputas sociais que se desenvolvem em seu entorno. O campo, nesse sentido, pode abranger diferentes agentes e diferentes posições em momentos distintos, pois ele sempre irá representar um momento anterior a uma nova configuração de forças.

¹³ No original: *Doxic battles were worldmaking battles in the sense that the agents participating in the battles strive to gain the power to impose the legitimate version of social world and its divisions*” (Swartz apud Villumsen, p221).

Cabe considerar que, segundo Bourdieu (2003), os agentes sociais não são conduzidos passivamente pelas forças do campo; não se trata de uma luta já ganha pelos dominantes. Ao contrário, os agentes adquirem disposições ao longo de sua vivência, denominadas *habitus*,¹⁴ que pode levá-los a lutar contra as forças do campo, “*resistir-lhes e, em vez de submeter suas disposições às estruturas, tentar modificar as estruturas em razão de suas disposições, para conformá-las às suas disposições*” (BOURDIEU, 2003, p.29). O jogo de forças, as lutas, as estratégias de dominação e a própria transversalidade do campo são orientadas pelo objetivo implícito de definição daquilo que é verdadeiro e reconhecido como legítimo. Por isso, o campo será construído, desconstruído, alargado ou encolhido dependendo daquilo que se reconhece e se valoriza como *objeto* próprio do campo.

Para engajarem-se nas batalhas pela definição ou redefinição desse objeto que, em última análise, diz respeito ao que de fato importa no campo, os agentes precisam dispor de recursos que lhes possibilitem fazer valer seus pontos de vista, seja por meio da força, da coerção ou do convencimento. Esses recursos ou armas que engendram as relações de poder no campo são os *capitais*. Bourdieu define capital como “*uma arma e um instrumento de luta que autorizam os possuidores do capital a desfrutar de poder, de influência e, portanto, da própria existência no campo*” (BOURDIEU *apud* VILLUMSEN, 2008, p. 100, tradução livre).¹⁵ Esses poderes sociais fundamentais, nos termos de Bourdieu (1990), são constituídos de diferentes espécies e formas, de modo que para cada campo social existe uma combinação de capitais específicos percebidos e reconhecidos como legítimos. Por isso, até mesmo a definição do capital específico que será valorizado no campo está sujeito à constante negociação entre os agentes. Conforme Bourdieu:

[...] os agentes estão distribuídos no espaço social global, na primeira dimensão [objetiva] de acordo com o volume global de capital que eles possuem sob diferentes espécies e, na segunda dimensão [subjéctiva], de acordo com a estrutura de seu capital, isto é, de acordo com o peso relativo das diferentes espécies de capital, econômico e cultural, no volume total do seu capital. (BOURDIEU, 1990, p.154)

A maneira pela qual os agentes mobilizam o capital que possuem e como eles buscam converter esse capital em capacidades de poder pode revelar aos próprios agentes (e ao

¹⁴ Em linhas gerais, o conceito de *habitus* diz respeito aos esquemas de percepção, as estruturas mentais, as maneiras de ser dos agentes que lhes permite a apreensão do mundo social. O *habitus*, segundo Bourdieu, é adquirido pela interiorização das estruturas do mundo social através da experiência durável de uma posição no mundo social (BOURDIEU, 1989).

¹⁵ No original: a weapon and a stake of struggle [which] allow the possessors of that capital to wield a power, an influence, and thus to exist in the field.

observador externo) aquilo que está em jogo no campo. Conforme Moraes (2005), o desafio de se atuar no desenvolvimento exige “*intervir sobre a própria definição dos fins e sobre os ambientes que os constituem. Exige também a intervenção sobre a definição dos recursos e de sua escassez, ou seja, sobre a possibilidade de transformar em recursos aqueles materiais que antes não apareciam nesta forma.*” (p.6) Não só isso: as dinâmicas de mobilização e alocação do capital válido no campo revelam também as fronteiras do campo (os *insiders* e os *outsiders*), as suas hierarquias, bem como os seus principais agentes. Segundo Barros (*apud* Ribeiro, 2007), a distribuição de capital no campo possibilitará a emergência de “agentes nucleares”, isso é, “*aqueles com mais poder para influenciar a configuração e tendências de um campo (no caso, as Nações Unidas, o Banco Mundial e as ONG’s mais influentes)*” (p. 277).

Ora, se é a mobilização do capital, por meio de práticas lingüísticas e não lingüísticas, que informa aquilo que está em jogo, então nenhum passo rumo a definição das fronteiras do campo pode ser dado antes de se discutir qual é o capital valorativo no campo. Por isso, a identificação desse capital válido deve estar no centro da análise, pois é ele que promove pontos de acesso a diferentes tipos de agentes, selecionando e estabelecendo fronteiras de participação, ao mesmo tempo em que permite a definição das posições de hierarquia no interior do campo (VILLUMSEN, 2008). Nesse sentido, a análise proposta por Bourdieu não provê (e não pode prover) um manual do que exatamente deve ser estudado. Para sermos coerentes com a própria teoria não podemos assumir a existência de um campo de desenvolvimento *a priori*; esse campo deve ser delineado vis-à-vis aquilo que se constituiria como algo relevante para o estabelecimento de vínculos sociais e de fronteiras de pertencimento.

Por isso, a existência do campo deve ser documentada e não simplesmente assumida pela pesquisa. Isso torna a tarefa do pesquisador em certa medida um pouco mais minuciosa e descritiva. Mas, esse passo é importante se quisermos ajustar as nossas lentes para captar a evolução das práticas de desenvolvimento e como essas práticas foram articuladas vis-à-vis a própria dinâmica de circulação de bens e informações entre os agentes comprometidos com a idéia de desenvolvimento na comunidade internacional. Conforme Didier Bigo, “*o que está imediatamente em jogo aqui é entender como os efeitos práticos do campo entram em operação*”(BIGO, 2006, p. 32, tradução livre).¹⁶

¹⁶ No original: what is immediately at stake here is to understand how practical effects of the field enter into operation.

2.3. Aproximações do campo de desenvolvimento no entorno do Banco Mundial

Conforme discutimos, a delimitação de um campo demanda a existência de uma verdade compartilhada, denominada por Bourdieu como *doxa*, que permite a polarização das categorias que organizam aquilo que é válido e, portanto, mais relevante e aquilo que é relegado às margens do campo. Essa verdade é aceita intersubjetivamente pelos agentes que dele faz parte como premissa de seu próprio comportamento, atribuindo significado às práticas rotineiras. Portanto, a mudança dessa verdade supõe, em última análise, uma mudança de hábito, uma mudança das práticas (e vice-versa). A análise proposta por Bourdieu busca dar conta das mudanças sociais ao permitir que os agentes coloquem em questão a própria validade da *doxa*. A *doxa* é objeto de batalha pelos agentes, pois a *doxa* aplica-se a todo o domínio do campo ao informar tanto os dispositivos e propriedades aceitos, quanto a visão válida sobre o mundo social mais amplo. A *doxa* favorece ou desfavorece, inclui ou exclui certas práticas e certos agentes; por isso, aqueles agentes cujos interesses e recursos convergem para a *doxa* (então prevalecente) serão mais beneficiados pela configuração de forças no campo. Conforme Bourdieu:

Aqueles que, num estado determinado da relação de força, monopolizam (mais ou menos completamente) o capital específico, fundamento do poder ou da autoridade específica de um campo tendem a estratégias de conservação [...], enquanto os que possuem menos capital tendem à estratégias de subversão – as da heresia [ou *heterodoxia*]. (BOURDIEU, 1983, p.90)

No momento de emergência do discurso do desenvolvimento, notadamente após a II Guerra Mundial, o que se tinha era um processo complexo de criação e consolidação de instituições, em que os países dominantes delegavam gradualmente às organizações internacionais recém-criadas a tarefa de promoção do desenvolvimento. Naquele momento, não estava claro qual seria o papel dessas novas organizações, qual o tipo de ações elas desempenhariam, como elas poderiam intervir nas políticas de seus Estados membros, muito menos que desenvolvimento era esse que elas deveriam promover.¹⁷ A princípio, dois caminhos poderiam ser trilhados por essas organizações: elas poderiam funcionar como uma espécie de *fórum* em que participariam seus Estados membros para discutir e propor políticas de

¹⁷ As próprias motivações que teriam levado os Estados a criar e a agir por meio desses organismos ainda permanecem como um ponto de discussão teórica entre analistas internacionais. Ver: Snidall e Abott (1998); Barnett e Finnemore (1999).

coordenação do sistema internacional e, nesse caso, seriam o palco de mobilização direta dos interesses dos Estados Nacionais vis-à-vis as dinâmicas políticas que permeavam as relações internacionais; ou, poderiam adquirir condição de agência nas relações internacionais, balizando os interesses dos Estados membros na construção de um padrão de conduta próprio e independente deles.

A decisão por um caminho ou outro não estava nas mãos dessas organizações, tampouco nas de seus criadores – como esse trabalho pretende demonstrar. Mas, o ponto de partida comum a essas organizações internacionais, tanto as de Bretton Woods – Banco Mundial (doravante BIRD) e Fundo Monetário Internacional (doravante FMI) – quanto a própria Organização das Nações Unidas (doravante ONU) e suas agências especializadas era a existência de uma estrutura burocrática própria que lhes conferia a posse de recursos mínimos para sua existência material e concreta (tais como sede física, corpo de funcionários, mandato de ações, etc) – e isso lhes diferenciaria, definitivamente, de outros tipos de instituições internacionais (RUGGIE, 1992) na definição de suas formas de atuação.

A partir da leitura de Bourdieu, podemos inferir que a primeira condição de agência é a posse de um montante de recursos concretos (tangíveis e intangíveis) que possibilita ao agente a ocupação de uma posição empírica no mundo social (e, por decorrência disso, ser percebido pelos demais como ocupante de tal posição).¹⁸ Esses recursos, quando mobilizados dentro de uma lógica social são “capitalizados” em conformidade àquilo que é valorado no mundo social e tornam-se capitais ou instrumentos de ação, nos termos de Bourdieu. Nessa lógica, o ponto crítico para que essas organizações internacionais atuassem como *agentes* e não simplesmente como *fóruns* estava (i) na mobilização e no acúmulo de recursos passíveis de serem capitalizados para dotá-los de *agência* no campo social e (ii) a existência do campo social em si, ou seja, de um jogo social (de uma *illusio*) que mobilizasse os agentes em torno de uma batalha qualquer, possibilitando que tais recursos fossem transformados em capitais para se agir em nome de algo (pela definição de uma *doxa*, talvez).

Portanto, essas organizações, para tornarem-se agentes, precisavam acumular capitais para autorizá-las a atuar e se posicionar naquele espaço social aberto pelo discurso do

¹⁸ Lembramos aqui da fórmula relacional utilizada por Bourdieu (2007c) para identificar as relações que se estabelecem entre os agentes no mundo social: deve-se levar em conta (a) as posições sociais/empíricas ocupadas pelos agentes dada pelo volume de capital acumulado, (b) as suas disposições ou *habitus* (esquemas perceptivos adquiridos na experiência prática) e (c) suas tomadas de posição (escolhas realizadas a partir das posições e disposições).

desenvolvimento no sistema internacional. Ao mesmo tempo, precisavam mobilizar sua cesta de capitais para definir os termos que dariam significado às políticas de desenvolvimento e colocá-las em prática *independentemente* dos jogos de interesses dos Estados Nacionais. Esse seria um caminho possível para que essas organizações tivessem condições de construir um campo de ação que lhes garantisse autonomia de atuação, conferindo-lhes o estatuto de agentes. Nesse sentido, a emergência de um campo de desenvolvimento nas relações internacionais, com suas dinâmicas próprias de poder, se dará em torno de uma *illusio* que, por sua vez, só será percebida por agentes que já tenham ocupado um lugar no espaço social e, mais do que isso, tenham internalizado disposições que lhes permitam reconhecer a existência dessa *illusio* que, em nosso caso, se refere ao objeto de disputa em torno do desenvolvimento.

Se essa dinâmica se faz presente, é possível, então, sustentar o argumento de que o “*desenvolvimento, este mais do que um conceito, seria um campo em disputa. Disputa pelo seu próprio significado: o que é? O que implica, supõe ou propicia?*” (MORAES, 2005, p.9). Alguns autores já trabalham com a idéia de desenvolvimento a partir da teoria de campo de Bourdieu. Arturo Escobar (1995), por exemplo, argumenta que em nome da promoção do desenvolvimento, uma série de elementos, agentes e práticas foram mobilizados e articulados nas relações internacionais, reforçando o papel de algumas organizações internacionais como agentes do sistema de Estados. Segundo o autor, o resultado final da retórica de promoção do desenvolvimento foi a criação de um espaço de pensamento e ação, de um campo estruturado por certos padrões de conduta que lhe conferia uma existência autônoma.

Em resumo, [esse discurso] deu existência a uma espaço definido não só por um conjunto de objetos com os quais ele se relacionava, mas um conjunto de relações e práticas discursivas que produzia sistematicamente objetos, conceitos, teorias e estratégias inter-relacionados. (ESCOBAR, 1995, p.42, tradução livre).¹⁹

O argumento de autores que já trabalham nessa lógica (ESCOBAR, 1995; ESTEVA, 1995 e RIBEIRO, 2007), é de que o discurso do desenvolvimento acabaria por se desdobrar em relações de dominação e de poder, uma vez que as iniciativas vinculadas aos programas de desenvolvimento se assentam em uma abundante desigualdade de acesso a recursos tangíveis e

¹⁹ No original: In short, it brought into existence a space defined not so much by the ensemble of objects with which it dealt but by a set of relations and a discursive practice that systematically produced interrelated objects, concepts, theories, strategies, and the like.

intangíveis. Por isso, Ribeiro (2007) analisa a dinâmica do desenvolvimento como um campo de poder marcado por diferentes visões e posições políticas que variam conforme a acumulação de poder econômico, lingüístico, social e técnico dos agentes envolvidos. Segundo o autor, o campo de desenvolvimento abrange agentes de diferentes capacidades de poder e de interesses, em que as instituições são partes importantes deste campo que se expressa “*concretamente em disparidades existentes entre, digamos, as ações do Banco Mundial e aquelas de uma pequena ONG na Índia*” (Ribeiro, 2007, p.277).

Nessa perspectiva, temos bons indícios para acreditar que o discurso do desenvolvimento, tal como apresentado hoje nas relações internacionais, tenha conseguido de fato consolidar agentes (que não apenas Estados Nacionais) e estruturar-se como um campo de poder no sentido de uma esfera relativamente autônoma em relação a dinâmica da política internacional. Contudo, essa afirmação não pode ser feita sem uma investigação empírica que revele os caminhos percorridos para a emergência e constituição desse campo. Por isso, a primeira pergunta que deve ser feita para identificarmos as fronteiras de um possível campo de desenvolvimento é “quais os tipos de capitais autorizam certos atores a participarem no campo?” (VILLUMSEN, 2008,p. 99). Ou, rephraseando essa pergunta, quais os capitais valorativos provêm pontos de acesso ao campo, autorizando certas organizações internacionais a se consolidarem como agentes do desenvolvimento?

Conforme Bourdieu (*apud* VILLUMSEN, 2008), não se pode negar a relevância do capital econômico na estrutura social, tendo em vista a sua fungibilidade para outros tipos de capitais. Nas políticas desenvolvimento, o capital econômico tem se mostrado fundamental para o financiamento das políticas de ajuda e para o funcionamento de todo o arranjo multilateral. Não por acaso, as primeiras formulações do discurso do desenvolvimento tinham como principal ingrediente o capital econômico, pois partia-se da premissa que o investimento seria o responsável por gerar crescimento econômico e desenvolvimento. Mas de onde viria esse capital? Tendo em vista que os países subdesenvolvidos estavam envoltos em um ciclo vicioso de pobreza e escassez material, esse capital deveria vir de fora, proporcionado pelo sistema internacional (ESCOBAR,1995). Daí, a relevância desse capital para a estruturação do campo de desenvolvimento. Um aspecto importante para a constituição do orçamento das Organizações Internacionais é o número de países credores e o percentual do PIB que eles estão comprometidos a investir nas agências multilaterais. Nesse sentido, o acúmulo do capital econômico estaria

atrelado à capacidade dessas organizações para captar crédito não só para gerir os fundos de desenvolvimento, mas principalmente para a manutenção de seus quadros burocráticos.

Adicionalmente, outro tipo de capital que pode ser considerado importante nesse campo é o conhecimento. A esse respeito, Finnemore e Barnett (1999) afirmam que é por meio da produção de conhecimento que as OI's adquirem condição de agência nas relações internacionais.²⁰ Segundo os autores, esse conhecimento permite que as OI's (i) classifiquem a realidade ao afirmar ou criar categorias sobre os agentes e suas práticas; (ii) atribuam sentido e significado às diferentes classificações, conferindo-lhes valores; (iii) e disseminem essas categorias e seus respectivos significados no sistema internacional. Podemos, então, entender esse conhecimento como um tipo de *capital científico* mobilizável pelos agentes. Esse capital pode ter um caráter mais *teórico*, sendo um conhecimento embasado por teorias que fundamentam as relações de causalidade no campo; ou *técnico*, que seriam as próprias técnicas que permitem não só a operacionalização, como o próprio julgamento avaliativo das práticas. Conforme Bourdieu:

[...] o capital científico é um tipo particular de capital simbólico, um capital baseado em conhecimento e reconhecimento. Ele é um poder que funciona como uma forma de crédito, pressupondo a confiança ou a crença daqueles que o vivenciam porque estão dispostos (por sua formação ou pelo simples fato de pertencerem ao campo) a lhe atribuir crédito e confiança. (BOURDIEU *apud* VILLUMSEN 2008).

Concordamos com Bourdieu que capital científico seja um tipo de capital simbólico e, por isso, pode ser adquirido e mobilizado tanto em sua forma objetivada quanto incorporada. A primeira forma seria mobilizada pelos agentes por meio do investimento em aquisição e consumo de bens científicos, como livros e outros recursos tecnológicos, ao passo que a segunda forma representaria o investimento em educação e na produção de conhecimento para o aprimoramento científico do próprio agente.

Segundo Bourdieu, a mobilização do capital científico em sua forma incorporada demanda dos agentes um tempo necessário para a acumulação, pois sua aquisição não é imediata e exige um trabalho constante de aprendizado, inculcação e assimilação (BOURDIEU, 1999). No caso de

²⁰ Autores que entendem as OI's como produtoras de conhecimento, reconhecem que a complexidade crescente das questões globais exige cada vez mais conhecimento técnico e especializado para a regulação e tomada de decisões nas instituições internacionais. Nesse contexto, o conhecimento passa a ser uma variável fundamental para a legitimação e constituição de agentes com autoridade no cenário internacional (HAAS, 1990; HASENCLEVER, 1997; FINNEMORE, BARNETT 1999).

organizações burocráticas, a aquisição e incorporação de capital científico pode demandar um esforço ainda maior, sendo necessária a constituição de um departamento próprio de pesquisa e o desenvolvimento de novas técnicas ou tecnologias para aprimoramento do negócio. Os centros de pesquisa e as firmas consultoras que atuariam na órbita dessas organizações, também podem exercer uma influência considerável na produção de conhecimento, no acúmulo de dados estatísticos e na elaboração de ferramentas metodológicas que embasam a atuação dos agentes no campo.

Um terceiro tipo de capital relevante no campo do desenvolvimento é o capital social. Conforme Villumsen, “*capital social diz respeito a formação de redes sociais e ao poder que é conferido aos agentes pelo simples fato de conhecer e/ou representar (os direitos das) pessoas que participam do campo*”(VILLUMSEN, 2008, p. 156). Trata-se, pois, da condição de representação legítima, uma vez que a capacidade de representar agentes assegura o poder de falar em nome dos demais e, conseqüentemente, da tomada de posição de autoridade no campo. Gustavo Ribeiro ao analisar a importância das redes sociais no campo do desenvolvimento observa que “na verdade, a proeminência de “amizades instrumentais”, um grande motor na criação de redes, é tão forte em grandes organizações burocráticas que as redes normalmente se cristalizam em panelinhas internamente a esses cenários” (RIBEIRO, 2007, p.281).

A mobilização do capital social está atrelado, em grande medida, às relações pessoais que se desenvolvem entre os burocratas das organizações internacionais, dos governos dos países doadores, dos países beneficiários, das empresas que prestam serviços para a execução de projetos e também dos acadêmicos. Essas relações acabam por promover alianças políticas e redes de confiança entre os atores participantes da comunidade internacional desenvolvimentista em que as “panelinhas funcionais”, nos termos de Ribeiro (2007), exercem uma função importante no campo ao tornar um pouco mais previsível um cenário cujas intervenções supõem muitas incertezas e desafios.

Por fim, outro tipo de capital a ser considerado é o capital moral (ou simbólico). Esse capital apresenta uma conotação diferente dos demais tipos de capitais por ser um capital que perpassa todas as outras espécies. Isso é, não se trata de um capital a parte, possível de ser adquirido de forma isolada, mas trata-se de um poder que reveste as demais espécies de capital. O capital moral é justamente aquele que permite a diferenciação entre os pesos relativos de cada capital no campo, pois é ele que delimita os sentidos (ou a capacidade de poder) das demais

espécies de capital. Os agentes adquirem, acumulam e mobilizam o capital simbólico na própria interação prática, em cada luta pela nomeação legítima do campo. O poder simbólico, nesse sentido, é um poder estruturado (pois, seu exercício está subordinado a posse de outros capitais), mas ao mesmo tempo estruturante na medida em que ele apresenta capacidade transformadora sobre o campo ao delimitar o sentido das relações de força, bem como das formas legítimas de dominação.

O capital moral está, portanto, intimamente conectado à construção da doxa no campo e, principalmente, à forma como os agentes irão invocar a norma articulando-a aos seus capitais para se posicionarem no campo. Ou seja, o capital moral revela como a doxa será interpretada e praticada no campo, como ela será traduzida em diferentes “gostos” e distinções sociais vis-à-vis as normas valorativas e culturais prevalentes em um dado momento. Segundo Villumsen: quando uma norma valorativa é invocada, um agente acumula capital moral que o distingue dos demais agentes no campo e potencialmente altera a hierarquia do campo. (VILLUMSEN, 2008, p.164, tradução livre).²¹ Nesse sentido, a mobilização do capital moral se revela no apelo público, nas estratégias de oficialização e universalização de valores legítimos, convergentes com aquilo que representaria o ideal coletivo do discurso do desenvolvimento. Em resumo:

Além do capital econômico (riqueza, patrimônio) e do capital cultural (os saberes e conhecimentos adquiridos ao longo da sua trajetória de vida), existem também o capital social (as relações sociais) e o capital simbólico (o reconhecimento social através do prestígio e da honra), sendo este último uma fusão dos demais. (SILVA, p.65, 2009).

A partir da identificação dessa gama de capitais potencialmente mobilizada pelos agentes para a atuação no campo do desenvolvimento, o objetivo desse trabalho é entender a conformação de um possível campo internacional de desenvolvimento a partir das interações visíveis e objetivas das organizações internacionais em torno desses capitais. Especificamente, interessa-nos entender como essas OI's se posicionam e se diferenciam diante das políticas de ajuda; como elas mobilizam seus recursos e os capitalizam para atuar no campo; e, por fim, qual o vetor que orienta (e polariza) a prática dos participantes em diferentes momentos.

Nessa perspectiva, sabemos que o Banco Mundial é um agente nuclear nas políticas de desenvolvimento, não só por ter sido o primeiro banco multilateral a desempenhar tal atividade,

²¹ No original: “When a valued norm is invoked, an agent accumulates moral capital that distinguishes the agent from other agents in the field and potentially alters the hierarchy in the field”.

mas por contar com uma grande capacidade para mobilizar os capitais necessários para manter a maior carteira de projetos e programas executados em todos os continentes (BØÅS & MCNEILL, 2003). Isso não significa que ele seja o líder inquestionável, o “papa do desenvolvimento”, como alguns afirmam;

[...] essa visão é muito simplista. Há muito mais na dinâmica do sistema multilateral do que simplesmente “seguir o líder”. Cada instituição multilateral tem a sua própria agenda que ela tentará alcançar. Isso é necessário tanto para sua legitimidade quanto para seu financiamento futuro. (BØÅS; MCNEILL, 2003, p. 47, tradução livre).²²

Contudo, ao propormos a leitura da cooperação para o desenvolvimento sob a ótica de campos de poder, precisamos partir de algum ponto de referência para entendermos como os agentes construíram gradualmente uma estrutura dóxica - o discurso do desenvolvimento - e ao mesmo tempo foram conformados por ela em suas próprias práticas. Para isso, tomaremos como ponto de referência as práticas do Banco Mundial, em especial, como essa instituição tem mobilizado sua cesta de capitais para defender seu ponto de vista sobre o que seja desenvolvimento. A partir da identificação daquilo que está em jogo teremos condições de delimitar as fronteiras desse campo e os padrões de interação entre os agentes que dele participam.

Assim, tendo em vista esses tipos específicos de capital escolhidos para análise do campo de desenvolvimento, o nosso próximo passo é analisar a constelação de capitais mobilizados pelo Banco Mundial na performance de suas práticas em dois importantes momentos da história de consolidação do campo: primeiro, durante sua constituição formal em Bretton Woods em 1944; e segundo, durante o primeiro momento de inflexão do campo, no auge da Guerra Fria, com a elaboração do Relatório Pearson, em 1969. O objetivo dessa análise é identificar a doxa que orientava as interações práticas no campo, nesses diferentes momentos, a partir da observação de como o Banco Mundial, agente nuclear no campo, mobilizava e negociava seus diferentes tipos de capital vis-à-vis os demais agentes, em especial a ONU e suas agências especializadas.

Apesar da escolha pela divisão dessa análise em dois momentos que cerceiam grandes conferências no campo, nosso intuito não é se restringir aos entendimentos construídos nessas conferências, mas tomá-los como um ponto de referência para identificar o “estado da arte”

²² No original: this view is too simplistic. There is much more to the dynamics of multilateral system than “follow the leader”. Each multilateral institutions has its own agenda that it wil try to achieve. This is necessary both fot its legitimacy and future funding

daquilo que seria a doxa do campo naquele período. Conforme Bourdieu (2007b), um dado momento no campo sempre será o resultado de um jogo de forças passadas e o início de uma nova configuração por vir. Portanto, a partir da análise desses pontos de referência, pretendemos observar como gradualmente novos tipos de capital passaram a fazer sentido nas práticas discursivas dos agentes face à doxa prevalecente no campo.

3. OS DELINEAMENTOS DO CAMPO DE DESENVOLVIMENTO NA SOMBRA DE BRETTON WOODS

O período que analisaremos na sombra da conferência de Bretton Woods foi marcado pela criação e consolidação das primeiras organizações multilaterais que tinham, entre outros objetivos, a missão de auxiliar os estados em suas atividades produtivas para a promoção do desenvolvimento. A criação dessas organizações – e aqui destacamos não somente aquelas diretamente resultantes da Conferência de Bretton Woods, mas também as agências especializadas da ONU - foi acompanhada por uma série de negociações entre os Estados membros e entre os próprios dirigentes escolhidos para conduzi-las sobre quais seriam suas formas de atuação no sistema internacional.

Naquele momento, conforme discutimos no capítulo anterior, não estava claro se essas organizações atuariam como fóruns dos Estados Nacionais ou se elas seriam dotadas da condição de agência para desempenhar funções próprias nas relações internacionais e qual o grau de autonomia de suas ações em relação aos Estados Nacionais. Tampouco estava claro qual o jogo da política internacional que essas organizações estariam jogando; quais seriam suas agendas e seus instrumentos de ação. Tudo indicava a formação de um jogo dividido entre o leste e o oeste e uma filiação ao projeto político estadunidense, não por acaso, o anfitrião das recém criadas instituições e o principal mentor das políticas de ajuda internacional. O entusiasmo e a investida norte-americana nesse arranjo multilateral podem ser ilustrados na fala do Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Fred Vinson, durante a cerimônia de assinatura dos Acordos de Bretton Woods:

A História está sendo escrita hoje enquanto nós produzimos esses documentos e sopramos o sopro de vida do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Nós podemos estar gratos de que a história que estamos escrevendo agora não é um outro capítulo na quase infinita crônica da guerra e da luta. Nossa missão é de paz – não somente um serviço superficial de ideais de paz – mas de ação, ação concreta, desenhada para estabelecer os fundamentos econômicos da paz e os pilares de uma genuína cooperação internacional. Se essas duas grandes instituições internacionais são para atingir a missão que o mundo lhes delegou para tomar conta, serão necessários o comprometimento incondicional e a cooperação de cada um dos países membros e de seus povos. (*Treasury Department, Press Release, December 27, 1945, tradução nossa*)²³

²³ No original: History is being written today as we execute these documents and breathe the breath of life into the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development. We can be thankful

É nesse contexto de preocupações com a estabilidade econômica e com a segurança internacional - e sob os auspícios da política externa estadunidense - que são criados os primeiros instrumentos para operacionalização das políticas de desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas. Os Artigos de Acordo do chamado “Sistema Bretton Woods”²⁴ previam a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que, juntos, tinham como objetivo garantir a estabilidade do sistema financeiro internacional e estimular o crescimento econômico. Se, por um lado, o FMI dispunha de recursos financeiros e poderes de monitoramento para controlar o movimento de capitais internacionais e penalizar os países que adotavam medidas financeiras irresponsáveis, por outro lado, o BIRD funcionaria como uma agência internacional de empréstimos, disponibilizando capital para investimentos produtivos.

Paralelamente à criação do Sistema Bretton Woods, foram criadas outras agências que também atuavam direta ou indiretamente com o objetivo de promover o desenvolvimento entre os povos. Podemos destacar a Agência das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação (UNRRA), criada em 1943, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), criado em 1946, a Conferência para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), estabelecida em 1964 e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estabelecido em 1967. A princípio, nenhuma dessas organizações, a exceção do PNUD, tinha como objetivo exclusivo a cooperação internacional para o desenvolvimento. Isso porque, a agenda de desenvolvimento, durante os anos 50 e 60, ainda estava mesclada com outras temáticas e prioridades que mobilizavam os interesses não só dos Estados membros, como dessas próprias organizações.

Por isso, a análise desse período perpassará desde a concepção básica do que seria um projeto de promoção de desenvolvimento em parâmetros internacionais até as primeiras movimentações que suscitaram o delineamento de um campo de ação no entorno dessa temática, já em meados dos anos 60. Entendemos que as duas primeiras décadas após a Conferência de Bretton Woods formam um momento decisivo para a construção do *modus operandi* que

that the history we are now writing is not another chapter in the almost endless chronicle of war and strife. Ours is a mission of peace – not just lip service to the ideals of peace – but action, concrete action, designed to establish the economic foundations of peace on the bed rock of genuine international cooperation. If these two great international institutions are to achieve the mission which the world has so hopefully entrusted to their care, it will require the wholehearted and concerted cooperation of each of the member countries and their people

²⁴ A definição preliminar de grande parte dos elementos de estruturação desse arranjo multilateral que, mais tarde, tornar-se-ia o principal financiador do desenvolvimento das nações mais pobres, esteve concentrada nas mãos de representantes dos 44 países reunidos na Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas, realizada na cidade de Bretton Woods, em 1944.

sustentava as práticas empreendidas pelo BIRD, mais tarde denominado Banco Mundial, e pelos demais agentes comprometidos com a cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, o desenho institucional colocado em Bretton Woods oferece um bom ponto de partida para se compreender como profissionais e dirigentes oriundos de diversos países interagiam e investiam seus capitais para a definição daquela que seria a doxa de desenvolvimento a ser promovida pela comunidade internacional. Por isso, se podemos falar em um campo de desenvolvimento, esse campo emergirá a partir das constantes interações e na forma como os agentes mobilizavam seus capitais econômicos, técnicos, sociais e simbólicos nos anos que se passaram nas sombras de Bretton Woods.

3.1 A mobilização do capital econômico em Bretton Woods

Conforme apresentado no capítulo anterior, entendemos que o capital econômico destaca-se como um dos tipos de capital mais relevantes na temática do desenvolvimento, pois a ajuda internacional, orientada para esse fim, pressupõe a mobilização de um volume considerável de recursos financeiros para o financiamento das políticas e projetos de intervenção. Nessa lógica, quanto mais recursos, sejam eles em forma de moedas, garantias ou ouro, fossem acumulados pelas organizações internacionais, maior sua capacidade para financiar projetos e também para expandir seus gastos próprios de funcionamento e manutenção.

Em Bretton Woods, essa provisão de recursos financeiros foi, pela primeira vez na história do sistema internacional, orquestrada por um arranjo multilateral que previa a concessão de recursos sob a forma de empréstimos aos países membros para o equilíbrio de suas economias. A injeção de capital financeiro no sistema internacional, pela via de um arranjo público multilateral, tinha como objetivo estimular os investimentos de longo prazo que foram significativamente reduzidos no período entre guerras.

O Banco foi criado para atingir esse objetivo geral. Sua função principal era estimular os investimentos privados externos por meio de garantias e participação; sua segunda função era complementar o mercado privado de capitais por meio do financiamento a projetos importantes que não poderiam ser financiados por fundos privados em termos razoáveis. (KNORR, 1948, p.21, tradução nossa).²⁵

Naquele momento, parecia claro que o setor privado não iria arcar com os custos de reconstrução das economias nacionais por conta própria e que seria necessária a aplicação de recursos públicos para a retomada do crescimento econômico. A cooperação internacional, nesse sentido, proporcionaria a mobilização de capital financeiro para prover garantias e complementar o investimento em projetos necessários para reestimular tanto o setor público quanto privado; essa era a missão do Banco Mundial.

Em 1947, o Banco Mundial contava com 45 países membros, totalizando um capital nominal de US\$ 8,225 milhões. Nos primeiros anos de funcionamento do Banco, apenas 1/5 desse montante era disponibilizado para pagamento direto aos países, sendo que os 4/5 restantes funcionavam como uma reserva para garantir os investimentos do setor público. Conforme Knorr (1948), o Banco foi desenhado para operar em três tipos de operações financeiras: (i) concessão de garantias aos empréstimos concedidos ordinariamente pelo setor privado; (ii) concessão de crédito por meio da venda de suas próprias debêntures nos mercados financeiros e (iii) concessão de empréstimos diretos aos países a partir de fundos próprios.

É importante ressaltar que a mobilização de capital econômico, naquele momento, não foi uma tarefa fácil para o Banco Mundial. Sua sustentabilidade financeira dependia quase que exclusivamente de investimentos do setor privado norte-americano, o que acabava por tornar suas operações um tanto quanto “conservadoras”, pois estavam vinculadas aos interesses desses investidores no mercado de ações *Wall Street* (KNORR, 1948). Por isso, a análise dos riscos de qualquer operação financeira realizada pelo Banco Mundial se apresentava como uma preocupação relevante para os acionistas do Banco. Ainda que os riscos do investimento fossem divididos internacionalmente, era necessário um aparato institucional para subsidiar uma alocação do capital econômico mais “segura”, para que os recursos do financiamento fossem

²⁵ No original; the Bank was created to meet this overall need. Its chief function was to stimulate private foreign investments by means of guarantees and participation; its second function was to supplement the private capital market by financing worthy projects for which private funds could not be found on reasonable terms

direcionados para projetos economicamente relevantes e para países com condições de pagamento dos serviços da dívida.²⁶

Em seus primeiros anos, o único requisito exigido pelo Banco Mundial para conceder o empréstimo e suas garantias era que os recursos fossem destinados para a aquisição de bens e contratação de serviços que atendessem às *necessidades urgentes* dos países membros. Essas necessidades deveriam ser destacadas na lista de projetos a ser apresentada ao Banco e este priorizaria aqueles que apresentavam o maior grau de produtividade e o maior impacto no fortalecimento econômico dos países beneficiados: “*para ter efetividade máxima, portanto, os investimentos do Banco devem ser destinados para aqueles empreendimentos que irão mais contribuir para o fortalecimento da economia dos países mutuários*” (IBRD, 1950, p.9, tradução nossa).²⁷ Acorde esses critérios, os primeiros empréstimos realizados pelo Banco Mundial destinaram-se exclusivamente aos países europeus, que tinham como necessidade urgente a reconstrução da infra-estrutura destruída pela II Guerra e, para isso, precisavam de capital para reerguer suas economias:

Os primeiros empréstimos de reconstrução para França, Dinamarca e Países Baixos, por exemplo, estavam desenhados para atender as necessidades urgentes daqueles países por fundos financeiros externos para (IBRD, 1950, p.8, tradução nossa).²⁸

Contudo, nesse mesmo período, observa-se o aumento gradual do volume de recursos destinados aos países menos desenvolvidos que, já no final da década de 50, tornaram-se a maior clientela do Banco, absorvendo 91% dos recursos outorgados entre 1958 e 1983 (BAER e LICHTENSZTEJN, 1986, p.205).

Com a adoção do Plano Marshall pelos Estados Unidos em abril de 1948, o Banco foi capaz de deixar os projetos de reconstrução urgente para assumir sua tarefa de longo prazo: assistência no desenvolvimento econômico de seus países membros. Ele continuou a emprestar para a Europa, mas agora ele também começou a tratar

²⁶ Essa preocupação com as condições de pagamento do destino do capital econômico é uma característica inovadora desse arranjo multilateral, pois até então os empréstimos internacionais eram concedidos sem nenhum critério publicamente definido (KNORR, 1948).

²⁷ No original: to be of maximum effectiveness, therefore, Bank investment must be devoted to those undertakings which will contribute most to strengthening the economy of the borrowing countries.

²⁸ No original: the early reconstruction loans to France, Denmark and the Netherlands, for example, were designed to meet emergency needs of those countries for foreign funds to finance a large variety of imports essential to the continued running of their industries

ativamente com os países menos desenvolvidos em vários lugares do mundo. (IBRD, 1955, p. 30, tradução nossa)²⁹

Nos projetos destinados aos países menos desenvolvidos, o capital econômico concedido “*não era simplesmente para restaurar componentes faltantes em uma economia já madura; era para fortalecer a base*” (IBRD, 1955, p. 30, tradução nossa).³⁰ Por isso, a maior parte dos empréstimos realizados nesse período foi destinada para o investimento em infra-estrutura básica, principalmente para o setor de transportes, ferrovias e estradas, em países da África e América Latina. Também foram financiados grandes projetos de energia no Japão, no Brasil e no Paquistão e projetos para o estímulo à produção industrial no Chile, na Turquia e no Peru. Todas essas atividades contribuíram para aumentar o capital financeiro do Banco Mundial nesse período, diversificando também a origem dos recursos: em 1953, o aumento dos fundos foi proporcionado por 39% de capital norte-americano e 61% de outros países (IBRD, 1954). Com isso, em sua primeira década de existência o Banco já contava com 104 projetos aprovados em mais de 36 países (GRÁF.1).

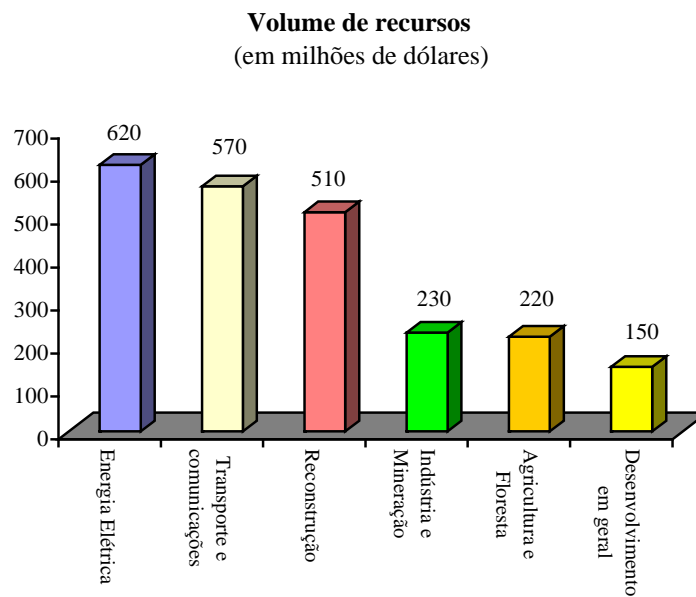


GRÁFICO 1: Empréstimos Concedidos pelo Banco Mundial por propósito de 1944 até 30 de junho de 1954.
Fonte: (IBRD, 1955)

²⁹ No original: with the adoption of the Marshall Plan by the United States in April 1948, the Bank was able to turn from the emergency of reconstruction to its long-term task: assistance in the economic development of its member countries. It continued to lend in Europe, but it now also began to deal actively with the less developed countries elsewhere.

³⁰ No original: was not simply to restore missing components to economies already mature; it was to strengthen foundations

A ampliação do escopo de países potencialmente beneficiados pelo capital econômico do Banco, que passou a considerar países subdesenvolvidos, trouxe novas considerações sobre as diretrizes para a redistribuição desse capital. A começar, desenvolvimento econômico - e não apenas reconstrução – passou a ser um objetivo que justificava a concessão de créditos para os países não europeus. Esse capital econômico deveria, conforme o entendimento da época, ser necessariamente aplicado em atividades que estimulasse o investimento do setor privado, um dos principais responsáveis pela geração de riquezas (IBRD, 1950). Somente assim, o volume de recursos disponibilizados pelo Banco Mundial poderia ser transformado em produtos efetivos de crescimento econômico, o que, por sua vez, poderia beneficiar os padrões de qualidade de vida da população.

Nesse momento, observa-se o início da preocupação do Banco com o escopo dos projetos financiados e como a execução desses projetos poderia ser assegurada pelos contratos de empréstimo de modo a garantir que seus objetivos fossem alcançados:

O Banco considera essencial que qualquer projeto financiado traga a maior contribuição possível para os recursos produtivos do setor econômico que o empréstimo pretende fortalecer. Em um sentido financeiro, o projeto que atingir apenas parte dos objetivos desperdiça os fundos tanto do Banco quanto do mutuário. Em um sentido econômico, as conseqüências da execução precária podem ser ainda mais séria, já que os projetos financiados pelo Banco não são um fim em si mesmo, mas são um meio para prover a base do avanço econômico em um sentido mais amplo. (IBRD, 1954, p.4, tradução nossa).³¹

Ora, o entendimento do Banco Mundial era que, se para a reconstrução dos países europeus bastava o aporte de recursos econômicos em grande escala, quando o objetivo desses recursos passa a ser o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, a quantidade do capital econômico aportado já não é mais suficiente; é preciso considerar também a qualidade de seu uso (IBRD, 1954). Por isso, motivado pela preocupação com o “bom uso” dos recursos financeiros capitalizados junto aos países membros e grandes corporações privadas, o Banco Mundial passou

³¹ No original: The Bank feels it essential that any project financed make as large a contribution as possible to the productive resources of the economy which the loan is designed to strengthen. In a financial sense, a project which fell short of its objectives could waste the funds of both the Bank and the borrower. In an economic sense, the consequences of poor execution could be more serious still, since the projects financed by the Bank are usually not an end in themselves, but are intended to help provide a *basis for economic advance* over a broad front.

a se dedicar na produção de informações específicas para subsidiar a análise da viabilidade econômica dos projetos e, conseqüentemente, dos potenciais riscos do financiamento.

Para tanto, algumas questões passaram a ser colocadas como condição para a aprovação do empréstimo: quais as vantagens econômicas do empreendimento, quais as etapas físicas e de engenharia necessárias, qual a capacidade local para aportar recursos adicionais não contemplados pelo empréstimo e qual a capacidade local de gestão e administração do empreendimento durante sua construção e operação (IBRD, 1954, p.4). Com isso, o capital econômico mobilizado pelo Banco Mundial e disponibilizado aos países membros passou a se configurar como um capital diferente daquele concedido por instituições financeiras comuns, uma vez que para se ter acesso ao dinheiro era preciso evidenciar que sua aplicação se daria nos setores produtivos autorizados pelo Banco.

Embora o capital econômico disponibilizado pelo BIRD pudesse ser acessado por todos os países membros, nem todos os países cumpriam com os requisitos mínimos para obter o financiamento, tais como capacidade de pagamento da dívida ou estrutura institucional para gestão e administração do empreendimento. Nesses casos, os riscos do financiamento eram muito altos para que fossem aprovados pelo Diretório Executivo do Banco. Como conseqüência, os países que mais necessitavam de recursos para o restabelecimento de suas economias, principalmente as ex-colônias na África, Ásia e América Latina, não eram elegíveis e, paradoxalmente, estavam excluídas do acesso ao capital econômico.

Para corrigir essa situação e torná-los “agentes” beneficiários nesse campo, em 1960 os países membros aprovaram a criação da *International Development Association* (doravante IDA), vinculada ao Banco Mundial, que tinha como objetivo:

Promover o desenvolvimento econômico, aumentar a produtividade e melhorar os padrões de vida das áreas menos desenvolvidas do mundo que estejam filiadas a Associação, em particular, por meio do financiamento em termos mais flexíveis e com menor impacto na balança de pagamento do que os empréstimos convencionais, ampliando, portanto, os objetivos de desenvolvimento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e suplementando suas atividades. (IDA, 1960, p.3, tradução nossa).³²

³² No original: to promote economic development, increase productivity and thus raise standards of living in the less-developed areas of the world included within the Association's membership, in particular by providing finance to meet their important developmental requirements on terms which are more flexible and bear less heavily on the balance of payments than those of conventional loans, thereby furthering the developmental objectives of the International Bank for Reconstruction and Development (hereinafter called "the Bank") and supplementing its activities.

As instituições de Bretton Woods, também não previam a concessão de créditos para o setor privado, embora tivessem a missão explícita de estimular o crescimento do investimento privado. Assim, embora as empresas e corporações transnacionais fossem agentes indispensáveis ao desenvolvimento, o acesso ao capital econômico disponibilizado pela comunidade internacional estava orientado para o setor público. Para incentivar a nascente indústria do desenvolvimento e outras instituições financeiras, o Banco Mundial aprovou em 1956 a criação de uma agência voltada para atender às demandas do setor privado, a International Finance Corporation (doravante IFC).

Porém, apesar dessas inovações institucionais para diversificar o público beneficiário da ajuda para o desenvolvimento, a maior parte do capital econômico concedido nesse período era canalizado fora dos arranjos multilaterais, sob a forma bilateral. Até 1964, o capital econômico mobilizado pelas agências multilaterais representava apenas 15% do total dos programas de ajuda bilateral conduzido pelos 14 países membros da OCDE. Ou seja, mais da metade do capital econômico disponibilizado aos países menos desenvolvidos pelos países desenvolvidos, nesse período, não estava condicionada às regras de financiamento das organizações internacionais, mas atendiam aos interesses diretos desses últimos (KAPLAN, 1967).

O fato da mobilização do capital econômico se dar predominantemente sob a forma bilateral, sem a interveniência dos organismos multilaterais criados para esse fim, já levantava uma série de questionamentos tanto entre os países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos. Os primeiros não negavam a importância das recém-criadas agências multilaterais – até porque eles eram não só seus criadores, como seus principais credores -, tendo em vista que esses organismos teriam como principal função a coordenação dos fluxos econômicos e financeiros internacionais. Contudo, a canalização direta dos recursos lhe proporcionaria ganhos políticos no curto prazo, possibilitando a construção de vínculos de dependência com as nações menos favorecidas e, conseqüentemente, a ampliação do mercado de consumidores, entre outros ganhos.

Os países menos desenvolvidos, por sua vez, dividiam-se entre aqueles pró e contra a mobilização de recursos sob a forma bilateral (KAPLAN, 1967). Para alguns governos de países subdesenvolvidos, os recursos financeiros concedidos por organizações internacionais como o Banco Mundial lhes garantia maior autonomia política, enquanto a ajuda bilateral implicaria em obrigações morais que restringiam essa autonomia. Para outros, em especial, aqueles que já recebiam um “tratamento privilegiado” da ajuda internacional, consideravam que, sendo o

alinhamento político praticamente um fato inevitável, a concessão de crédito bilateral seria uma forma de se obter ganhos econômicos, já que nessa modalidade o volume de capital mobilizado era muito maior (KAPLAN, 1967).

A despeito de qual desses posicionamentos prevaleceria, naquele momento parecia claro às organizações internacionais que a mobilização do capital econômico por si só não seria suficiente para garantir a sobrevivência do arranjo multilateral, pois quanto mais o conflito leste e oeste se acirrava, maior o interesse dos países desenvolvidos em canalizar seus recursos sob a forma da ajuda bilateral. Essa preocupação era compartilhada pelas agências das Nações Unidas e pelo Banco Mundial que viam sua condição de agentes de desenvolvimento ameaçada. Segundo o então presidente do Banco Mundial Eugene Black, o que essas organizações propunham era um forma moderna de diplomacia, a “*chamada diplomacia do desenvolvimento econômico*”, na qual a ajuda internacional deveria se divorciar dos jogos da política internacional e se subordinar às “*melhores*” políticas e programas de desenvolvimento econômico (KAPLAN, 1967). Nesse sentido, era preciso mobilizar outras formas de capital para que os fundos do BIRD, IDA, IFC e agências especializadas da ONU não se esvaziassem, enfraquecendo o motor do emergente campo de desenvolvimento.

3.2 A mobilização do capital científico em Bretton Woods

Em Bretton Woods já era possível identificar uma incipiente preocupação das organizações internacionais na mobilização do capital científico, em especial, nas duas formas destacadas neste trabalho – capital científico técnico e capital científico teórico. No entanto, naquele momento, a forma de mobilização de cada um desses capitais era distinta, pois enquanto havia um crescente interesse das organizações internacionais para a apropriação do capital técnico em seu estado incorporado, isso é, no investimento na produção de insumos técnicos para subsidiar as práticas de desenvolvimento, o capital teórico era mobilizado de forma externa à organizações, como se estivesse em seu estado objetivado, praticamente intocável pelos agentes. Segundo Bourdieu:

[...] o capital cultural [científico] em seu estado objetivado apresenta-se com todas as aparências de um universo autônomo e coerente que, apesar de ser o produto da ação histórica, tem suas próprias leis, transcendentais às vontades individuais, e que – como bem mostra o exemplo da língua – permanece irreduzível, por isso mesmo, àquilo que cada agente ou mesmo o conjunto dos agentes pode ser apropriar (ou seja, ao capital cultural incorporado). (BOURDIEU, 1979, p.77).

Nessa perspectiva, ambos os tipos de capital científico identificados - teórico e técnico, revelam importantes dimensões da idéia de desenvolvimento no sistema internacional e oferecem pontos de acesso a agentes que não necessariamente dispõem do capital econômico necessário para financiar os grandes projetos de investimento. Por isso, essas duas dimensões do capital científico serão tratadas separadamente nesta seção para lançarmos luz às formas como cada um deles foi sendo apropriado pelas organizações internacionais no delineamento de um emergente campo de desenvolvimento.

3.2.1 Capital Científico Técnico

A mobilização do capital técnico pelo Banco Mundial e pela ONU seguiram estratégias distintas no momento pós Bretton Woods, embora ambas as organizações já contassem com departamentos de pesquisa em sua estrutura orgânica. No Banco Mundial, o departamento de pesquisa tinha como objetivo obter e a preparar informações, bem como a elaboração de estudos e análises para o uso dos diretores executivos do Banco na tomada de decisões sobre taxas de juros e garantias (BIRD, 1947). Esses estudos tinham como foco a análise econômica dos negócios do Banco e respaldavam os investidores de Wall Street em suas apostas financeiras. Nessa época, não havia uma metodologia sistemática para coleta dos dados, de modo que todas as análises eram feitas a partir de informações sobre a capacidade de pagamento fornecidas pelos próprios países.

Nesse sentido, as análises técnicas realizadas inicialmente pelo departamento de pesquisa do Banco Mundial se concentravam na verificação das capacidades econômicas dos países mutuários e, por isso, tinham como único fim assegurar a rentabilidade dos investimentos do Banco. Contudo, com a ampliação do escopo de países membros beneficiados pelos empréstimos do Banco Mundial – e aqui cabe considerar o peso significativo dos países menos desenvolvidos

– tornou-se mais complexa a avaliação não só da capacidade econômica, como também das demandas e políticas prioritárias de cada país, pois cada um apresentava uma realidade sócio-econômica e política peculiar e desconhecida para os analistas do Banco.

Daí a necessidade da inclusão de elementos de cunho técnico, vinculados aos objetivos e às etapas de execução dos projetos, nos contratos de empréstimo, pois cada vez mais novas questões, não meramente financeiras, tornavam-se objeto de negociação entre o Banco e o país mutuário. Para dispor de informações suficientes para a definição das cláusulas operacionais do contrato, o Banco Mundial passou a investir na organização de missões de análise técnica aos países membros a fim de identificar as potencialidades econômicas dos projetos locais e propor planos de ação compatíveis com os objetivos de financiamento do Banco: *“muito desse trabalho pode ser feito com base nas informações submetidas pelo mutuário, mas pelo menos uma parte da investigação técnica deve ser conduzida no campo”* (IBRD, 1950, p.12, tradução nossa).³³

A realização de missões técnicas era direcionada predominantemente para os países menos desenvolvidos (Quadro 1), evidenciando a predisposição do Banco Mundial para exercer atividades que estavam além da simples função bancária de concessão de créditos: ³⁴ *“Recomendações são dadas em uma ampla variedade de problemas diretamente conectados com as operações de empréstimo do Banco e, em alguns casos, estudos especiais tem sido desenvolvidos em assuntos de importância para o Banco e seus membros”* (IBRD, 1954, p.2, tradução nossa).³⁵

³³ No original: much of this work can be done on the basis of information submitted by the borrower, but at least part of the technical investigation must usually be conducted in the field

³⁴ O primeiro crédito concedido a um país em desenvolvimento pelo Banco Mundial ocorreu em 1950, para a Colômbia (IBRD, 1950). Não por acaso, a primeira missão técnica organizada pelo Banco foi para a Colômbia, com o objetivo de analisar a viabilidade técnica e relevância econômica do projeto.

³⁵ No original: Advice has been given on a wide range of problems directly connected with the Bank's lending operations, and in certain cases special studies have been initiated on subjects of importance to the Bank and its members”

Ano	País
1949	Colômbia
1950	Turquia, Nicarágua, Guatemala e Cuba
1951	Iraque, Ceilão e Suriname
1952	Jamaica
1953	Guiana Inglesa e Nigéria
1954	Malaia e Síria
1955	Jordânia
1956	Somália Italiana
1957	Tailândia
1958	Líbia
1959	Tanganica e Venezuela
1960	Uganda
1961	Espanha e Kênia
1963	Território Papua-Nova Guiné

QUADRO 1 – Histórico de missões técnicas do Banco Mundial entre 1949- 1963. Fonte: (WORLD BANK, IDA, IFC, 1964, p.66)

Em muitos casos, porém, as visitas promovidas pelos técnicos do Banco não eram suficientes para avaliar o valor econômico dos projetos, uma vez que era preciso uma coleta de dados mais detalhada que permitisse mensurar o tamanho da demanda local e a capacidade do projeto para alcançá-la:

Isso é importante não só para justificar o projeto em termos econômicos, mas para decidir sua escala e outras questões que possam afetar precisamente sua natureza. Por exemplo, não há dúvidas de que mais energia elétrica beneficia uma região, mas é preciso entender o tamanho e as características do mercado de energia da região antes de se planejar efetivamente a produção e a transmissão de energia. (IBRD, 1954, p.5, tradução nossa).³⁶

³⁶ No original: This is important not only in reaching a decision on the economic justification of a project but also in deciding on its scale and other matters affecting its precise nature. There may be no doubt, for instance, that more electric power would greatly benefit a particular region; yet it will be necessary to know as much as can be learned about the probable size and characteristics of the market for power before generating and transmission facilities can be effectively planned.

A realização de grandes projetos de investimentos demandava cada vez mais estudos de viabilidade para a mensuração da demanda precisa do setor, de modo que as especificações técnicas dos contratos de empréstimo dependiam da análise das informações contidas nesses relatórios. Como o Banco não tinha pessoal suficiente para realizar esses estudos, grande parte deles eram encomendados a firmas de consultoria especializadas, contratadas pelo país interessado em obter o empréstimo. *“O Banco proverá recomendações gerais sobre procedimentos, mas ele irá recomendar que o mutuário contrate uma firma ou um consultor individual com experiência para auxiliá-lo na preparação do projeto”* (IBRD, 1954, p.6, tradução nossa).³⁷

A experiência de projetos que tiveram seus estudos preparatórios realizados por firmas consultoras revelou ao Banco a necessidade de se aliar metodologias existentes e conhecimento técnico ao planejamento e execução de projetos de desenvolvimento: *“os estudos preparatórios devem prover também uma oportunidade para que o Banco faça sugestões sobre formas para aumentar o valor econômico do projeto a partir de modificações ou acréscimos na proposta original”* (IBRD, 1954, p.5, tradução nossa).³⁸ Porém, nesses primeiros projetos, a assistência técnica era tratada pelo Banco Mundial não como um fim em si mesma, mas como uma condição para o sucesso dos empréstimos, um “mal necessário”, já que os países menos desenvolvidos não teriam ainda encontrado a melhor maneira de conduzir suas políticas:

É uma questão de satisfação para o Banco quando projetos são preparados e executados com sucesso, sem a necessidade de assistências práticas e recomendações do Banco. Mas as complexidades dos projetos de desenvolvimento são tantos que espera-se que esse tipo de colaboração prática permaneça como uma parte integrante de suas operações. (IBRD, 1954, p.10, tradução nossa).³⁹

É interessante notar que, nesse momento, o Banco Mundial não faz uma separação entre a assistência técnica prestada aos países e a produção de informações técnicas para subsidiar a análise dos empréstimos. Entre 1949 e 1968 foram realizadas ao todo 25 missões técnicas, número bastante inferior ao total de projetos realizados nesse período (World Bank, 1968). A

³⁷ No original: The Bank will give general advice as to procedure, but it will usually recommend that the prospective borrower retain an experienced firm or individual to assist in the preparation of the project.

³⁸ No original: the preparatory study may also provide an opportunity for the Bank to suggest ways in which the economic value of a project can be increased by modifications or additions to the original proposal.

³⁹ No original: It is of course a matter of satisfaction to the Bank when projects are prepared and carried smoothly to success with little call for practical assistance and advice from the Bank. But the complexities of development projects are such that it expects this type of practical collaboration to remain an integral part of its operations.

assistência técnica era não apenas complementar, mas estava subordinada aos objetivos da assistência financeira, de modo que os consultores técnicos eram chamados apenas para os projetos que envolviam um alto grau de complexidade:

Em muitos casos, também, como já foi mencionado, o Banco tem sido requisitado para auxiliar o país mutuário na determinação de quais dos vários projetos de investimento deveriam ser selecionados inicialmente para ser financiado pelo Banco. A provisão de todos esses tipos de assistência é parte integrante da função de empréstimos do Banco; seu propósito essencial é assegurar que os recursos do Banco sejam utilizados com a máxima efetividade. (IBRD, 1950, p. 17, tradução nossa).⁴⁰

Observa-se que apesar da pré-disposição do Banco Mundial para o investimento em pesquisas e mesmo na preparação de missões técnicas, a produção científica não se configurava como um frente de ação relevante do Banco,⁴¹ e mesmo a assistência técnica promovida não tinha como objetivo o aprimoramento das capacidades técnicas dos países beneficiados. O conhecimento produzido pelos consultores era específico para cada projeto e não havia nenhum mecanismo que permitisse seu aprendizado pelos governos beneficiados ou sua difusão para outros organismos internacionais ou mesmo para outros setores dentro do próprio Banco. Assim, o conhecimento técnico produzido atendia a um fim particular e dificilmente era reaplicado em outros contextos. Com o passar dos anos, porém, a deficiência técnica dos governos locais para conduzir os projetos financiados pelo Banco tornou-se um problema aparente, pois de nada adiantava as recomendações do Banco se não houvesse pessoal capacitado para executá-las.⁴²

Particularmente nos países em que empreendimentos de grande escala são recentes, as capacidades gerenciais podem ser escassas, e em muitos casos, são dificultadas por práticas em desuso e regulações complicadas. O progresso pode ser impedido por padrões inadequados de prestação de contas e modos de aquisição lentos e morosos ou por políticas e procedimentos mal formulados. [...] A boa gestão nesse estágio consiste, muitas vezes, na mera capacidade técnica para operar uma planta ou para administrar um serviço, e isso é, claramente, uma qualificação indispensável. (IBRD, 1954, p.7).⁴³

⁴⁰ No original: In a number of cases, too, as has already been noted, the Bank has been requested to aid the borrowing country in determining which among various projects in its investment program should initially be selected for Bank financing. The provision of all these types of assistance is an integral part of the Bank's lending function; its essential purpose is to ensure that the Bank's resources will be used with maximum effectiveness.

⁴¹ Os investimentos em pesquisa e estudos sobre desenvolvimento eram quase inexistentes, reduzindo-se a compra de livros e manutenção da biblioteca (o que não chegava a 1% do orçamento da organização).

⁴² Até então, a premissa que subjazia a cooperação internacional para o desenvolvimento era de que a capacidade administrativa dos governos locais seria suficiente para transformar os recursos provenientes da cooperação internacional em desenvolvimento, e que, no longo prazo, esses governos também adotariam os mesmos critérios do Banco no planejamento de suas políticas (THORBECKE, 2000).

⁴³ No original: Particularly in countries retively new to large-scale enterprise, managerial skill may be scarce; and in many cases its exercise is hampered by outmoded practices and complicated regulations. Progress may be impeded

Diante dessa situação, o Banco se viu obrigado a aumentar seus investimentos para a ampliar o escopo e aprofundar o conhecimento produzido sobre suas políticas de desenvolvimento, pois percebia-se que a execução eficiente dos projetos de desenvolvimento não dependia apenas da alocação eficaz dos recursos, mas de outras variáveis muito mais complexas. Em 1956, foi criado o *Economic Development Institute* com o objetivo de melhorar a qualidade da gestão econômica dos governos dos países menos desenvolvidos. O instituto oferecia cursos aos oficiais dos governos beneficiados pelos recursos de empréstimo para que eles pudessem discutir os problemas enfrentados localmente e aprender com as experiências do Banco Mundial. Além disso, o instituto também tinha como objetivo prover informações e publicar estudos que apontassem explicações e soluções para os problemas do desenvolvimento econômico. Naquele momento, o Banco Mundial iniciava uma nova frente de ação que o distinguiria definitivamente dos bancos privados de investimento.

As Nações Unidas, por sua vez, diferentemente do Banco Mundial, já priorizavam a assistência técnica e, sobretudo, a construção de conhecimento sobre a realidade social e econômica dos países membros com o objetivo de embasar suas políticas de cooperação para a promoção da paz, do desenvolvimento, dos direitos humanos e da auto-determinação dos povos – quatro pilares fundamentais de sua constituição. Em 1945, a ONU criou a “Comissão de Estatística” para subsidiar os trabalhos do ECOSOC. Essa comissão auxiliar teria como principais atribuições o estabelecimento de padrões estatísticos que possibilitassem a comparação entre os países membros e o desenvolvimento de conceitos e métodos de mensuração estatística para serem implementados nos níveis nacionais e internacionais.⁴⁴ Além disso, o conhecimento produzido pela Comissão possibilitaria ao ECOSOC a coordenação mais precisa do trabalho das agências especializadas, assessorando as Nações Unidas na coleta, interpretação e divulgação das informações necessárias para o desenvolvimento de seus programas.

A Comissão de Estatística das Nações Unidas revolucionou a produção de informações estatísticas no nível nacional e internacional, possibilitando a criação de bancos de dados sobre a realidade econômica e social de praticamente todos os países membros, antes inexistentes. Esses dados eram divulgados periodicamente por meio dos relatórios produzidos pela ONU e

by inadequate accountancy standards and inventory controls cumbersome procurement procedures or ill-advised personnel policies. [...] Good management at this stage is sometimes taken to consist merely of the technical capacity to operate a plant or administer a service and this, clearly, is an indispensable qualification.”

⁴⁴ A partir de então, o número de países com sistemas de contas nacionais cresceu de 39 em 1945 para 93 em 1955 (KENDRICK *apud* MORAES, 2005, p.17)

indicavam elementos essenciais não só para o planejamento das políticas públicas, mas também para a expansão do mercado, tais como o crescimento das economias nacionais (medido pelo PIB) e o crescimento populacional dos países. Uma outra importante tarefa vinculada a esta Comissão era a padronização de nomes de localizações geográficas, classificações de comércio internacional e de formação de preços, tendo em vista os diferentes idiomas, alfabetos e culturas dos países membros.

Assim, a Comissão de Estatística possibilitou a ONU o acúmulo de um capital técnico fundamental para as políticas de desenvolvimento, ao lhe propiciar informações específicas para o diagnóstico dos países em diferentes esferas – transportes, indústria, comércio, serviços, etc – que lhe permitia a comparação e a classificação dos países nas categorias “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”. Segundo Michael Ward, o investimento da ONU, desde seus primeiros anos, na produção desse tipo de conhecimento foi fundamental para a organização: “*A criação de sistemas estatísticos reconhecidos universalmente e de um padrão geral para guiar a coleta e compilação de dados segundo padrões profissionais aceitos tanto internacionalmente quanto nacionalmente foram um dos maiores sucessos da Organização das Nações Unidas*”.(WARD *apud* JOLLY, R. el all, 2005, p.15, tradução nossa).⁴⁵

O investimento em assistência técnica também se configurava como uma importante característica das políticas de desenvolvimento adotadas pela ONU. Em 1948, a Assembléia Geral aprovou uma resolução que previa a assistência aos países subdesenvolvidos em *todos os aspectos* para a promoção do desenvolvimento econômico (Resolução 198 (III) *apud* JOLLY, R. el all, 2005, p.39) e, alguns meses depois, uma segunda resolução priorizava o papel da assistência técnica para isso.

Nesse momento, as Nações Unidas estabeleceu seu Programa de Assistência Técnica que, em 1965, veio a se consolidar como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O PNUD seria responsável por prover assistência técnica aos programas de desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, auxiliando-os em seus planejamentos de médio e longo prazo para os setores agrícolas e industriais. As atividades realizadas pelo PNUD, ainda que envolvessem algum tipo de transferência financeira para os países beneficiados, ficaram restritas a um rol limitado de ações consideradas como de “pré-investimentos” devido ao

⁴⁵ No original: the creation of a universally acknowledged statistical system and of a general framework guiding the collection and compilation of data according to recognized professional standards, both internationally and nationally, has been one of the great and mostly unsung successes of the UN Organization.

baixo volume de recursos capitalizados. Naquele momento, embora se reconhecesse que sem a injeção de capital econômico naqueles países os programas de desenvolvimento pouco avançariam, a ONU já indicava a relevância da assistência técnica como pré-condição indispensável para qualquer programa de investimento, colocando-a como uma ação complementar e necessária aos programas financiados pelo Banco Mundial.

Além disso, a assistência técnica acabou por prover novos pontos de acesso ao emergente campo de desenvolvimento, tanto para as recém criadas agências multilaterais quanto para os países que desejavam aportar ajuda bilateral. Os programas de desenvolvimento nessa modalidade demandavam menos capital econômico do que a concessão de empréstimos, pois seu escopo consistia basicamente na provisão de especialistas temporários para diagnosticar e propor soluções a problemas específicos dos países subdesenvolvidos ou a realização de intercâmbios para programas de treinamento nas universidades dos países desenvolvidos.

Assim, os primeiros anos posteriores a Conferência de Bretton Woods foram marcados pelo gradual aumento da relevância da mobilização do capital científico, em especial, do capital técnico para as políticas de desenvolvimento. O Banco Mundial que, a princípio, não investia nesse tipo de capital passou a incorporá-lo em suas políticas a partir de meados da década de cinquenta como uma espécie de “mal necessário” para o sucesso dos projetos de investimento. A ONU, por sua vez, desde sua criação passou a investir na formação de seu capital técnico, preocupando-se com a produção de dados estatísticos e de informações específicas para todos os países membros. Essa bagagem técnica proporcionou-lhe insumos para avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento para cada país, possibilitando-lhe a criação de uma agência especializada no provimento de assistência técnica – o PNUD.

3.2.2 Capital científico teórico

As discussões de cunho teórico que embasaram a formação do arranjo de Bretton Woods tiveram como expoentes os pensamentos do norte-americano Harry Dexter White e do inglês John Maynard Keynes (BLOCK, 1989) que propuseram os planos de criação do Fundo

Monetário Internacional e do Banco Mundial.⁴⁶ Tanto White quanto Keynes eram partidários do projeto de planificação econômica nacional que, em oposição ao projeto internacionalista da comunidade empresarial, previa a adoção de políticas expansivas para a busca do pleno emprego. Embora os autores divergissem quanto ao *modus operandi* dessas políticas,⁴⁷ acreditava-se que os EUA poderiam empregar seus recursos econômicos de forma responsável na promoção da reforma econômica e social do mundo, por meio da criação de instituições que canalizassem capital para as áreas necessitadas sem as ataduras do capital privado.

A configuração das instituições de Bretton Woods, tal como proposta por White e Keynes, tinha como objetivo a criação de uma ordem monetária internacional em que os países poderiam seguir de forma sistemática suas políticas de pleno emprego sem ter o risco de esgotar as reservas internacionais. A aposta desse modelo era que “ *para que uma política de pleno emprego doméstico ganhasse dos benefícios do livre comércio, seria necessário um esforço concertado para o pleno emprego internacional para conter as recessões e fortalecer o equilíbrio internacional da balança de pagamentos*” (TURNELL, S e USSHER, L., 2008, p.2, tradução nossa).⁴⁸ Os planos originais eram que ambas as instituições teriam grande influência para pressionar os países membros a implementarem políticas compatíveis com o pleno emprego mundial, obrigando-os a limitar sua soberania econômica. Essa proposta, porém, foi rejeitada pelo Congresso norte-americano, e o Banco Mundial, antes pensado para ser um banco central internacional, tornou-se uma agência tradicional de concessão de empréstimos internacionais.

Apesar da criação das instituições de Bretton Woods, permanecia o ideal compartilhado pelos partidários da planificação econômica de se criar arranjos multilaterais capazes de estabelecer o pleno emprego mundial, pois logo se percebeu que o Banco Mundial e o FMI não conseguiriam cumprir com esse propósito. Em 1949, o ECOSOC adotou uma resolução⁴⁹ convocando o Secretariado Geral do ONU para reunir um pequeno grupo de especialistas para preparar um relatório sobre medidas nacionais e internacionais de mensuração do alcance do

⁴⁶ Keynes e White, apesar de compartilharem da mesma doutrina da planificação nacional, tinham posições conflitantes sobre como seria esse arranjo internacional de ordenamento econômico. Por isso, suas propostas foram progressivamente refinadas até que se chegasse em um acordo. (GILPIN, 2001).

⁴⁷ Keynes, por exemplo, era a favor da criação de uma moeda global que seria administrada por um banco central global, enquanto White era mais “conservador”, pois sabia que o Congresso norte-americano não aceitaria essa proposta. Por isso, White defendia que o dólar norte-americano estivesse lastrado ao ouro.

⁴⁸ No original: for a domestic full employment policy to gain from the benefits of liberalized trade a concerted effort for international full employment would be required to stop the spread of recessions and bolster international balance of payments equilibrium.

⁴⁹ Ver: Economic and Social Council (ECOSOC) Resolution 221(IX)E.

pleno emprego. A partir dessa resolução, a ONU mobilizou economistas, simpatizantes das propostas de Keynes, para compilar suas principais idéias e apontar as principais medidas para a reconfiguração da arquitetura multilateral – FMI, Banco Mundial e ONU - necessárias para o pleno emprego mundial.

Esse relatório intitulado “*National and International Measures for Full Employment - NIPE*”,⁵⁰ apesar de reconhecer a necessidade e dependência dos fluxos de investimento disponibilizados pelos principais países industrializados, dirigia sérias críticas ao modelo adotado pelo Banco Mundial para a canalização do seu capital econômico, principalmente para os países menos desenvolvidos. Com isso, iniciava-se naquele momento uma luta de pressupostos e estratégias que tinha como foco o problema de se atingir o pleno emprego, em que a ONU, fortemente influenciada pelos teóricos keynesianos, tentava reagir ao modelo estabelecido em Bretton Woods a partir da mobilização da comunidade acadêmica (KINDLEBERGER, 1951).

As recomendações colocadas no relatório NIFE não só foram rejeitadas pelos Estados Unidos e pelas instituições de Bretton Woods, como suscitaram um polêmico debate entre acadêmicos e diplomatas britânicos e estadunidenses (TOYE, J e TOYE R., 2004). A falta de consenso sobre como lidar com o problema do pleno emprego parecia não ter fim e a ONU encontrava-se no dilema de balanceamento entre aqueles “mais” e “menos” keynesianos. Porém, observa-se naquele momento a emergência de um novo problema, até então não reconhecido pela teoria econômica, que passa a atrair a atenção dos acadêmicos, desviando o foco do debate em torno do pleno emprego para o debate do desenvolvimento, ou melhor, do subdesenvolvimento: a percepção de que dois terços da população mundial eram subdesenvolvidos.

A própria noção de “áreas subdesenvolvidas” não estava presente na literatura econômica até 1949 (MORAES, 2005), quando o presidente estadunidense Truman trouxe esse termo pela primeira vez para um contexto político.⁵¹ Segundo Gustavo Esteva (1992), a partir desse momento o subdesenvolvimento ganha existência enquanto um problema político das nações e também como um problema científico para os economistas: Diferentemente do problema do pleno emprego, os estudos para se entender as causas do subdesenvolvimento nos países menos desenvolvidos não estavam marcados pelas controvérsias keynesianas e pareciam agregar um

⁵⁰ Ver: United Nations, relatório “*National and International Measures for Full Employment*”, publicado em dezembro de 1949.

⁵¹ “As it was taken for granted that underdevelopment itself was out there, that it was something real, ‘explanations’ of the phenomenon began to appear. An intense search for its material and historical causes immediately started”. (ESTEVA, 1992,p.11)

maior número de simpatizantes entre os economistas e também na ONU e no Banco Mundial. Além disso, o problema do subdesenvolvimento tinha um apelo muito maior aos países subdesenvolvidos que, em 1950, solicitaram à ONU a preparação de um relatório similar ao NIFE, mas que tratasse das medidas necessárias para superar o subdesenvolvimento.⁵²

Com o surgimento da noção de subdesenvolvimento, observa-se a redefinição de algumas noções já conhecidas pelas ciências econômicas e sociais da época, como desenvolvimento e modernização (MORAES, 2005) que, nesse momento, foram fortemente moldadas pela teoria econômica, em especial, pelas teorias de crescimento econômico. Um importante teórico nesse sentido foi Arthur Lewis. Lewis foi um dos especialistas contratados pela ONU para desenvolver o relatório intitulado “*Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*”⁵³ e, por isso, seus pensamentos tiveram grande influência nas políticas de desenvolvimento da ONU. Lewis compartilhava da premissa adotada pelos economistas desenvolvimentistas segundo a qual desenvolvimento consistia basicamente no crescimento da renda *per capita* nas áreas economicamente menos desenvolvidas. A novidade do seu modelo estava no argumento de que esse crescimento era proporcional ao investimento, mas como os países pobres não teriam condições para realizar investimentos públicos na proporção necessária para desencadear o crescimento do produto interno bruto (PIB), os países ricos deveriam cumprir essa função por meio da ajuda externa, “*o que faria acontecer o investimento exigido, que por sua vez faria acontecer o crescimento da produção visado*” (EASTERLY, 2004, p. 47).

Em consonância a esse entendimento, o economista Walter Rostow projetou para o imaginário político e científico da época a figura dos estágios de desenvolvimento, por meio da qual todas as sociedades passariam. Dentre esses estágios, Rostow chamou a atenção para a “*decolagem para o crescimento auto-sustentado*”, etapa em que aconteceria a aceleração da produção dos bens materiais e o conseqüente crescimento econômico ocasionados pelo aumento do investimento. Nessa perspectiva,

⁵² “Na 10a seção do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, Brasil, Chile, Índia, Paquistão e Peru reclamaram que apesar da resolução 308(IV) da Assembléia Geral ter enfatizado a necessidade de ações para superar o desemprego e o subemprego nos países subdesenvolvidos, os autores do relatório NIFE teriam partido de um ponto de referência diferente da realidade desses países.” (TOYE, J e TOYE Richard, 2004,p.4, tradução nossa).

⁵³ Ver: UN, *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, UN DEA, Nova York, 1951.

A principal *rationale* econômica da ajuda internacional nos anos 50 era prover a transferência de capital necessário para permitir os países em desenvolvimento atingir uma taxa de poupança alta o suficiente para levá-los ao crescimento auto-sustentado. O papel da ajuda era visto principalmente como uma fonte de capital para acelerar o crescimento econômico por meio do aumento de investimentos. (THORBECKE, 2000, p. 23, tradução nossa).⁵⁴

Esse fundamentalismo econômico na explicação do problema do subdesenvolvimento ressoou nas políticas de desenvolvimento adotadas tanto pela ONU quanto pelo Banco Mundial, durante as duas primeiras décadas após Bretton Woods.⁵⁵ Não por acaso, os países desenvolvidos e o próprio Banco Mundial passaram a ser cobrados para aumentar o capital econômico concedido aos países menos desenvolvidos, seja por meio da criação de novos programas (IDA) ou por meio do estabelecimento de metas a serem alcançadas pelos países doadores (OCDE). Essa predominância do capital econômico na mobilização do capital teórico sobre desenvolvimento só começou a ser questionada em meados da década de 60, quando há uma forte influência das correntes sociológicas sobre as teorias de modernização e desenvolvimento. Até então, relatórios publicados pela própria ONU já reconheciam a existência de “condições sociais” do desenvolvimento,⁵⁶ mas essas condições ainda estavam muito relacionadas a aspectos pragmáticos de condições de existência, como o provimento de serviços básicos. Nesse sentido, permanecia no imaginário teórico daquele momento a “obsessão” pela industrialização e pelo crescimento econômico, que se sobrepunha a perspectivas concorrentes, atribuindo uma aura de cientificidade mais ou menos consensual às incipientes práticas de desenvolvimento levadas à cabo no sistema internacional.

⁵⁴ The main economic rationale of foreign aid in the 1950s was to provide the necessary capital resource transfer to allow developing countries to achieve a high enough savings rate to propel them into self-sustained growth. The role of aid was seen principally as a source of capital to trigger economic growth through higher investment.

⁵⁵ Chamamos atenção para a nossa dificuldade em perceber a influência dos pensamentos cepalinos na maior parte dos documentos analisados de autoria do Banco Mundial e da ONU. Sabemos que, nesse momento, estavam sendo publicadas importantes obras de crítica a esse modelo econômico, substituindo a figura de estágios de desenvolvimento do Rostow pela relação entre o centro e a periferia. A ausência desse enfoque centro/periferia nos documentos - e na própria literatura norte-americana que analisa os debates históricos da teoria de desenvolvimento - nos parece sinalizar uma tentativa de silenciar as vozes que emergiam no Terceiro Mundo. Essas vozes, como veremos, irão ressoar com intensidade nos fóruns que serão construídos para esse fim, como a Conferência de Bandung e a UNCTAD. Reconhecemos o risco de também estarmos contribuindo para a perpetuação desse silêncio, mas optamos por lançar luz, nesse trabalho, aos aspectos teóricos que eram visivelmente mobilizados pelo Banco Mundial e pela ONU. Feita essa ressalva, acreditamos que a análise da influência teórica cepalina no delineamento do campo pode ser objeto de um instigante estudo.

⁵⁶ Ver: UN, Report on World Social Situation, 1952. Em 1962, o ECOSOC propõe uma resolução recomendando a integração das dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento e, em 1966, uma outra resolução reconhecia a interdependência dos fatores sociais e econômicos no planejamento dos projetos. Segundo Gustavo Esteva (1992), esses documentos traziam uma conotação vaga sobre “desenvolvimento social”, entendido como uma pré-condição ou uma justificativa moral para compensar os sacrifícios exigidos pelo crescimento econômico.

3.3 A mobilização do capital social em Bretton Woods

Durante a conferência de Bretton Woods, além da discussão e delimitação das responsabilidades de cada uma dessas organizações, os esforços de todos os participantes orientavam-se para a divisão das cotas entre os países membros, pois a parcela de capital concedido por país membro para o FMI e o BIRD era diretamente proporcional ao poder de voto em ambas instituições. A distribuição de cotas era uma questão controversa e objeto de intermináveis negociações (BLOCK, 1989), já que os Estados Unidos reuniam o maior número de cotas, seguido do Reino Unido e da França (KNORR, 1948, p.21). Por isso, esse momento foi marcado por constantes negociações entre os países aliados no âmbito dessas instituições para a definição dos países participantes desse novo arranjo, dos direitos e responsabilidades de cada membro, da capacidade de voz e voto nos comitês decisórios e dos critérios de definição e elegibilidade daquilo que seria o escopo de atuação desses organismos.

A distribuição das cotas também suscitava um outro tipo de preocupação entre os países membros, qual seja, o grau de “independência” das organizações em relação à política externa dos maiores credores. Essa preocupação tornou-se evidente no primeiro encontro anual do BIRD, em 1946, quando o principal ponto de embate das discussões foi a escolha do local para a sede da organização; se seria Washington ou Nova York. Aqueles que defendiam a instalação da sede em Nova York argumentaram que o Banco não poderia estar associado tão próximo ao centro de decisões políticas e financeiras de um país (caso ele fosse instalado em Washington). Segundo esse argumento, a sede em Nova York minimizaria esse risco de proximidade entre burocratas do Banco e do governo norte-americano ao mesmo tempo em que possibilitaria uma excelente oportunidade para proporcionar a cooperação e a sintonia entre as políticas do Banco e do também recém criado Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

O argumento contrário, e vitorioso, considerava que em Washington os funcionários do Banco teriam maior acesso a base de dados financeiros e econômicos de todos os países, o que facilitaria o trabalho da organização. Para que o alcance das atividades do Banco não ficasse comprometido, ficou definido, nesse momento, que o Banco também contaria com representações em outros países, caso necessário, para facilitar a condução de seus programas de desenvolvimento nas demais regiões. Essa configuração de forças no diretório do Banco

representou uma primeira delimitação geográfica das fronteiras de um emergente campo - na medida em que apenas países membros do FMI poderiam filiar-se e, conseqüentemente, serem beneficiados pelas políticas do BIRD – e uma definição hierárquica de poder decisório na estrutura da própria organização – definida em termos do volume de cotas de cada país.

Assim, filiar-se ao Banco Mundial e ser beneficiário de seus créditos exigia como contrapartida dos países membros o comprometimento com toda a estrutura prevista em Bretton Woods, desenhada para favorecer o investimento do setor privado, o livre comércio e o multilateralismo, valores explicitamente convergentes com o bloco ocidental. A recusa da URSS e da China em ratificar sua participação no FMI e no BIRD, em um momento de emergência da tensão leste/oeste, já anunciava que o projeto de desenvolvimento ali desenhado, a despeito de suas pretensões universalistas, estaria confinado ao lado ocidental. Essa insatisfação estava expressa na fala do então presidente francês, Vicent Auriol:

Eu lamento a ausência de alguns países que, a despeito de serem signatários dos Acordos de Bretton Woods, optaram por não participar desse trabalho. Eu espero que eles venham logo e sentem-se em suas cadeiras ainda vazias. Pois, é somente por meio de uma cooperação *de confiança* entre os povos, em todos os campos, que o homem poderá se assegurar da prosperidade e da paz. (AURIOL, 1950, p.3, tradução nossa).⁵⁷

Ora, essa recusa dizia respeito, sobretudo, a um novo projeto político que estava sendo concebido em clara oposição à lógica capitalista de organização econômica e social. Segundo Knorr (1948), outras considerações práticas também poderiam explicar a indisposição da União Soviética para filiar-se ao Fundo para beneficiar-se dos créditos concedidos pelo Banco Mundial. A começar, naquelas instituições, diferentemente do Conselho de Segurança, a URSS não teria poder de veto e o seu número de cotas lhe colocaria na terceira posição de mando (atrás dos Estados Unidos e Inglaterra), restringindo seu poder decisório. Além disso, os membros dessas instituições eram obrigados a fornecer informações periódicas sobre suas reservas de ouro, seus saldos de pagamento, e outros dados que a URSS não estava disposta a divulgar, muito menos para seus “inimigos”. Por fim, os países membros beneficiários de empréstimos do Banco

⁵⁷ No original, I deplore the absence of some countries who, though they are signatory to the Bretton Woods Agreements, have not felt they should participate in your work. I hope they will soon come and sit in their still empty seats. Because it is only through a *trusting* cooperation between all people, in all the fields, that men be assured of prosperity and peace.

estavam sujeitos às visitas técnicas e inspeções periódicas realizadas pelos especialistas do Banco, o que também não era visto com bons olhos pela URSS e China (KNORR, 1948).

Contudo, apesar da recusa dos países comunistas em participar das instituições de Bretton Woods e dos programas de desenvolvimento conduzidos pela ONU,⁵⁸ esses países desenvolviam paralelamente seus programas de assistência técnica e financeira para os países menos desenvolvidos.

A União Soviética foi responsável por mais da metade de total da ajuda, os países do leste europeu contribuíram com aproximadamente um quarto e a China com o restante [...].O oriente médio recebeu aproximadamente 40% do total da ajuda, Ásia aproximadamente 36%, África 22% e América Latina o restante. Os principais receptores da ajuda individual foram Índia e República Árabe Unida para quem foi oferecida mais da metade da ajuda distribuída em 1964. Dentre eles, Índia recebeu US\$364milhões e a República Árabe Unida US\$485 milhões. Algéria, Síria, Iêmen e Paquistão foram os outros principais beneficiários. Seis países recém-independentes africanos receberam ajuda pela primeira vez, entre eles a República Africana Central, Congo, Quênia, Senegal Tanzânia e Ugand. (SURVEY....., 1965, tradução nossa).⁵⁹

Com isso, a tensão observada na política internacional foi rapidamente apropriada pelas instituições de Bretton Woods e, em especial, pelo Banco Mundial na condução de suas políticas de empréstimo, “ *o Banco está, portanto, adicionando elementos políticos à análise econômica*” (KNORR, 1948, p.3, tradução nossa):⁶⁰

Apesar do Banco ser impedido de fazer ou recusar empréstimos para atingir objetivos políticos, existe uma relação óbvia e necessária entre eventos e condições políticas em qualquer país. [...] Na medida em que as chances de sucesso dos projetos podem ser afetadas por condições de instabilidade política ou incertezas no país mutuário, essas condições políticas devem ser levadas em consideração. (IBRD, 1946, tradução nossa).⁶¹

⁵⁸ Até 1965 a União Soviética recusou todos os convites para participação nos programas da ONU, recusando também a participação no Banco de Desenvolvimento Asiático (KAPLAN, 1967).

⁵⁹ No original; The Soviet Union produced well over one-half the total aid committed, Eastern European countries contributed about one-quarter, and China the rest.[...] The Middle East received about 40 per cent of the total aid committed, Asia about 36 per cent., Africa 22 per cent and Latin America the rest. The main individual recipients were India and the United Arab Republic (U.A.R.) who between them were offered about half the total amount committed in 1964. Of this, India received \$ US 364 million and the United Arab Republic \$ US 485 million. Algeria, Syria, The Yemen and Pakistan were the other main recipients. Six newly independent African states were, offered aid for the first time, these being the Central African Republic, Congo (Brazzaville), Kenya, Senegal, Tanzania and Uganda

⁶⁰ No original: the Bank is thus adding political to economic analyse.

⁶¹ Though the Bank is precluded from making or denying loans to achieve political objectives, there is an obvious and necessary interrelation and inter-action between political events and conditions in any country [...] In so far as those prospects may be affected by the conditions of political instability or uncertainty in the borrowing country, those political conditions must be taken into consideration”

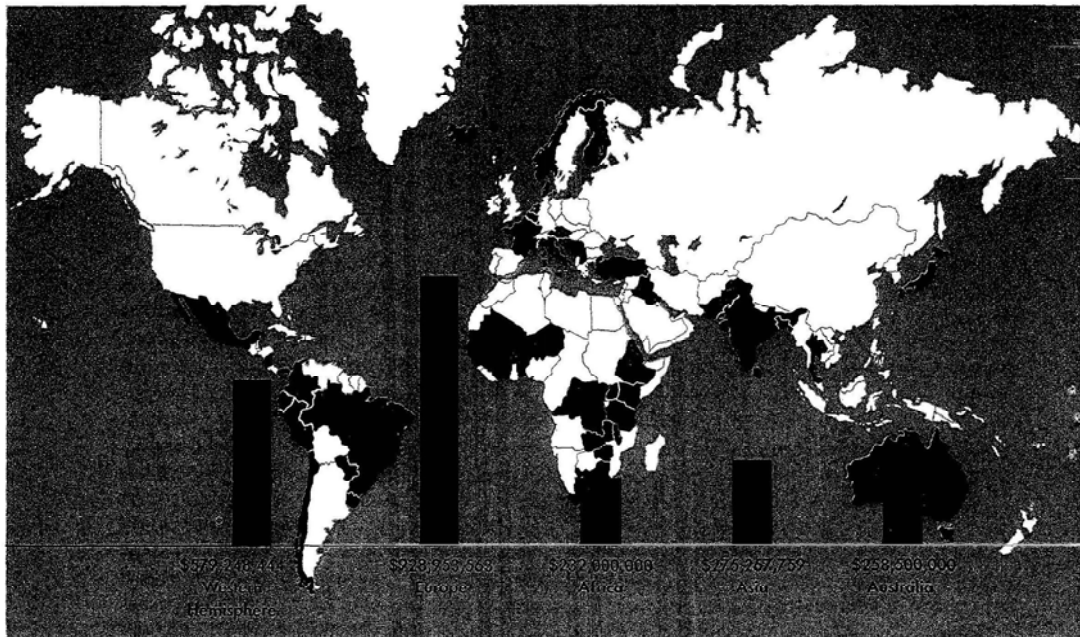
Na medida em que o conflito leste/oeste se acirrava e a ameaça de expansão do bloco soviético tornava-se mais evidente, observava-se também o maior engajamento do Banco Mundial em bem delimitar e reforçar os seus laços políticos com os países membros, em especial, com os países menos desenvolvidos, suscetíveis à influência do “outro lado”. Os eventos ocorridos na Coreia trouxeram o problema da interrelação entre subdesenvolvimento e segurança, como já anunciado pelo discurso do presidente Truman,⁶² em 1949, para o cerne dessas instituições. Essa preocupação foi reforçada pelo então presidente do Banco Mundial, Eugene Black:

Para aqueles que gozam da maior benção da liberdade, é as vezes difícil entender o apelo de uma ideologia que na prática nega o direito dos indivíduos de governar seu próprio destino. Mas, para aqueles menos afortunados, liberdade significa muito pouco quando a liberdade é somente para viver uma vida de misérias e necessidades.[...] Eu acho que é a existência da pobreza e da miséria que tem estimulado a expansão do vírus que hoje ameaça a paz no mundo. (BLACK, 1950, p.9, tradução nossa).⁶³

A criação da IDA, no início dos anos sessenta, para beneficiar diretamente esse conjunto de países menos desenvolvidos com taxas flexíveis de financiamento, foi uma das formas encontradas para acomodá-los nos arranjos de Bretton Woods e ampliar o alcance das operações de crédito. Aos poucos, esses países foram sendo incorporados ao campo, antes restrito aos países europeus e países semi-industrializados. Paralelamente, o Banco Mundial ampliava a sua rede social de influência, a sua experiência em diferentes contextos econômicos e sua credibilidade para agir em nome do desenvolvimento. As áreas escuras ilustradas no mapa 1 indicam os trinta e sete países beneficiados pelos programas de desenvolvimento e de reconstrução do Banco Mundial desde o início de seu funcionamento.

⁶² Analisaremos o discurso do presidente Truman na seção 3.4, dedicada à mobilização do capital moral no momento pós-Bretton Woods.

⁶³ No original: For those of us who enjoy the great blessing of freedom, it is often difficult to understand the appeal of an ideology which in practice denies to the individual the right to govern his own destinies. But for those less fortunate, freedom means little when it is freedom only to live out their lives in misery and want. [...] I suggest that it is the existence of widespread poverty and misery which has stimulated the spread of the virus now threatening the peace of the world.



MAPA 1: 37 países beneficiados pelo Banco Mundial de 1944 até 1954. Fonte: IBRD, 1950, p.30.

Ainda que a preocupação do Banco Mundial estivesse voltada para o acúmulo de capital social no relacionamento com os países membros, isso é, na consolidação de vínculos estreitos de confiança e dependência com os países recém filiados, os anos que sucederam Bretton Woods também foram marcados pela necessidade de delimitação do escopo de atuação do Banco frente às demais organizações internacionais que iniciavam seus trabalhos com a temática do desenvolvimento, em especial as agências especializadas das Nações Unidas. Por isso, era preciso que o Banco se firmasse como uma organização distinta, que não duplicasse ações das organizações existentes e conquistasse a confiança dos países signatários,⁶⁴ principalmente dos credores, de quem dependia a sua sustentabilidade financeira.

A primeira tarefa nesse sentido era tornar clara para a comunidade internacional a diferença entre os programas de *relief* (ajuda humanitária) realizados por organizações internacionais no pós-guerra e os programas de reconstrução e desenvolvimento ora propostos:

⁶⁴ Cabe considerar que os Estados Unidos se desligou da UNRRA, pois nesta organização o governo norte-americano não tinha gerenciamento sobre o destino dos fundos, de modo que a maior parte dos beneficiários eram os países europeus recém convertidos ao comunismo. Com a retirada do capital econômico norte-americano, a UNRRA acaba enfraquecendo-se. (KAPLAN, 1967).

Nessa esfera, a UNRRA provê magnífica assistência e previne sérios desastres. Mas, o período de ajuda humanitária tem que chegar ao fim e é vital que programas produtivos bem articulados de reconstrução e desenvolvimento estejam prontos quando isso acontecer. Tais programas são a matéria prima do negócio do Banco. (BIRD, 1946, p. 5, tradução nossa).⁶⁵

O principal fator de distinção apontado pelo Banco Mundial entre os programas de reconstrução e de desenvolvimento por ele promovidos e os programas de assistência humanitária desenvolvidos pelas agências das Nações Unidas estava na sua capacidade de financiamento, o que lhe permitiria planejar e executar projetos de impacto de médio e longo prazo. O volume de recursos econômicos mobilizado pelo Banco Mundial, ainda que nos primeiros anos não fosse tão elevado, já lhe possibilitava uma margem de manobra face às demais organizações para promover assistência financeira aos países membros e ainda tecer recomendações técnicas sobre como investir esse recurso.

Essa relativa independência do Banco Mundial no gerenciamento de suas políticas suscitou questionamentos sobre em que medida o Banco, na condição de uma organização construída no seio das Nações Unidas, estaria, de fato, subordinada à ONU, particularmente, ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), responsável pela coordenação do trabalho econômico e social das agências especializadas e demais instituições integrantes do sistema das Nações Unidas. Essa dúvida já se colocava naquele período, pois os artigos de acordo do Banco Mundial não pautavam os termos desse arranjo, muito menos o grau de influência das Nações Unidas. Segundo os Artigos (1945), o Banco “*deve cooperar com qualquer organização internacional e com organizações públicas internacionais que tenham responsabilidades especializadas em campos relacionados*” bem como “*considerar as visões e recomendações dessas organizações*”⁶⁶, nas decisões pertinentes para aplicação dos fundos. Contudo, em 1946, a proposta de criação de um arranjo específico de cooperação entre o Banco Mundial e as Nações Unidas foi logo rejeitada pelo diretório executivo do Banco:

⁶⁵No original: In this sphere UNRRA provided magnificent assistance and prevented serious disasters. But the period of relief must come to an end, and it is vital that well articulated and productive programs of reconstruction and development should be ready against that time. Such programs are the raw material of the Bank’s business.

⁶⁶No original: shall cooperate with any general international organization and with public international organizations having specialized responsibilities in related fields [...]give consideration to the views and recommendations of such organization”

O Diretório Executivo tem achado que será prematuro tentar definir exatamente qual será o escopo e a natureza dessa cooperação em um acordo escrito. Eles acreditam que o desenvolvimento de relações de trabalho práticas será facilitado ao invés de atrasado com a ausência do acordo formal. (IBRD, First Annual Report, 1946, p.11, tradução nossa).⁶⁷

Porém, após negociações contínuas entre oficiais do Banco e das Nações Unidas, em 1947 foi aprovada a resolução da Assembléia Geral do ECOSOC que transformou o Banco em uma agência especializada da ONU.

De fato, legalmente e tecnicamente, o Fundo e o Banco são agências especializadas das Nações Unidas e suas respectivas cartas prevêem que as diretrizes sejam dadas pela Assembléia Geral e pelo Conselho Econômico Social – mas todos nós sabemos como é na realidade. (SINGER, 1995, p.380, tradução nossa).⁶⁸

Na prática, os contatos entre o Banco Mundial e as Nações Unidas se limitavam a participação de representantes do Banco nas conferências e encontros realizados periodicamente pela ECOSOC e agências especializadas, quando o assunto convergia com os interesses do Banco (IBRD, 1954). Em alguns casos, não muito freqüentes, especialistas das agências especializadas eram convidados a participar das missões técnicas realizadas pelo Banco:

Nesse período, as instituições de Bretton Woods, em especial, o Banco Mundial, contavam não somente com uma autonomia operacional e financeira em relação às Nações Unidas, como também manifestavam uma certa resistência à interveniência da ONU em suas políticas: “*os diretores executivos do Banco temiam que as Nações Unidas politizassem o Banco, o que iria diminuir a confiança de Wall Street no BIRD*” (KRASKE, 1996, p.28, tradução nossa).⁶⁹ Esse distanciamento entre as duas instituições acabava por reforçar a filiação do sistema Bretton Woods ao arranjo econômico e político ocidental, isolando-o, em seu âmbito decisório, da influência soviética.⁷⁰ Além disso, a estrutura hierárquica de decisão no Banco Mundial – a

⁶⁷ No original: The Executive Directors have felt that it would be premature to attempt to define the exact scope and nature of such cooperation in a written agreement. They believe that the development of practical working relationships will be facilitated rather than delayed by the absence of a formal agreement.

⁶⁸ No original: Indeed, legally and technically, the Fund and Bank are specialised agencies of the United Nations and their guidance by the UN General Assembly and the UN Economic and Social Council are still embodied in their respective charters-but we all know what the reality is.

⁶⁹ No original: the executive directors feared that the United Nations would politicize the Bank, a circumstance that would undermine Wall Street's confidence in the IBRD

⁷⁰ Esse isolamento político possibilitou, por exemplo, a aprovação para a criação do IFC, autorizada a conceder crédito para empresas privadas sem a participação de governos; uma iniciativa que, dificilmente, seria aprovada em um fórum multilateral em que os países com orientações ideológicas divergentes contassem com o mesmo número de votos.

cada dólar, um voto - acabava por refletir um certo conservadorismo de suas políticas que, em muitos casos, eram contrárias às diretrizes acordadas nas Assembléias da ONU.

Com isso, o relacionamento entre as duas instituições permaneceu tenso e distante, pois Banco Mundial e Nações Unidas seguiram caminhos próprios em suas políticas de desenvolvimento. Na opinião de alguns dirigentes do Banco, a agenda de intervenção da ONU deveria se limitar às operações de *peace-keeping*, pois, na visão deles, quanto mais a ONU se envolvesse nas questões relacionadas à distribuição e concessão de recursos para o desenvolvimento, matéria que normalmente gerava algum tipo de conflito entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, menor a habilidade dessa instituição para lidar com problemas de paz e segurança, esses sim, de sua responsabilidade (KAPLAN, 1967).

Essa tentativa de demarcação de responsabilidades e divisão de tarefas entre as instituições de Bretton Woods e a ONU teve seu auge nos anos cinqüenta, quando começava a se delinear um cenário de divergências entre os países desenvolvidos e os países menos desenvolvidos. Esses últimos, insatisfeitos com os desdobramentos econômicos e políticos da polarização gerada pela Guerra Fria, propunham um caminho de desenvolvimento alternativo àquele colocado pelas duas potências, um projeto que atendesse às suas especificidades históricas, possibilitando a formação da identidade e auto-determinação das jovens nações independentes. Esse movimento de reação à Guerra Fria, conhecido como “não-alinhamento”, consistia em uma tomada de posição de neutralidade dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento face aos interesses das grandes potências e teve seu marco político na Conferência de Bandung, realizada em 1955.

A Conferência de Bandung pode ser considerada como um importante ponto de inflexão, pois nesse momento a expressão “terceiro mundo”⁷¹ passa a fazer sentido enquanto um grupo de países conscientes de sua condição de miséria e dispostos a assumir uma postura mais engajada para ter seus direitos respeitados. Interessante notar que esse engajamento teve sua origem nas ações institucionais e nos encontros promovidos pelas Nações Unidas nos anos anteriores a 1955 e, após a Conferência, a ONU acabou se cristalizando como o palco das reivindicações do terceiro mundo por políticas de cooperação internacional que reforçassem o respeito mútuo e o reconhecimento da igualdade entre os povos. Ainda que as demandas colocadas em Bandung não

⁷¹ O termo terceiro mundo foi cunhado pelo demógrafo francês Alfred Sauvy em um artigo publicado no ano de 1952 e foi utilizado oficialmente pela primeira vez na Conferência de Bandung, em 1955.

afetassem diretamente o ordenamento econômico vigente,⁷² as posições adotadas por esses países já se configuravam como uma postura clara de embate ao modelo de desenvolvimento adotado pelas instituições de Bretton Woods. Por isso,

Não por acaso, as instituições de Bretton Woods tendiam a produzir análises e recomendações políticas que refletiam os interesses e as perspectivas dos países desenvolvidos, enquanto a ONU tendia a uma outra direção – suas análises, idéias e recomendações estavam mais em sintonia com os países em desenvolvimento, que compunham a maior parte dos estados membros (JOLLY, R. et all, 2006, p.44, tradução nossa).⁷³

A estratégia do Banco Mundial de isolar-se da ONU nas decisões estratégicas sobre alocação de recursos e recomendações políticas para o desenvolvimento significava, portanto, isolar-se das reivindicações trazidas pelo Terceiro Mundo, reivindicações essas conflitantes com os interesses dos credores da instituição. Contudo, na década de sessenta, essa posição de indiferença dos países desenvolvidos às demandas do Terceiro Mundo começa a ser fortemente criticada. Agora, as reivindicações não eram só por reconhecimento das jovens nações, mas por reformas no sistema econômico mundial, principalmente nos padrões de comércio, industrialização e desenvolvimento para diminuir as desigualdades entre as nações pobres e ricas. Essas propostas foram apresentadas no primeiro encontro que fundou a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964.⁷⁴

⁷² Os dez princípios da Conferência de Bandung são: Respeito aos direitos fundamentais, de acordo com a Carta da ONU; Respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações; Reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações, grandes e pequenas; Não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos de outro país. (Autodeterminação dos povos); Respeito pelo direito de cada nação defender-se, individual e coletivamente, de acordo com a Carta da ONU; Recusa na participação dos preparativos da defesa coletiva destinada a servir aos interesses particulares das superpotências; Abstenção de todo ato ou ameaça de agressão, ou do emprego da força, contra a integridade territorial ou a independência política de outro país; Solução de todos os conflitos internacionais por meios pacíficos (negociações e conciliações, arbitragens por tribunais internacionais), de acordo com a Carta da ONU; Estímulo aos interesses mútuos de cooperação; Respeito pela justiça e obrigações internacionais.

⁷³ No original; not surprisingly, the Bretton Woods institutions have tended to produce analyses and policy recommendations that reected the interests and perspectives of developed countries while the UN has tended in another direction — namely analyses, ideas, and recommendations more in tune with those of developing countries that constitute the bulk of member states.

⁷⁴ Segundo Michael Doyle (1983), a UNCTAD pode ser considerada a primeira organização internacional de desenvolvimento fundada pelo Terceiro Mundo para se opor diretamente às organizações dominadas pelos países industrializados (Banco Mundial, GAT e FMI). Como veremos no próximo capítulo, essa organização terá um papel protagonista na proposição de um nova ordem econômica internacional durante a década de 70, que marcará a emergência e consolidação de um campo de batalhas pela definição das políticas de desenvolvimento.

A UNCTAD nascia de idéias debatidas nos anos trinta e quarenta, relacionadas com a necessidade de atenuar a vulnerabilidade cíclica dos países periféricos, ampliando mecanismos de intervenção internacional concertados em comum acordo com os países centrais. No momento de seu nascimento, a ênfase na necessidade de diversificar e ampliar as exportações – inclusive as industriais, estava se estendendo do âmbito restrito do mercado regional para outro mais ambicioso, do mercado mundial. O texto que Prébisch (1964) apresentou na segunda conferência da nova entidade é, talvez, o momento em que a idéia de cooperação internacional para reforçar o desenvolvimento da periferia mediante acordos de comércio internacional tem seu maior peso. (BIELSCHOWSKY, 1998, s.p, tradução nossa).⁷⁵

A resposta do Banco Mundial a essas movimentações foi a tentativa de construção de uma relação mais próxima da ONU, para a realização de trabalhos em conjunto com algumas de suas agências especializadas, como a FAO e a UNESCO (KRASKE, 1996). Essa aproximação, muito criticada pelos oficiais do Banco, era incentivada pelo então presidente do Banco, George Woods, que, em seu discurso na primeira reunião da UNCTAD, declarou que o Banco estaria em um momento de auto-crítica e re-exame de seus programas de desenvolvimento e, por isso, estava decidido a expandir seu escopo de atuação: "*chegou o tempo do Banco adicionar novas dimensões a suas atividades de assistência financeira e técnica*" (WOODS *apud* KRASKE, 1996, p. 130, tradução nossa).⁷⁶

A estratégia de ampliação do escopo de atuação do Banco conduzia-o a uma reavaliação da sua participação nesse emergente campo de desenvolvimento, em que pese o relacionamento com as demais organizações, para garantir o controle sobre as decisões que estariam sendo tomadas nesses fóruns multilaterais. Se, por um lado, o isolamento garantia-lhe autonomia, por outro, reduzia o seu capital social nos arranjos de cooperação para o desenvolvimento que começavam a ganhar fôlego. Na década de 60, como resultado das movimentações do Terceiro Mundo, a temática do desenvolvimento econômico ganhou considerável importância na agenda da ONU, a ponto de ser considerada a “*década do desenvolvimento*”, conforme discurso do presidente John Kennedy: *É por isso que minha Nação, que tem livremente compartilhado seu capital e sua tecnologia para ajudar os outros a se ajudarem, propõe hoje oficialmente designar a década de*

⁷⁵ No original: La UNCTAD nacía de ideas debatidas en los años treinta y cuarenta, relacionadas con la necesidad de atenuar la vulnerabilidad cíclica de los países periféricos aplicando mecanismos de intervención internacional concertados de común acuerdo con los países centrales. Al momento de su nacimiento el énfasis en la necesidad de diversificar y ampliar las exportaciones -incluso las industriales- se estaba extendiendo del ámbito restringido del mercado regional al otro, más ambicioso, del mercado mundial. El texto que Prebisch (1964) presentó en la segunda conferencia de la nueva entidad es, tal vez, el momento en que la idea de la cooperación internacional para reforzar el desarrollo de la periferia mediante acuerdos de comercio internacional tiene su mayor peso.,

⁷⁶ No original: the time has come when the Bank will have to add new dimensions to both its lending and technical assistance activities.

1960 como a Década de Desenvolvimento das Nações Unidas (Jonh Kennedy na Assembléia Geral em 1961, tradução nossa).⁷⁷

Nessa década, o número de organizações internacionais voltadas para o desenvolvimento expandiu consideravelmente, a começar pela ampliação do escopo de atuação da ONU, por meio do estabelecimento de seus dois braços executores para políticas de desenvolvimento, o PNUD e a UNCTAD, ambos supervisionados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). As Nações Unidas também propuseram o estabelecimento de um fundo especial para prover empréstimos *soft* e *grants* aos países pobres, mas essa proposta não foi aprovada pelos países desenvolvidos sob o argumento de que a concessão de créditos para atividades de investimento deveria estar fora do âmbito das Nações Unidas, coordenada pelo Banco Mundial. Diante disso, a ONU passou a concentrar seus esforços em seu programa de assistência técnica levado a cabo pelo PNUD, que tinha como objetivo o desenvolvimento social e a erradicação da pobreza.

Assim, observa-se que a década de sessenta representa um momento de configuração de padrões sociais para o delineamento de um emergente campo de desenvolvimento, pois a ONU não só passa a ter maior presença nas políticas de desenvolvimento com o estabelecimento de duas novas instituições para tal fim, como traz para a sua arena a coordenação da primeira “década do desenvolvimento”, respaldada pelo discurso do presidente norte-americano Jonh Kennedy. Ainda que a ONU não tivesse condições de competir com as organizações do grupo Banco Mundial – BIRD, IDA e IFC – em termos de volume de capital econômico para financiar projetos de investimento - cada vez mais lhe era possível acumular capital social, principalmente, no acesso às nações recém-descolonizadas e aos países mais pobres.

Por isso, é na mobilização do capital social nos anos que sucederam Bretton Woods que percebemos o nascimento de uma disputa *simbólica* entre o Banco Mundial e a ONU para liderar o esse espaço recém-delineado de cooperação para o desenvolvimento. Essa disputa, visivelmente polarizada entre as duas instituições, ganhou novas dimensões com a proliferação de novas agências e bancos internacionais de desenvolvimento, não necessariamente subordinados a elas, mas igualmente dispostos a mobilizar capital econômico, científico e social para a entrada e pertença ao campo. Cabe lembrar que nesse momento, na esteira das instituições do Sistema

⁷⁷ No original; this is why my Nation, which has freely shared its capital and technology to help others help themselves, now proposes officially designating the decade of the 1960s as the United Nations Decade of Development.

Bretton Woods, são criados os bancos regionais de desenvolvimento, com o objetivo de capitalizar recursos e direcioná-los por região; são eles: Banco Europeu de Investimento (BEI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Africano de Desenvolvimento (BAFD), e Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD).

Além disso, os países desenvolvidos também passaram a desenvolver políticas próprias de ajuda internacional para o desenvolvimento por meio de suas agências bilaterais, que atuavam em paralelo às diretrizes de desenvolvimento das organizações multilaterais. Segundo Jacob Kaplan:

Os programas de diferentes doadores são dispersos e não relacionam entre si. Ao invés de se reforçarem mutuamente, eles competem pelas pessoas pouco capacitadas com necessidade de treinamento. A ajuda internacional nada mais é do que um *campo* no qual o instinto de sobrevivência das instituições e dos programas as levam a lutar contra esforços de consolidação e racionalização (KAPLAN, 1967, p. 345, tradução nossa).⁷⁸

Para coordenar a expansão do volume de recursos oferecidos aos países em desenvolvimento, em 1961 é criado o Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD), no âmbito da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE).⁷⁹ O CAD foi constituído para atuar como um fórum de mensuração dos fluxos da ajuda internacional, tanto no provimento da assistência técnica quanto financeira, canalizadas sob a forma bilateral ou multilateral. Nos primeiros encontros realizados pelos membros do CAD, com a participação de várias organizações internacionais, foram discutidas as bases metodológicas para mensuração e para o monitoramento dos fluxos da ajuda financeira e técnica, de modo que se estabelecesse uma base comparativa entre países doadores. A partir de 1964, o CAD começa a publicar relatórios anuais sobre as políticas e os esforços dos países membros para prover ajuda internacional.

Com essas publicações, foi possível apontar quem eram os principais doadores e quais os países poderiam aumentar potencialmente a quantidade de ajuda, tendo em vista a meta estabelecida pela ONU de que todos os países desenvolvidos deveriam disponibilizar 1% de seu PIB para transferência aos países em desenvolvimento. Com isso, os países desenvolvidos

⁷⁸ The programs of different donors are dispersed and unrelated. Instead of reinforcing each other, they compete for the few skilled people in need of further training. Foreign aid is but another field in which the instinct for survival of separate institutions and programs struggles successfully against efforts to consolidate and rationalize. The best efforts of those who prefer streamlined organizations seldom seem to win more than partial and temporary victory”

⁷⁹ The original members were Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Portugal, United Kingdom. Japan and Holland joined during the first year and Norway followed in 1962, Denmark in 1963, Austria and Sweden in 1965, Australia in 1966, Switzerland in 1968, New Zeland in 1973, Finland in 1975 and Ireland in 1985. Portugal retired in 1974, but returned to join the group again in 1991 together with Spain, Luxemburg in 1992 and Greece in 1999. (DAC, 2006).

tornam-se também agentes do desenvolvimento e passam a ser cobrados por sua atuação, seja diretamente, por meio da ajuda bilateral, ou indiretamente, provendo recursos para as organizações multilaterais. Ainda que essa cobrança não fosse compulsória, aos poucos a atuação nas práticas de desenvolvimento torna-se uma obrigação social, senão moral para esses países. Ora, a doação para o desenvolvimento tornou-se sinal de pertença ao restrito clube de nações prósperas; ser *inside* era não apenas ser aliado ao bloco ocidental, também comungar com as idéias e com as práticas do desenvolvimento.

3.4 A mobilização do capital moral em Bretton Woods

As três formas de mobilização de capital que discutimos nas seções anteriores – econômico, científico e social - oferecem diferentes pontos de acesso ao emergente campo de desenvolvimento que se estabelece na sombra de Bretton Woods. A quarta modalidade de capital, que discutiremos, atravessa todas as formas já mencionadas, não se constituindo como um capital passível de ser acumulado ou mobilizado de forma isolada pelos agentes. Ao contrário, o capital moral é justamente o elemento que adiciona poder a cada um dos demais capitais, indicando aquilo que é moralmente válido ou não em um dado momento no campo (VILLUMSEN, 2008). A mobilização do capital moral pode alterar o equilíbrio da balança de capitais e, conseqüentemente, de poder entre os agentes ao conferir-lhes propriedades diferenciadas para a definição dos princípios e das normas válidas no campo.

Nos anos imediatamente após Bretton Woods, o ideal coletivo que embasava o recém-criado arranjo multilateral estava ainda muito ligado às preocupações de paz e segurança, decorrentes da trágica experiência da II Guerra Mundial.⁸⁰ Por essa razão, a história de consolidação de organizações internacionais como a ONU e o Banco Mundial não pode estar dissociada das três grandes transformações que operavam no sistema internacional naquele período, a saber: (i) a consolidação de uma nova ordem mundial em que a Europa, arrasada por duas guerras consecutivas, perdia sua capacidade de controle sobre o sistema ao mesmo tempo

⁸⁰ “Como se sabe, a preocupação central do pós-guerra era, para a ONU e para a nova potência hegemônica, os EUA, a reconstrução da Europa e do Japão, bem como a garantia das condições para a estabilidade política e social nesses países”. (MORAES, 2004, p. 26)

em que os dois grandes vitoriosos, Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética (URSS), conduziam a distribuição de poder para uma ordem bipolar; (ii) a crescente reivindicação de independência pelas colônias e domínios das antigas potências européias, especialmente na África e na Ásia, inaugurando uma grande onda de descolonização; e (iii) a emergente luta anti-imperial pela autodeterminação e libertação dos povos promovida pelas nações “jovens e rejuvenescidas”.⁸¹

Nesse contexto de restabelecimento da ordem mundial, não parecia evidente a relação entre a configuração do arranjo multilateral de cooperação internacional e a promoção do desenvolvimento no sistema internacional. Ao contrário, como colocado por Celso Amorim:

[...] o desenvolvimento, só tardiamente e de forma incompleta, passou a ser um objetivo declarado da cooperação. Essa, quando existiu, sempre esteve muito mais voltada para questões como manutenção da Ordem e da Paz, que, se bem importantes, não esgotavam a agenda de prioridades dos países mais pobres. (AMORIM, 1994, p.152 e 153).

É verdade que o termo “desenvolvimento” já era evocado nos relatórios e discursos publicados no momento pós-Bretton Woods, mas seu uso estava fortemente atrelado à idéia de reconstrução e, particularmente, à reconstrução européia. Até mesmo as noções de “desenvolvido” e “subdesenvolvido” podiam ser aplicadas indistintamente para países do norte ou países do sul, pois o critério de desenvolvimento válido era a existência de um sistema econômico consolidado, o que não acontecia em grande parte das nações européias: “*As necessidades da Europa não são limitadas a reconstrução, existe um grande número de países europeus, alguns devastados pela guerra, outros não, que são subdesenvolvidos*”(IBRD, 1947, p.9, tradução nossa).⁸² Por sua vez, a demanda por reconstrução também era atribuída indistintamente a outros países que necessitavam de algum tipo de assistência externa para estabilização econômica:⁸³ “*A urgência de reconstrução da Europa não anula a importância da*

⁸¹ Reginaldo Moraes refere-se às primeiras como as ex-colônias que conquistaram sua independência no século XX e às segundas como os países descolonizados no século XIX, como os países latino-americanos (2004, p.26).

⁸² No original: The requirements of Europe are not limited to reconstruction; there are a number of European countries, some devastated by war and others not, which are underdeveloped.

⁸³ Até a publicação do 5 relatório do Banco, praticamente todas as ocorrências do termo “desenvolvimento” eram acompanhadas do termo “reconstrução”.

reconstrução e do desenvolvimento de outras áreas do mundo que necessitam de assistência, América Latina, Ásia, África e Oriente Médio” (IBRD, 1947, p.13, tradução livre).⁸⁴

Contudo, a gradual recuperação das economias européias conjugada à crescente demanda por inserção dos países menos desenvolvidos no arranjo econômico estabelecido em Bretton Woods colocavam a necessidade de resposta por parte dos países membros. Essa resposta começou a ser rascunhada no discurso do presidente norte-americano Truman, em 1949, apontado por grande parte da literatura como o marco de entrada da idéia de desenvolvimento na agenda internacional. Como argumenta Lumsdaine (1993), o que acontece em 1949 é a criação de um “momentum retórico”, em que há não só o reconhecimento pelos estados de serem eles membros de uma comunidade, como também o comprometimento entre eles para um propósito comum, enunciados pela primeira vez no discurso de Truman.

O discurso de Truman é de fato revelador de uma série de princípios que inauguram e demarcam a configuração de um novo tipo de assimetria no sistema internacional que, nos termos do próprio presidente, tratava-se da emergência de um novo padrão de relação entre os estados, diferenciada pelas categorias de países “desenvolvidos” e países “subdesenvolvidos”. O princípio fundador dessa diferença, anunciada no discurso de Truman, estava pautado na clivagem existente no sistema internacional quanto ao acesso desproporcional dos países aos capitais econômicos e técnicos:

Os Estados Unidos é a mais preeminente entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais que podemos adquirir para utilizar na assistência de outros povos é limitado. Mas, nossos incalculáveis recursos em conhecimento técnico estão constantemente crescendo e são inexauríveis. Eu acredito que nós deveríamos disponibilizar para os povos de paz e de amor os benefícios da nossa bagagem de conhecimento técnico para ajudá-los a realizar suas aspirações para uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, nós deveríamos incentivar o investimento de capital nas áreas que necessitam de desenvolvimento. (TRUMAN, 1949, tradução nossa).⁸⁵

⁸⁴ No original: The urgency of the recovery of Europe does not detract from the importance of the prompt reconstruction and development of the other areas of the world needing assistance, Latin America, Asia, Africa and the Middle East

⁸⁵ No original: The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for the assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible. I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development

As estruturas de diferença do sistema internacional destacadas por Truman eram, portanto, de ordem material e incidiam no grau de modernização econômica e tecnológica alcançado. Por outro lado, naquele momento iniciava-se também um trabalho simbólico de constituição de uma comunidade de países que a despeito das diferenças materiais, compartilhariam da crença em valores comuns, como a liberdade e o respeito aos direitos humanos, em clara oposição ao outro grupo, daqueles que se filiavam aos valores socialistas.

Nós estamos nos movendo junto com outras nações para construir uma estrutura internacional de ordem e justiça ainda mais forte [...] No tempo certo, na medida em que nossa estabilidade se torne manifesta, na medida em que mais e mais nações venham conhecer os benefícios da democracia e venham participar do crescimento e da abundância, eu acredito que aquelas nações que agora se opõem a nós, irão abandonar suas delusões e se juntar às nações livres do mundo para fazer a diferença internacional. (TRUMAN, 1949, tradução nossa).⁸⁶

Os dispositivos acionados pelo presidente norte-americano em seu discurso de posse – democracia, liberdade, prosperidade e paz – marcavam uma ruptura com o passado imperial recente ao incitar o reconhecimento mútuo dos países do norte e dos países do sul em um mesmo projeto político. A promessa desse projeto estava na possibilidade de se conciliar a liberdade com o progresso, sem incorrer na “falsa filosofia” do comunismo, em que os povos sacrificariam não só sua liberdade como também sua capacidade de auto-governo em troca de uma igualdade tirânica e violenta (TRUMAN, 1949). Para desfrutar dessas promessas, os países atrasados deveriam se apropriar dos modelos de desenvolvimento adotados pelos países mais avançados, incorporando as técnicas e tecnologias por esses já empregadas e adotando medidas necessárias para o crescimento econômico. Isso dispensaria a necessidade de um projeto de redistribuição de riquezas no sistema internacional que, aliás, não faria menor sentido:⁸⁷ *“basta algum aporte de capital e muita ciência e tecnologia” para a redução do nível de pobreza existente*“(SANTOS, 2005, p. 10).

Assim, a solução econômica e política colocada por Truman - e que embasará o Sistema Bretton Woods – faz um contraste claro, primeiramente, ao projeto soviético, mas também não

⁸⁶ No original: We are moving on with other nations to build an even stronger structure of international order and justice [...] In due time, as our stability becomes manifest, as more and more nations come to know the benefits of democracy and to participate in growing abundance, I believe that those countries which now oppose us will abandon their delusions and join with the free nations of the world in a just settlement of international difference.

⁸⁷ Em uma contraposição clara ao projeto comunista que, na época, já mostrava seus perigos ao modelo capitalista em razão de sua capacidade de atrair as nações pobres.

deixa de se opor às demandas colocadas pelo Terceiro Mundo. O apelo norte-americano pela prosperidade enquanto direito dos povos, fossem eles do norte ou do sul, era um chamado forte e talvez inédito para um sistema marcado não só pelas desigualdades de riqueza, como pela exploração econômica dessas desigualdades. Por isso, naquele momento, os Estados Unidos, nas palavras do presidente Truman, faziam uma aposta de mobilização moral dos agentes – e aqui nos referimos aos países desenvolvidos e subdesenvolvidos - para que eles embarcassem em seu projeto político, imputando uma nova função ao recém criado arranjo multilateral.

Nós convidamos outros países a colocar seus recursos tecnológicos neste empreendimento. Suas contribuições serão muito bem vindas. Isso deveria ser um arranjo cooperativo no qual todas as nações trabalham juntas por meio da ONU e de suas agências especializadas, quando aplicável. Isso deve ser um esforço global para atingir a paz, a riqueza e a liberdade. Com a cooperação dos negócios, do capital privado, da agricultura e do trabalho deste país, esse programa pode aumentar consideravelmente a atividade industrial em outras nações e pode aumentar seus padrões de vida. (TRUMAN, 1949, tradução nossa).⁸⁸

A aposta moral estadunidense em jogo, nos parece, era apontar aos agentes a visão correta de como lidar com as desigualdades dentro de um mesmo imaginário sócio-político, isso é, de como atribuir sentido à diferença norte e sul, conformando-a a uma promessa futura, sem que isso gerasse resistências àquele projeto, “*o que nós buscamos é um programa de desenvolvimento baseado em conceitos de negociação democrática*”(TRUMAN,1949 ,tradução nossa).⁸⁹ Esse era o modelo de desenvolvimento que deveria ser seguido indistintamente por todos, organizações internacionais comprometidas com essa temática, países desenvolvidos e países subdesenvolvidos. Observamos, porém, que a investida moral de Truman para a construção de uma crença política primordial de pertença a um grupo socialmente constituído a partir de valores liberais, democráticos e de prosperidade foi apropriada gradualmente pelos agentes, mas não em sua íntegra, tampouco de forma consensual (como demonstrado nas manifestações de Bandung e da UNCTAD).

⁸⁸ No original: We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. Their contributions will be warmly welcomed. This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies wherever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty, and freedom. With the cooperation of business, private capital, agriculture, and labor in this country, this program can greatly increase the industrial activity in other nations and can raise substantially their standards of living.

⁸⁹ No original: what we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing.

Importante mencionar que no mesmo ano em que Truman fazia seu discurso inaugural, Raúl Prebisch começava seus trabalhos como dirigente da CEPAL e, em 1949, publicou a obra que ficou conhecida como “manifesto latinoamerino”, pois as soluções ali colocadas aos problemas de desenvolvimento da América Latina já apontavam para um caminho diferente do modelo proposto por Truman.⁹⁰ Por outro lado, nos discursos proclamados no encontro de Governadores das instituições de Bretton Woods, posterior à posse do presidente Truman,⁹¹ observa-se que dentre os dispositivos anunciados pelo presidente – democracia, liberalismo, paz e desenvolvimento – apenas os dois últimos ressoavam na fala dos Governadores.⁹²

A evocação ao desenvolvimento (e não mais à reconstrução) nos parece ser o maior indício da apropriação do Banco Mundial ao apelo colocado por Truman para atender às necessidades materiais dos países menos desenvolvidos, possibilitando uma dissociação ao projeto de reconstrução do pós-guerra.⁹³ Mas, o programa de desenvolvimento do Banco Mundial, tal como no discurso de Truman, continuava fortemente atrelado à idéia de paz e segurança, principalmente no temor de que o subdesenvolvimento levasse ao surgimento de novas Coreias. Segundo o presidente do Banco Mundial, Eugene Black: “*Nós podemos aliviar aquelas pressões – nós podemos evitar o surgimento de futuras Coreias – somente se pudermos assegurar uma esperança real e bem fundamentada de melhoras no bem estar material de todos os homens, o que é essencial para a sua dignidade e auto-respeito*” (BLACK, 1950, p. 9, tradução nossa)⁹⁴.

⁹⁰ Nesse manifesto, Prebisch lançava a teoria da industrialização dos países menos desenvolvidos por meio da substituição de importações e da alteração dos termos de troca do comércio internacional, apontando que apenas o aporte de capital e tecnologia dos países desenvolvidos não seria suficiente para o desenvolvimento das nações pobres; ao contrário, essa estratégia reforçaria a dependência entre eles, perpetuando a relação de centro e periferia (BIELSCHOWSKY, 1998)

⁹¹ Cabe considerar que esse fórum – “Board of Governors” – acontece anualmente desde a criação das instituições, reunindo representantes do alto escalão dos países membros e nele são discutidas e decididas as principais políticas operacionais e estratégicas dessas organizações. Portanto, trata-se de um fórum crucial para as práticas de desenvolvimento.

⁹² Os termos democracia e liberdade (e seus derivados liberal, liberalismo), por exemplo, foram mencionados somente uma vez e apenas na fala do presidente do Banco Mundial Eugene Black. O termo desenvolvimento (e seus derivados, desenvolvido e subdesenvolvido), por sua vez, foi utilizado 43 (quarenta e três) vezes, ao passo que o termo reconstrução aparece apenas 2 (duas) vezes.

⁹³ O presidente do Banco Mundial é o primeiro a demarcar essa diferença e a evocar uma releitura da missão desempenhada por essa organização na sistema internacional: “*I think is the continual improvement of the conditions in which the individual citizen lives out his span. It was primarily to promote that objective that the International Bank was created*” (BLACK, 1950, p.8)

⁹⁴ No original: We can relieve those pressures-we can remove one cause of future Koreas-only if we can hold out a real and well-founded hope of improvement in the material well-being of all men which is essential to their dignity and self-respect.

Nesse sentido, a conformação do projeto de desenvolvimento, a partir da perspectiva do Banco Mundial, estava orientada pelo jogo político leste/oeste conferindo-lhe uma conotação singular de promoção de “segurança econômica” (TRUMAN, 1949). Nesta concepção, desenvolvimento era evocado para atender a dois objetivos, conforme enunciado pelo presidente francês Auriol: “*proteger todas as nações contra crises econômicas e desenvolver seu padrão de vida*” (AURIOL, 1950, p. 3, tradução nossa);⁹⁵ e esses objetivos, na visão do Banco, seriam alcançados por meio da aplicação de grandes quantidades de capital, a serem emprestados por longos períodos de amortização a baixas taxas de juros.

Assim, começava a ficar claro que o vetor de desenvolvimento adotado e promovido pelo Banco Mundial na sombra de Bretton Woods seria aquele que garantisse a segurança das nações desenvolvidas, cuja lógica seria distribuir capital econômico por meio dos mecanismos de doação e empréstimo para promover crescimento econômico e, com isso, evitar crises sistêmicas e guerra. O vetor alternativo a esse, por sua vez, começava a ser desenhado, nos anos sessenta, a partir do apelo moral ao subdesenvolvimento. Nesse vetor, o problema do desenvolvimento não era o da segurança, mas o da dependência econômica gerada pelas práticas do desenvolvimento, conforme colocado por Che Guevara, então representante de Cuba na UNCTAD:

O fluxo de capital proveniente dos países desenvolvidos é um pré-requisito para o estabelecimento da dependência econômica. Esse fluxo assume várias formas: empréstimos concedidos em termos onerosos, investimentos que colocam determinados países nas mãos de investidores, quase subordinação tecnológica dos países dependentes em relação aos países desenvolvidos [...] (CHE GUEVARA, 1964, tradução nossa).⁹⁶

O objetivo, nesse caso, não era a garantia da segurança de uns, mas a garantia do acesso às benesses da modernidade e do progresso técnico a todos que permaneciam excluídos do desenvolvimento. A lógica que orientava esse projeto alternativo de desenvolvimento não era o jogo leste e oeste, mas a dinâmica de exploração e dependência que permeava a relação norte e sul. Nessa perspectiva, observa-se a emergência de dois vetores que atribuíam sentido às práticas das organizações internacionais: de um lado, o vetor do desenvolvimento que operava na lógica

⁹⁵No original: protect them [all nations] against any [economic] crisis, and to develop their standard of living.

⁹⁶No original: The inflow of capital from the developed countries is the prerequisite for the establishment of economic dependence. This inflow takes various forms: loans granted on onerous terms; investments that place a given country in the power of the investors; almost total technological subordination of the dependent country to the developed country [...].

da Guerra Fria e era evocado pelo Banco Mundial para dotar de sentido suas práticas; por outro lado, o vetor do subdesenvolvimento, que operava na lógica norte e sul e era evocado diretamente pelos países subdesenvolvidos nos fóruns em que lhes era dada voz, como na UNCTAD, para manifestarem sua clara oposição ao projeto de desenvolvimento das nações industrializadas.

3.5 Considerações sobre o momento pós-Brettons Woods

Falar em campo de desenvolvimento, no sentido construído nesse trabalho, para se referir às dinâmicas observadas nos vinte anos que sucederam a criação das organizações multilaterais, ONU e Banco Mundial, não nos parece o mais apropriado. Ainda que a temática de desenvolvimento tenha ganhado destaque em meio a proliferação de uma multiplicidade de agendas que deveriam ser contempladas por essas recém-criadas organizações, tais como reconstrução, assistência humanitária, comércio, estabilidade financeira, estabilidade monetária, crescimento econômico e segurança, a análise desse primeiro momento nos revela um cenário em que a transformação dessas organizações para a condição de agentes se confunde com o próprio delineamento de um possível campo de ação em torno dessa temática.

Algumas questões nos parecem centrais para argumentar que o campo de desenvolvimento ainda estaria sendo delineado na sombras de Bretton Woods. A começar, nem todos os recursos que foram mobilizados pelas organizações internacionais se configuravam como capitais no sentido de instrumentos de ação para o desenvolvimento. Ao contrário, tratavam-se de recursos acumulados que ainda careciam de uma intencionalidade, de uma *illusio* que apontasse o alvo propriamente de desenvolvimento pelo qual competir. O jogo que se jogava não era o jogo para e pelo desenvolvimento, mas o jogo político da Guerra Fria. Isso pode ser observado no próprio interesse do Banco Mundial em investir seus recursos econômicos, científicos e sociais na consolidação do bloco ocidental, chamando o Terceiro Mundo para ser beneficiário do seu projeto de desenvolvimento.

Nesse sentido, a gramática que orientava a formação e a mobilização de capitais pelas organizações internacionais era, em alguma medida, a gramática da balança de poder, cujo objetivo era a delimitação das áreas de influência dos Estados Unidos para a construção de uma crença política primordial, uma *doxa*, de pertença a um grupo socialmente delimitado, que se

impunha ao cabo de lutas contra visões concorrentes.⁹⁷ Contudo, essa movimentação propriamente política não impediu que importantes passos fossem dados rumo ao delineamento de uma gramática de desenvolvimento, já nesse momento.

Os vinte anos posteriores a Bretton Woods foram fundamentais para que essas organizações, em especial o Banco Mundial, adquirissem, acumulassem e mobilizassem recursos próprios na *performance* de suas tarefas. Nesse tempo, Banco Mundial e ONU orientaram os recursos de que dispunham conforme critérios que lhes eram importantes e esses critérios eram percebidos e reconhecidos a partir da experiência adquirida por eles. Assim, tanto o Banco Mundial, quanto a ONU começaram a desenvolver “filtros” que mediavam o interesse dos estados na aplicação de seus próprios recursos. Por exemplo, quando o capital econômico passou a ser destinado para os países menos desenvolvidos, emergiram algumas preocupações sobre o tipo e a qualidade do investimento, preocupações essas que balizavam não somente o risco dos investidores, como também o impacto produtivo potencial sobre a economia dos países beneficiários. Essas preocupações revelaram que seria preciso um investimento ainda maior nos projetos para avaliar sua qualidade técnica. Daí, a demanda por um tipo de conhecimento específico, que não era disponibilizado por nenhum dos países membros, levou o Banco Mundial e também as Nações Unidas a se preocuparem com a aquisição e, posteriormente, com a produção de informações e técnicas para subsidiar suas práticas. Esse conhecimento não era mobilizado por uma lógica de poder, mas já se apresentava como um recurso que lhes colocava em uma posição social diferenciada em relação a outras organizações internacionais.

Derivado da necessidade de assistência técnica para o desenvolvimento, foi criado um novo braço executor da ONU, o PNUD. Paralelamente, as movimentações na teoria econômica da época já começavam a ressoar nas práticas dessas organizações, a ponto da ONU investir na produção de estudos e dados estatísticos para orientar suas políticas de promoção da paz e do desenvolvimento. Aos poucos, essas organizações também ganhavam a confiança dos Estados membros para disseminar seus projetos políticos e visões de mundo, acumulando recursos sociais e morais para falar e agir em nome desses estados.

⁹⁷ Podemos mesmo afirmar que o que estava em jogo para o Banco Mundial e para as Nações Unidas, não era a promoção do desenvolvimento em si, mas a delimitação desse espaço de ação embebido de dispositivos como a prosperidade dos povos e a segurança econômica.

Com isso, a experiência prática e os recursos materiais e simbólicos adquiridos eram gradualmente incorporados ao corpo burocrático dessas organizações e, à medida que isso acontecia, elas ganhavam condições objetivas de ação. A construção desses dispositivos trouxe à tona uma discussão importante para a própria consolidação da condição de agentes dessas organizações: a distinção entre a assistência para o desenvolvimento multilateral e assistência para o desenvolvimento bilateral. Essa distinção foi fundamental para possibilitar o reconhecimento das especificidades da assistência provida pelas organizações internacionais, principalmente, quanto ao seu “profissionalismo” para lidar com questões propriamente técnicas sem incorrer em critérios puramente políticos (pelo menos, essa era a aposta dessas organizações). O apelo a uma “*diplomacia do desenvolvimento econômico*”, defendida pelo Banco Mundial e pela ONU a favor do multilateralismo vem reforçar essas distinções e apontar para a necessidade de uma gramática própria de desenvolvimento que lhes assegurasse a condição de agentes.

Mas, enquanto a ação dessas organizações estivesse orientada pela gramática do jogo leste e oeste não havia motivo para eles serem reconhecidos como “agentes” de um campo de desenvolvimento, já que desenvolvimento estava subordinado ao campo de ação da segurança. Essa situação só começou a mudar em meados dos anos sessenta, com a emergência de organizações como a UNCTAD propondo uma forma alternativa de relacionamento entre o centro desenvolvido e a periferia subdesenvolvida. A partir das movimentações do Terceiro Mundo para propor um projeto diferente, observamos que “desenvolvimento” começa a ser reconhecido como alvo de um jogo que também começava a se delinear naquele momento: um jogo orientado para a redefinição do desenvolvimento a partir das reivindicações do Terceiro Mundo – ou melhor, a partir da gramática do subdesenvolvimento. Ora, essa demanda por redefinição lança luz ao problema do (sub)desenvolvimento não como um meio para, mas como um fim em si mesmo que deveria ser tratado também pelos países desenvolvidos.

A reorientação das práticas do Banco Mundial, nos anos sessenta, de aproximação da ONU e criação de uma agência específica para assistir aos países em condições mais duras de pobreza pode ser atribuída a esse reconhecimento incipiente do jogo que começava a se delinear. Ora, a visão de mundo proposta por Truman e seguida pelo Banco Mundial começava a ser severamente contestada; os países desenvolvidos e o Banco Mundial perceberam que seria preciso, pois, redefinir as regras do jogo para garantir que nenhuma visão de mundo alternativa viesse a

desestabilizar as posições sociais vigentes. Mas, logo se percebeu que a negociação e redefinição dessas regras só seria possível por via de uma gramática própria de desenvolvimento, capaz de tratar das distinções colocadas pela divisão norte e sul e não apenas pelo jogo leste e oeste: estavam dadas as condições para a emergência do campo de desenvolvimento.

4. A INFLEXÃO DO CAMPO DE DESENVOLVIMENTO E AS CONDIÇÕES PARA SUA CONSOLIDAÇÃO A PARTIR DA COMISSÃO PEARSON

Tornar eficiente a ajuda não é simplesmente uma questão de procedimento e técnicas. Mais importantes ainda são a organização global e a definição de objetivos. A medida que o sistema de ajuda tem crescido, seus canais se têm multiplicado e embaraçado. A não ser que a mecânica adquira maior coerência, a ajuda não poderá ser aproveitada ao máximo (PEARSON, 1969a, p.232)

A década de 60 representou um marco na história da cooperação internacional para o desenvolvimento, pois, se por um lado, foi considerada pelas Nações Unidas como a “década do desenvolvimento”, por outro lado, foi nesse período que se iniciou a onda de reflexões que alteraria os rumos das políticas de desenvolvimento adotadas pelo Banco Mundial desde sua criação. Se até esse momento as práticas dos organismos internacionais seguiam a uma lógica mais ou menos consensual e estável, passados vinte anos de existência do arranjo multilateral para a promoção do desenvolvimento, essas práticas precisaram ser revistas e rearticuladas vis-à-vis os questionamentos e críticas oriundos dos países membros - principalmente, dos países do Terceiro Mundo - acadêmicos e organismos não estatais.

A principal inquietação que desestabilizava a rotina dos organismos multilaterais era a desconfiança de que a estratégia adotada por eles não seria suficiente para promover o desenvolvimento dos países pobres, pois a despeito dos bilhões de crédito disponibilizados pelo Banco Mundial e governos doadores e das assistências técnicas providas pela ONU, os países beneficiados pela cooperação continuavam em situações de miséria e atraso econômico. Diante disso,

[...] em 27 de outubro de 1967, em um ambiente de crescente preocupação pelo futuro da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico, o então presidente do Banco Mundial, Sr. George Woods, sugeriu que se convocasse uma assembléia de alto nível, em que um grupo internacional de prestígio e experiência se reunisse para estudar as conseqüências de vinte anos de ajuda ao desenvolvimento, avaliar os resultados, explicar os erros e propor políticas mais eficazes para o futuro. (PEARSON, 1969a, p. 9, tradução nossa).⁹⁸

⁹⁸ No original: el 27 de octubre de 1967, en un ambiente de creciente preocupación por el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo económico, el entonces Presidente del Banco Mundial, Sr. George Woods, sugirió que se convocara una asamblea de alto nivel, en que un grupo internacional de prestigio y experiencia se reuniera para estudiar las consecuencias de veinte años de ayuda al desarrollo, evaluar los resultados, aclarar los errores y proponer políticas más eficaces para lo futuro

A chamada “Comissão Pearson”, liderada pelo ex-primeiro ministro canadense e prêmio Nobel da paz Lester B. Pearson, reuniu, durante dois anos consecutivos, especialistas de sete países para a elaboração de um estudo que contemplasse uma análise “*da história recente da cooperação internacional para o desenvolvimento, com vistas a formular conclusões e recomendações acerca da cooperação para as próximas décadas*” (PEARSON, 1969a, p.9). Após onze meses de estudos, a Comissão divulgou, em 1969, o Relatório Final com os principais resultados da análise. Na ocasião da divulgação do relatório, representantes dos países membros do Banco Mundial tomaram conhecimento de uma série de dados sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento ainda não conhecidos, possibilitando a visualização e a discussão de seus principais problemas e avanços.

Embora o relatório tenha sido encomendado pelo Banco Mundial, para a elaboração do estudo foi necessária uma constante interlocução entre os especialistas da equipe Pearson com funcionários e autoridades das Nações Unidas e outras organizações internacionais atuantes no campo do desenvolvimento, em especial, o DAC, vinculado à OCDE.⁹⁹ No momento de elaboração desse relatório, já era possível ter uma visão mais clara do desenho institucional da ajuda para o desenvolvimento, de quais eram as organizações oficiais que atuavam especificamente com políticas de assistência internacional e também de quais eram os campos de ação possíveis em torno dessa temática. Aliás, um conceito que emerge nesse período para sinalizar esses elementos de definição do objeto da cooperação para o desenvolvimento é o da “ajuda oficial ao desenvolvimento”. Por ajuda oficial ao desenvolvimento (OAD) entende-se:

[...] as doações e os empréstimos concedidos a países e territórios na Parte I da lista de destinatários beneficiados (países em desenvolvimento) da DAC (Comitê de Assistência ao Desenvolvimento), os quais: (a) são garantidos por um setor oficial; (b) tenham a promoção de desenvolvimento econômico e bem-estar como objetivos principais; (c) sejam realizados em termos financeiros concessionais (se um empréstimo tem um elemento de doação de pelo menos 25%). Além de fluxos financeiros, a cooperação técnica é incluída na ajuda. Doações, empréstimos e créditos para propósitos militares são excluídos. (OCDE, 2009).

⁹⁹ Como uma forma de agradecimento, o Banco Mundial chegou a oferecer o relatório para subsidiar o trabalho das Nações Unidas na preparação da segunda década do desenvolvimento. “La Comisión agradece en sumo grado la valiosa asistencia y cooperación que le prestarón los organismos internacionales, Gobiernos y particulares. Confía especialmente en que este Informe sirva de ayuda en los debates que están celebrando las Naciones Unidas a fin de preparar el Segundo Decenio para el Desarrollo” (PEARSON, 1969a, p. 10)

Ao se delimitar aquilo que é considerado a prática oficial de desenvolvimento, delimita-se também os agentes elegíveis para a sua atuação, pois ficam excluídos os fluxos financeiros e técnicos que não tenham algum caráter concessional, bem como os agentes não oficiais, como organizações não-governamentais e agências não reconhecidas pela OCDE. Esse esforço de definição do objeto legítimo do desenvolvimento veio ao encontro da necessidade inerente a todo campo de criar uma lógica própria, um “todo integrado”,¹⁰⁰ autônomo em relação ao mundo social mais amplo. Ora, ao se definir o que era ajuda oficial para o desenvolvimento em contraposição a outros tipos de ajuda (como a militar) observa-se uma tomada de posição das organizações internacionais enquanto agentes para definição das regras do jogo e, principalmente, de um posicionamento em relação às dinâmicas próprias da política internacional.

Ao representarem um papel de destaque como intermediários nesse debate que existe entre os concessionários e os usuários de ajuda, as organizações internacionais muito fazem para emprestar à assistência ao desenvolvimento o caráter de esforço realmente internacional, reduzindo as nuances de caridade ou intervencionismo que as vezes azedaram o processo de ajuda no passado (PEARSON, 1969a, p.238).

Nesse momento, a ajuda internacional oferecida pelos Estados Unidos já não era tão dominante: “*desde então muitos outros países começaram a conceder financiamento bilateral ao desenvolvimento, e do lado multilateral pelo menos uma dúzia de instituições foi fundada*” (PEARSON, 1969a, p.232) para além das instituições de Bretton Woods e das agências especializadas das Nações Unidas. Mesmo com a proliferação de organizações multilaterais, o aumento do engajamento dos países desenvolvidos nas práticas de ajuda tornava ainda mais assimétrica a balança entre assistência para o desenvolvimento multilateral e bilateral, em que essa última destacava-se. Assim, a criação do DAC representou um importante esforço no sentido de coordenar e mensurar os fluxos da ajuda de desenvolvimento para que ela não se desviasse dos termos “oficialmente” delimitados. Ao mesmo tempo, a ONU, por meio do ECOSOC passou a atuar ativamente na delimitação das atividades de suas agências especializadas e foram estabelecidos consórcios para coordenar programas de ajuda em cada um desses países em desenvolvimento.

Contudo, o relatório Pearson veio criticar justamente a mecânica existente de coordenação da ajuda internacional para o desenvolvimento, questionando sua incapacidade de equilibrar a

¹⁰⁰ Pearson, 1969.

ajuda bilateral e multilateral em torno de uma mesma estratégia: *“Há considerável incerteza quanto ao papel das organizações internacionais, e há ainda a questão mais ampla de como idealizar uma estratégia internacional para o desenvolvimento que tome em consideração não só os problemas de ajuda, como também os de comércio, movimento de capitais e de tecnologia”* (PEARSON, 1969a, p.232). Uma das questões problemáticas colocadas pelo Relatório Pearson que afetava os interesses diretos das organizações internacionais era a presença ainda maciça da ajuda bilateral concedida pelos países desenvolvidos.¹⁰¹ O receio da permanência desse tipo de ajuda era que na relação bilateral doador/beneficiário os agentes do campo perderiam o controle sobre a operacionalização do desenvolvimento, tendo em vista que outros interesses poderiam desviar o foco dos recursos transferidos, e as políticas estariam *“governadas por considerações diplomáticas ou comerciais”* (PEARSON, 1969a, p.233) concorrentes à lógica do desenvolvimento. É interessante observar que países desenvolvidos com poucas relações históricas com os países menos desenvolvidos, como os escandinavos, já estavam dispostos a canalizar maior parte da sua OAD por meio de canais multilaterais e advogavam por essa modalidade, ao passo que ex-metrópoles utilizavam majoritariamente as vias bilaterais (MARTINUSSEN e PEDERSEN, 2003).

Por outro lado, o relatório apontava uma incapacidade das próprias organizações multilaterais para atuar em setores importantes da cooperação para o desenvolvimento, tais como *“planejamento familiar, desenvolvimento rural integrado, empresas industriais do setor público ou financiamento de projetos de pequena escala”* (PEARSON, 1969a, p.233) e ainda eram acusadas por estarem seguindo *“filosofias errôneas de ajuda, ou dura demais, ou suaves demais; ou que são simplesmente mal administradas e que seus processos são lentos e dispendiosos”* (PEARSON, 1969a, p.233). Além disso, nos anos sessenta, a demanda por participação dos países em desenvolvimento não só como beneficiários mas como tomadores de decisão nos arranjos multilaterais ressoou com maior intensidade. Representantes desse países acreditavam que sua participação orientaria melhor as práticas e políticas desses organismos face as especificidades particulares do desenvolvimento em cada país.¹⁰² Questões como agricultura,

¹⁰¹ Em 1967, essa modalidade de ajuda foi responsável por quase 90% da assistência oficial ao desenvolvimento. (Pearson, 1969, p.233).

¹⁰² Na América Latina, a insatisfação com as instituições de Bretton Woods e Nações Unidas já podia ser observada desde os anos cinquenta, quando o então Secretário da Comissão Econômica para América Latina, Raul Prebisch, coordenou a elaboração do primeiro “draft” do Banco Interamericano de Desenvolvimento que teria como objetivo promover o desenvolvimento econômico por meio do financiamento não só a projetos produtivos, no sentido

educação e indústria precisariam de uma maior atenção dos projetos de desenvolvimento bem como questões de natureza técnica como administração, formação de instituições, estudos de viabilidade e preparação de projetos (PEARSON,1969).

Em resumo, os problemas apontados e recomendações propostas pelo Relatório Pearson foram as seguintes:

Problemas identificados	Recomendações	Disposições Identificadas
Predominância da ajuda bilateral que não atende aos objetivos do desenvolvimento.	1. Aumento de doações e subscrições para fundos multilaterais para o mínimo de 20% da ajuda oficial ao desenvolvimento.	Bilateral/multilateral Ajuda oficial/ajuda não oficial
Inexistência de estimativas claras e confiáveis da situação dos países e dos objetivos de desenvolvimento. Incompatibilidade entre recomendações das agências, principalmente BM e FMI.	2. Unificação das diretrizes de avaliação e aconselhamento em política econômica do Banco Mundial e FMI em países onde ambos operam.	Diagnóstico/Planejamento/ Avaliação Desenvolvimento de curto prazo/ desenvolvimento de longo prazo
Aumento da dívida externa dos países provocada pelas altas taxas de juros.	3. Subvenção das taxas de juros pelos países desenvolvidos.	Juros de mercado/ juros subvencionados.
Incapacidade da IDA para planejamento de longo prazo por falta de previsão para reabastecimento dos fundos.	4. Expansão dos períodos de reabastecimento dos fundos da IDA para 5 anos.	créditos concessionais/ créditos convencionais
Carência por organismos multilaterais com atividades concessionais.	5. Expansão das atividades da IDA.	projetos de doação/ projetos de empréstimo. projetos específicos/ projetos abrangentes.
Insuficiência dos critérios adotados para distribuição de recursos – critério de pobreza.	6. Formulação de princípios explícitos e critérios para distribuição do financiamento da IDA e correção das distorções causadas pela ajuda bilateral.	Críticas de desempenho/ qualidade do crédito (reputação creditícia)/ qualidade do projeto/ faixa de pobreza do beneficiário (PNB <3\$00).
Inexistência de avaliação das práticas dos credores, duplicação de esforços, tratamento da ajuda de forma isolada, propósitos difusos e confusos.	7. coordenação e padronização da cooperação internacional para o desenvolvimento, envolvendo agentes multilaterais e bilaterais.	Eficiência/ deficiência da ajuda. Padronização das atividades (Relatórios, Estudos de Viabilidade), mensuração (estimativa) dos objetivos de desenvolvimento e avaliação dos resultados: Método.

QUADRO 2 –Sistematização do Relatório Pearson. Fonte: Dados da pesquisa

Todas essas questões levantadas pelo Relatório tratavam-se de críticas ‘propositivas’ que tinham como objetivo a busca por soluções a esses problemas visando o próprio fortalecimento do arranjo multilateral por acreditar que esse arranjo seria o mais coerente com os objetivos do

tradicional adotado pelo Banco Mundial, mas também a projetos de infra-estrutura mais amplos, como estradas, saneamento, agricultura, abastecimento de água que atendessem diretamente às demandas locais (DELL, 1972). Após intensas pressões, os Estados Unidos aceitaram a concretização desse projeto em 1960, quando o BID foi estabelecido oficialmente.

desenvolvimento internacional. Mas, para tanto, os recursos disponibilizados às organizações internacionais precisavam ser expandidos consideravelmente: “*somente com recursos assim, muito aumentados, é que as agências internacionais de desenvolvimento poderão representar um papel significativo na compensação das distorções causadas pelos critérios bilaterais de distribuição*” (PEARSON,1969, p. 238). Não por acaso, a primeira recomendação colocada pelo Relatório para fortalecer as organizações internacionais de desenvolvimento era que “*os provedores da ajuda aumentem doações e subscrições de capital para programas multilaterais de ajuda ao desenvolvimento, para um mínimo de 20 por cento do fluxo total de assistência oficial ao desenvolvimento, até 1975*” (PEARSON,1969, p. 239).¹⁰³

A premissa que respaldava essa recomendação era de que as organizações internacionais já teriam acumulado condições objetivas suficientes, uma “boa bagagem de realizações”,¹⁰⁴ para exercer um papel fundamental no desenvolvimento, mas lhes restava ao capitalização desses recursos, nos termos de Bourdieu, para uma tomada de posição mais ativa em prol do desenvolvimento. Para a ampliação do escopo de responsabilidades das organizações internacionais além de ajustes “mecânicos”, como a própria expansão de pessoal, era necessária ainda “uma revisão radical” do seu *modus operandi* para uma definitiva conversão da condição de fórum de atores para a condição de agentes do desenvolvimento. Essa revisão deveria levar em conta, principalmente, a política interna de cada organização vis-à-vis as relações estabelecidas entre elas. Deveria ainda, deixar claro quem eram os agentes do campo (quais as fronteiras de participação), quais os capitais por eles mobilizados e quais os tipos de laços institucionais e posições de hierarquia potencialmente estabelecidos. Não só isso, essa revisão proposta deveria colocar em questão o senso comum até então prevalecente sobre desenvolvimento e favorecer a emergência de uma visão de mundo (mais ou menos) comum a todos os agentes em todos os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos; visão essa a ser mediatizada pelas organizações internacionais.

Nessa perspectiva, as posições objetivas conquistadas pelas organizações internacionais desde Bretton Woods lhes possibilitaram uma capacidade crescente para produzir julgamentos objetivamente classificáveis sobre as práticas do desenvolvimento (bilateral/multilateral, ajuda

¹⁰³ Esse cálculo baseou-se na expectativa de que caso essa meta fosse alcançada, a ajuda multilateral passaria a responder por um terço de toda ajuda oficial para o desenvolvimento, ficando os dois terços restantes para a ajuda bilateral.

¹⁰⁴ Pearson, 1969.

oficial/não-oficial, ajuda ao desenvolvimento/ ajuda a outros fins, projetos específicos/ projetos abrangentes, assistência técnica/ assistência financeira, recursos convencionais/ recursos concessionais, entre outros) e, conseqüentemente, para diferenciar e apreciar essas práticas a partir desses elementos de distinção. Segundo Bourdieu, uma das principais características dos campos sociais é a existência de uma “*alquimia (um poder misterioso) que transforma a distribuição do capital e o equilíbrio de poder em um sistema de diferente percepções e propriedades distintas*” (BOURDIEU, 2008, 216). A Comissão Pearson seria, então, um marco relevante nesse processo, pois permitiu o exercício da atividade reflexiva dos agentes ali envolvidos ao trazer à tona esquemas perceptivos possíveis sobre como sistematizar as práticas no campo.

O interessante é que todos esses esquemas perceptivos, essas disposições, evidenciadas no Relatório, revelam que o que estava em jogo naquele momento era a busca pela eficiência da ajuda - e não se trata de qualquer ajuda, mas de um tipo particular de ajuda oficial, multilateral e orientada para o chamado desenvolvimento. A aposta era de que a eficiência seria “simplesmente uma questão de procedimentos e técnicas”, uma questão metodológica, quase que mecânica. Se por um lado esse processo de “tecnificar” o desenvolvimento tinha como objetivo afastar influências da política internacional dos procedimentos e práticas dos organismos internacionais, por outro lado, a cooperação internacional para o desenvolvimento foi adquirindo uma lógica política própria e ganhando cada vez mais os contornos de um campo social, nos termos de Bourdieu.

Assim, na medida em que esse campo passa a revelar um sentido, uma *illusio* para os agentes participantes, observa-se também a formação de uma batalha intrínseca entre eles para determinar os termos desse arranjo “eficiente” de desenvolvimento. É para essa batalha de idéias para a definição de uma doxa, nos termos de Villumsen (2008), que serão capitalizados e mobilizados os recursos já adquiridos por esses agentes em sua vivência prática. Assim, nosso próximo passo é observar se, a partir dos dispositivos anunciados no Relatório Pearson, houve uma tentativa das organizações internacionais, em especial do Banco Mundial, para capitalizar e mobilizar seus recursos em conformidade a uma estratégia¹⁰⁵ (ou vetor) de desenvolvimento capaz de se impor como a doxa desse emergente campo.

¹⁰⁵ Para Bourdieu, a estratégia é “*produto do senso prático como sentido do jogo, de um jogo social particular, historicamente definido [...] O bom jogador faz a todo instante o que deve ser feito, o que o jogo demanda e exige.*” (BOURDIEU, 1990, p.81).

4.1 A mobilização do capital econômico

O avanço das estatísticas mundiais nos anos sessenta e setenta propiciou a visualização de um cenário crítico para aqueles comprometidos com a promoção do desenvolvimento, que veio influenciar os modos de alocação do capital econômico nesse campo:

Quase 650 milhões de pessoa no mundo em desenvolvimento vivem em absoluta pobreza e vivem com uma renda *per capita* anual que não ultrapassa US\$50. Aproximadamente mais cem milhões, em situação de pobreza relativa, com renda acima de US\$50 por ano, mas que está abaixo de um terço da média nacional. Desse total de três quartos de um bilhão da população, 60 milhões, ou 80%, moram em áreas rurais. Esse número está crescendo aproximadamente a 2% ao ano. (WORLD BANK, 1975, p. tradução nossa).¹⁰⁶

Diante desse cenário, nos cinco anos posteriores à publicação do relatório Pearson (1969-1973), segundo estatísticas do próprio Banco Mundial, o volume de recursos concedidos por suas instituições, incluindo IBRD, IDA e IFC, havia aumentado consideravelmente em relação aos cinco anos anteriores (1964-1968), passando de US\$5,8 bilhões para US\$ 13,4 bilhões. Esse montante de recursos também superou o total de capital concedido pelo Grupo Banco Mundial até então, representando o ápice da mobilização de capital econômico por essa instituição desde 1946.

A expansão das atividades no ano fiscal 1973 foi acompanhada por esforços continuados para assegurar uma contribuição mais efetiva do Grupo para a melhoria econômica e social dos países membros em desenvolvimento. Maior atenção foi dada a necessidade de se melhorar a qualidade de vida por meio da ampla expansão dos benefícios do desenvolvimento, com ênfase aos mais pobres dentre esses países e povos. (WORLD BANK, 1973, p. 5, tradução nossa).¹⁰⁷

Apesar do aumento do volume de capital das operações do Banco Mundial, o Grupo reconhecia que tanto o IBRD quanto a IDA ainda desempenhavam um papel marginal, embora

¹⁰⁶No original: almost 650 million people in the developing world are considered to live in absolute poverty, existing on annual per capita incomes of not more than \$50. About 100 million more, in relative poverty, have incomes though above \$50 a year, which are below one-third the national average. Of this total of three-quarters of a billion people, 600 million, or 80%, live in rural areas. Their number is growing by approximately 2% a year.

¹⁰⁷No original: The expansion in activities in fiscal 1973 was accompanied by continued efforts to assure a more effective contribution by the Group to the economic and social betterment of its developing member countries. Greater attention was given to the need to improve the quality of life by spreading the benefits of development more widely, with particular emphasis on the poorest among countries and peoples.

vital, no “esforço global do desenvolvimento”,¹⁰⁸ pois a maior parte dos recursos investidos nesses projetos ainda eram providos pelos próprios países em desenvolvimento (WORLD BANK, 1973). Por isso, reconhecia-se a necessidade de um esforço maior das instituições do Banco para financiar fatias maiores dos programas de desenvolvimento, principalmente dos países mais pobres. Para atender a essa demanda, a expansão do volume de capital nesse período foi acompanhada também por uma redistribuição dos recursos em termos geográficos (quadro 3).

Regiões	Número de Projetos		Volume em milhões de dólares	
	1946-68	1969-73	1946-68	1969-73
África oriental	78	104	844	1,099
África ocidental	35	102	522	891
Europa, Oriente Média e África boreal	113	168	1,785	3,198
América Latina e Caribenha	281	176	3,554	3,734
Ásia	201	210	3,927	4,496
Total	708	760	10,622	13,418

QUADRO 3 – Destino dos Recursos e Projetos do Banco por região entre 1946-1973
Fonte: (WORLD BANK, 1973, p. 19)

O aumento na arrecadação de capital econômico do Grupo Banco Mundial, que proporcionou a ampliação de seus investimentos, deve ser lido não apenas como um resultado do aumento do percentual da contribuição dos países membros para os fundos multilaterais, pois embora países como a Suécia tenham alcançado a meta de 0,7% do PIB, a maioria dos países desenvolvidos direcionava uma média de apenas de 0,3% do PIB para a ajuda oficial para o desenvolvimento (WORLD BANK, 1975). Uma das razões para o aumento contínuo do capital econômico mobilizado pelo Banco Mundial está associada ao aumento no número de países membros da organização, que em 1969 chegou a 110 países (WORLD BANK, 1970).

Contudo, com os reflexos da crise do petróleo de 1973 sobre a economia dos países importadores de petróleo, houve uma retração no crescimento dos fluxos da ajuda oficial para o desenvolvimento. De 1975 a 1979, o percentual médio do PIB dos 17 países membros do DAC

¹⁰⁸ Chamamos atenção para a expressão “*Global development effort*”, presente no relatório anual de 1973.

destinado para a OAD manteve-se em 0,3%. Por outro lado, nesse período, outros países, a exemplo da Suécia, alcançavam a meta estabelecida pelas Nações Unidas de alocação de 0.7% do PIB.¹⁰⁹ Um grupo de países que se destacou no provimento de recursos para a ajuda oficial ao desenvolvimento foi a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEC), como Arábia Saudita, Kuwait e Emirados Árabes, que disponibilizaram, respectivamente, 5,5%, 7% e 11% de seu PIB para direcionar aos países menos desenvolvidos (WORLD BANK, 1979). Além disso, outra novidade observada na mobilização do capital econômico durante a segunda metade da década de 70, foi o aumento do percentual da ajuda concessional, que superou a ajuda não-concessional, alcançando a marca de 72% dos desembolsos realizados durante o ano fiscal de 1978 (WORLD BANK, 1979).

Cabe destacar que a mobilização do capital econômico nesse período não foi alterada apenas em aspectos quantitativos, mas também qualitativos, sendo direcionada para setores até então pouco contemplados, como educação e agricultura:

Pela primeira vez na história do Banco e da IDA, o volume de empréstimos para agricultura excedeu o montante destinado a outros setores. Em um total de \$938 milhões, ele foi duas vezes maior que o ano fiscal 1972 – e aproximadamente 35% maior do que os empréstimos para o transporte, setor que historicamente tem sido o maior beneficiário dos fundos do Grupo Banco Mundial. Empréstimos para educação cresceram muito, para um nível recorde de aproximadamente 50% acima dos anos anteriores (WORLD BANK, 1973, p. 6, tradução nossa).¹¹⁰

Essa mudança de ênfase das atividades do Grupo Banco Mundial tinha como objetivo ampliar a assistência ao “progresso social e econômico”¹¹¹ dos países em desenvolvimento: *“a mudança tem sido algumas vezes subentendida, outras vezes notáveis, mas sempre tem sido acompanhada da percepção clara de que os problemas do desenvolvimento são muito complexos para terem soluções definitivas”* (WORLD BANK, 1973, p. 5, tradução nossa).¹¹² Não apenas novos setores do desenvolvimento deveriam ser contemplados pelos recursos do Banco, mas também novas dimensões do desenvolvimento, que refletiam preocupações humanitárias e

¹⁰⁹ São eles: Dinamarca, Holanda e Noruega.

¹¹⁰ No original: For first time in the history of the Bank and IDA, the volume of lending for agriculture exceeded that for any other sector. At \$938 million, it was more than twice as large as in fiscal 1972- and about 35% higher than the lending for transportation, which had previously been the biggest single recipient of Bank Group funds. Lending for education rose sharply, to a record level about 50% above the figure for the previous year.

¹¹¹ Chamamos atenção para a expressão “progresso social e econômico”, presente no relatório anual de 1973.

¹¹² No original: the shift has been sometimes subtle, sometimes striking; but it has always been accompanied by the clear realization that the problems of development are too complex for definitive solutions.

sociais: Nesse sentido, “a África ocidental foi um dos exemplos dos esforços do Banco e da IDA para adicionar a suas atividades de apoio ao crescimento econômico, novas dimensões sociais e humanitárias” (WORLD BANK, 1973, p. 6)¹¹³

Nessa perspectiva, o relatório anual do Banco, publicado em 1975, aponta uma reestruturação dos setores beneficiados pelo capital econômico, indicando o aumento percentual de projetos para agricultura (totalizando 32%) e a redução do número de projetos “tradicionais”, como de energia, transporte e telecomunicações (o setor de infra-estrutura representou 29% de todos os projetos em 1975, ao passo que até o ano anterior esse volume era de aproximadamente 50%). Dentre os projetos direcionados para agricultura, segundo o mesmo relatório, a metade dos recursos foi direcionada para projetos de desenvolvimento rural, que tinham como objetivo aumentar a produtividade rural em comunidades pobres. Outra parte desses recursos foi direcionada para a melhoria da educação em áreas rurais e também para a construção de estradas que beneficiassem o escoamento da produção agrícola. Projetos na área de saúde e desenvolvimento urbano também passaram a ser contemplados pelos empréstimos do Banco Mundial (GRÁFICO 2).

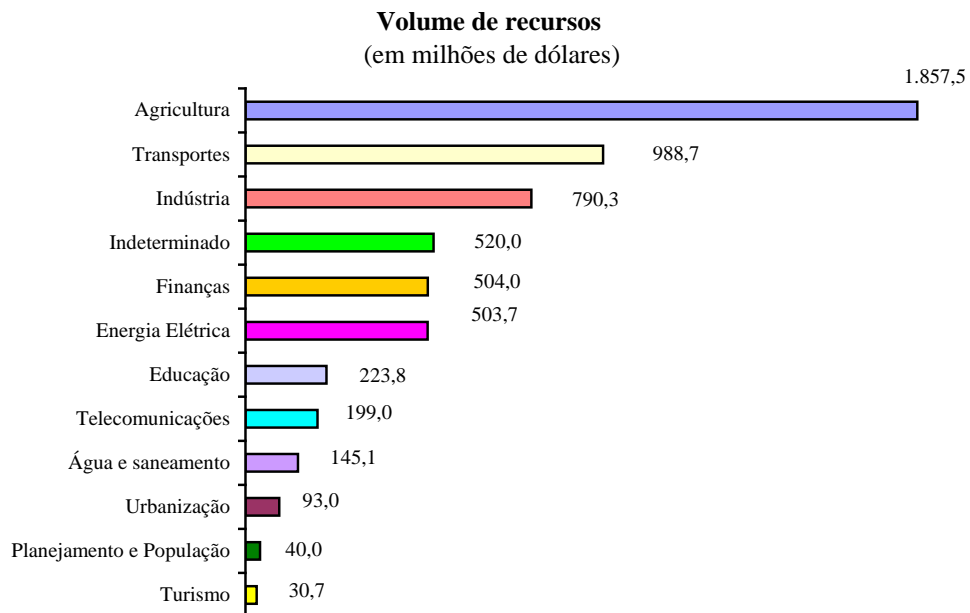


GRÁFICO 2 – Distribuição dos recursos concedidos pelo Banco por propósito de projeto no ano fiscal 1974-75.
Fonte: (WORLD BANK, 1975,p.11)

¹¹³ No original: Western Africa provided another example of the efforts of the Bank and IDA to add to their activities in support of economic development new dimensions of social and humanitarian concern.

A ênfase na agricultura e nas comunidades rurais foi possível mediante o reconhecimento da comunidade internacional, em especial, da própria diretoria do Banco Mundial de que a fome e a má nutrição teriam se tornado um problema crítico aos países menos desenvolvidos, em decorrência da carência de alimentos nesses países. A proposta era que a produção de alimentos deveria estar associada ao desenvolvimento rural, principalmente, ao crescimento da produtividade dos pequenos produtores rurais. Para isso, o Banco anunciou seu engajamento financeiro em países comprometidos com o setor agrícola, oferecendo programas de financiamento para inovação no desenvolvimento rural. A Diretoria do Banco reconhecia o alto risco do financiamento a esse tipo de projetos, já que os retornos financeiros da capital econômico investido eram incertos, mas sugeriu que tais riscos poderiam ser minimizados por meio de instrumentos mais eficazes de monitoramento e avaliação dos projeto.

A ênfase no setor da educação também era recente no Banco Mundial e, embora já houvesse registros de recursos direcionados para esse setor desde 1960, apenas na década de setenta atividades como a educação primária passam a ser contempladas pelos financiamentos do Banco. No relatório de 1975, o Banco propõe um redirecionamento dos recursos desse setor, antes concentrados na modalidade de melhoria do ensino avançado e construção de infraestrutura, para beneficiar os segmentos pobres da população, principalmente para a educação básica da população dos setores rurais tradicionais. Essas mudanças seguiam uma tendência já anunciada pelo Banco Mundial:

Nos primeiros anos, a maior parte da assistência direcionada para educação era para “hardware” educacional – para a construção e equipamentos de escolas. Mas, mais recentemente, grande atenção tem sido direcionada para os “softwares” – tais como melhoria do currículo escolar, produção de materiais didáticos e planejamento do sistema de educação [...] Tanto as operações recentes quanto os estudos refletem uma nova estratégia, com grande ênfase nas pessoas dos setores tradicionais e transitórios da economia, os quais foram deixados de fora dos sistemas educacionais. (WORLD BANK, 1973, p.17, tradução nossa).¹¹⁴

Contudo, o Banco reconheceu que o volume de recursos para o setor da educação ainda era muito baixo, pois projetos como esses envolviam grandes riscos financeiros. A proposta do

¹¹⁴No original: In the earlier years, the overwhelming proportion of the assistance was for educational portion of the assistance was for educational hardware – for the construction and equipment of school buildings. But, more recently, greater attention has been given to the “software” - such aspects as improving the curriculum, producing better teaching materials, and planning systematically the education that is offered. [...]Both actual operations and studies reflect a new strategy, with greater stress on people in the traditional-transitional sectors of the economy which have hitherto been left outside education systems.

Banco para beneficiar as políticas educacionais, a despeito da insuficiência de recursos financeiros destinados ao setor, era combinar componentes de assistência técnica e consultorias às operações financeiras.

Quanto à temática da saúde, o Banco passou a reconhecê-la como uma problema de caráter econômico, pois uma população pouco saudável traria custos econômicos à sociedade ao reduzir a produtividade da força de trabalho. Assim, a promoção do desenvolvimento econômico nos países menos desenvolvidos estaria relacionada ao acesso da população aos serviços essenciais de saúde. Apesar de reconhecer essa relação entre saúde e economia, até 1975 o Banco não dispunha de nenhuma modalidade de financiamento específica para infraestrutura de saúde. Essa questão era tratada de forma indireta pelos projetos financiados pelo Banco, especialmente, naqueles que tinham como objetivo a melhoria de serviços de saneamento e tratamento da água e esgoto. Além disso, o Banco Mundial, em parceria com a Organização Mundial de Saúde, passou a exercer grande influência sobre os países menos desenvolvidos para que eles alocassem parte satisfatória de seu orçamento para o investimento em saúde.

Apesar da diversificação das atividades contempladas pelo capital econômico do Banco Mundial, em que pese a introdução de novas áreas temáticas – desenvolvimento rural, educação e saúde - que tinham como objetivo atender à população pobre, os setores tradicionais de investimento do Banco, como infraestrutura e energia ainda consumiam, em termos absolutos, o maior volume de recursos: “as temáticas dos pobres”,¹¹⁵ nesses termos, representavam apenas 38% de todo o comprometimento do Banco (WORLD BANK, 1975). Isso revela que as atividades relevantes para a mobilização do capital econômico do Banco Mundial ainda eram aquelas que pudessem gerar impactos diretos sobre o PIB, pois acreditava-se que se os países menos desenvolvidos mantivessem uma taxa anual de crescimento igual ou superior a 6%, a condição da pobreza seria superada(WORLD BANK, 1975).

Contudo, o ambiente econômico da década de setenta não colaborou para que os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos mantivessem uma taxa de crescimento superior a 3%. Os choques econômicos ocasionados pela retração da economia dos países desenvolvidos, pela inflação e pela grande variação dos preços do petróleo e de outra *commodities* contribuíram para que o capital econômico mobilizado e distribuído pela ajuda oficial para o desenvolvimento não alcançasse os impactos econômicos esperados. Com isso, o início da década seguinte já trazia

¹¹⁵ Ênfase nossa.

um grande desafio para a cooperação para o desenvolvimento: *“as dificuldades enfrentadas pelos países menos desenvolvidos foram particularmente severas no decorrer da década. A tarefa formidável de ajuste completo ao novo cenário econômico aparece como o desafio a ser enfrentado pelos países em desenvolvimento na década que se inicia.”* (WORLD BANK, 1980, p. 15, tradução nossa).¹¹⁶

A estratégia anunciada pelo Banco Mundial para os anos oitenta reforçava as recomendações do relatório Pearson (ainda que não fossem feitas menções diretas a esse documento) e indicava a mobilização do capital econômico para três setores prioritários: (a) produção energética, (b) produção alimentícia e (c) reforma dos sistemas econômicos internacionais, com ênfase no ajuste na balança de pagamentos e nas finanças dos países menos desenvolvidos. Assim,

Para atingir taxas de crescimento desejáveis no futuro, os países em desenvolvimento terão que utilizar o capital disponível com maior eficiência, aumentar a poupança doméstica, aumentar a produção doméstica de energia e economizar seu uso, aumentar a produção de alimentos e aumentar a diversificação de exportações. Ações desse tipo requerem um padrão de investimentos diferente do passado. (WORLD BANK, 1980, p. 67, tradução nossa).¹¹⁷

A resposta a essas demandas veio com a proposta de criação de uma nova modalidade de empréstimos, desenhada para assistir não a projetos específicos, mas a economia como um todo por meio de programas de longa duração:

Esse tipo de empréstimo, não orientado por projetos, tem como objetivo específico auxiliar os países a reduzir, no médio prazo, seus débitos para níveis gerenciáveis por meio do apoio a programas de ajuste que compreendam mudanças industriais, políticas e outras, desenhadas para fortalecer suas balanças de pagamento, mantendo ao mesmo tempo seu crescimento e desenvolvimento. (WORLD BANK, 1980, p. 68, tradução nossa).¹¹⁸

¹¹⁶ No original: the difficulties faced by the least developed countries remained particularly severe throughout the decade. The formidable task of adjusting fully to the new economic environment remains the main challenge to the developing countries as the new decade begins.

¹¹⁷ No original: to achieve desirable growth rates in the future, developing countries will have to use available capital more efficiently, increase domestic savings, increase domestic production of energy and economize in its use, increase domestic output of food, and increase and diversify their exports. Actions of this sort will require a pattern of investment different from that in the past.

¹¹⁸ This type of nonproject lending has the specific objective of helping countries reduce their current account deficit to more manageable proportions over the medium term by supporting programs of adjustment that encompass specific policy, industrial, and other changes designed to strengthen their balance of payments, while maintaining their growth and developmental momentum.

Esses programas, na visão do Banco, seriam uma “evolução natural” dos projetos até então financiados tanto pelo BIRD quanto pela IDA, mas enquanto esses tinham como objetivo solucionar conseqüências imediatas da crise, a nova modalidade visava encontrar soluções de longo prazo para problemas estruturais dos países em desenvolvimento; iniciava-se naquele momento a década dos chamados “programas de justes estruturais” que vigorariam até meados dos anos noventa.

Quanto ao *modus operandi* da estrutura financeira do Banco, mantinha-se a mesma lógica estabelecida em Bretton Woods, mas devido ao aumento do volume de recursos subscritos, havia uma estrutura melhor para o pagamento de empréstimos do que nas décadas anteriores. Além disso, nesse período, o capital de mercado se consolidou como a maior fonte de recursos utilizados pelo Banco Mundial para alimentar seus fundos de empréstimo: “*De fato, essa é uma das características únicas do Banco, apesar de ser uma organização intergovernamental, ele depende principalmente do capital privado para alimentar seus recursos financeiros*” (WORLD BANK, 1968, p. 4, tradução nossa).¹¹⁹

Vale dizer que apesar dessa forte ligação entre o os recursos do mercado privado e os fundos do Banco, o Grupo Banco Mundial reiterava constantemente em seus relatórios a diferença entre o capital oferecido por suas instituições IBRD, IDA e IFC e o capital econômico disponibilizado pelos mercados internacionais, alegando que o segundo visava apenas o lucro e não o desenvolvimento, pois não havia uma preocupação com a capacidade de endividamento do país, muito menos com o direcionamento dos recursos concedidos para o gasto produtivo.¹²⁰ Nesse sentido,

Para evitar erros, os artigos do Banco contém um número de cláusulas de proteção. Os empréstimos do Banco devem ter um propósito de alta prioridade produtiva e, exceto em circunstâncias especiais, deve ser utilizada para atender as necessidades de comércio exterior para o uso específico dos projetos de reconstrução ou desenvolvimento. (WORLD BANK, 1968, p.5, tradução nossa).¹²¹

¹¹⁹ No original: Indeed, it is one of the unique features of the Bank that, although it is an inter-governmental organization, it relies mainly upon private investors for its financial resources.

¹²⁰ Paradoxalmente, a década em que se observou o maior crescimento da ajuda oficial para o desenvolvimento foi também a década em que aumentou consideravelmente o número de empréstimos tomados pelos países em desenvolvimento junto a bancos privados, aumentando a dívida externa desses países (World Bank, 1980).

¹²¹ No original: to avoid these errors, the Bank's Articles contain a number of protective provisions. The Bank's loans must be for high-priority productive purposes and, except in special circumstances, must be used to meet the foreign exchange requirements of specific projects of reconstruction or development.

A novidade observada na estrutura financeira do Banco foi a criação de novas unidades de supervisão dos empréstimos, o que teria propiciado um aumento do controle sobre os critérios e políticas operacionais que incidiam sobre a mobilização dos recursos concedidos tanto pelo BIRD quanto pela IDA. O Comitê de empréstimo, por exemplo, passou a contar com a supervisão direta do vice-presidente do Banco responsável pelas políticas de empréstimos, além de diretorias específicas de análise de projetos e análises econômicas.¹²² Outra novidade foi a criação de um novo canal temporário de financiamento aos países menos desenvolvidos, uma “terceira janela”, para prover assistência financeira ao desenvolvimento em condições intermediárias ao Banco Mundial e a IDA (WORLD BANK, 1975). Essa janela não ultrapassaria a soma de US\$ 1 milhão e seria destinada aos países mais seriamente afetados pela crise do petróleo.

Assim, podemos destacar dois importantes movimentos na mobilização dos recursos econômicos no momento posterior a publicação do relatório Pearson. O primeiro movimento diz respeito a quantidade de recursos empregados pelos arranjos multilaterais. Houve uma considerável expansão do volume de recursos mobilizado pelo Grupo Mundial, superando o total já investido nas décadas anteriores. Esse aumento ainda é inferior à quantidade mobilizada pela assistência bilateral, mas já revela o reconhecimento das organizações internacionais na necessidade de ampliação de seus fundos. Nessa perspectiva, o recurso econômico é percebido como um importante capital para a formação do campo *multilateral* de desenvolvimento, pois apenas o aporte bilateral não estaria contribuindo para o “esforço global” de redução da pobreza.

O segundo movimento refere-se à qualidade do uso e ao destino dos recursos provenientes dos fundos multilaterais; e, aqui, estaria a demarcação da sua distinção em relação aos recursos bilaterais. Uma parcela do capital econômico mobilizado multilateralmente era destinada para programas “genuínos” de desenvolvimento, que estariam beneficiando diretamente os países em que se observavam situações de extrema pobreza. O escopo desse investimento também passou a se orientar para questões que tocavam mais diretamente a população carente, como educação e desenvolvimento rural. Com os programas de ajuste estrutural, houve a reorientação dessas áreas temáticas para programas macrosetoriais, mas ainda assim o objetivo era propiciar um capital econômico concessional, que fosse eficiente no financiamento de medidas para o desenvolvimento e diferenciado em relação a ajuda bilateral.

¹²² A ampliação da estrutura operacional do Banco será explorada na próxima seção deste capítulo.

4.2 A mobilização do capital científico

A “capitalização” e mobilização dos recursos científicos foram um dos principais avanços que possibilitaram tanto a tomada de posição de agência das organizações internacionais quanto a consolidação do campo de desenvolvimento. Os questionamentos advindos do Terceiro Mundo contribuíram para mostrar que as estratégias até então adotadas de desenvolvimento mostravam-se falhas. Era preciso repensar o desenvolvimento tanto em sua técnica quanto em seus pressupostos teóricos.

Segundo Vellumsen (2008), para que os recursos científicos sejam reconhecidos como um capital valorativo no campo, os agentes devem ser capazes de entender o que esses recursos significam e utilizá-los para dar suporte direto a suas práticas. A Comissão Pearson teria despertado as organizações internacionais para repensar suas formas de atuação e essa revisão teria demandado um aprimoramento técnico da estrutura burocrática dessas organizações e também de seus processos. Por outro lado, no nível teórico, a própria concepção de desenvolvimento carecia de uma definição, uma vez que o pressuposto de que crescimento econômico bastaria para gerar desenvolvimento já não se sustentava nos meio acadêmicos e era fortemente criticado pelos Estados membros.

Assim, diante das complexidades e incertezas colocadas quanto à eficiência da cooperação internacional para o desenvolvimento, Banco Mundial e ONU precisavam em alguma medida fortalecer seu instrumental técnico e teórico para lutarem nesse campo e defenderem seus pontos de vista. É isso que tentaremos mostrar nesta seção.

3.2.1 *Capital Científico Técnico*

No decorrer dos anos 50 e 60 observa-se uma gradual evolução da estrutura organizacional e dos instrumentos adotados pelo Grupo Banco Mundial para o investimento na produção e mobilização do capital científico técnico. Mas, como demonstrado no capítulo anterior, essa mobilização ainda era bastante incipiente e estava diretamente subordinada aos interesses ligados à mobilização do capital econômico pelo Banco. A partir de 1968, porém, já era possível vislumbrar uma situação distinta do que a observada nas décadas anteriores, pois a

mobilização do capital científico técnico se consolida como uma importante dimensão de atuação do Grupo Banco Mundial.

A começar, nesse momento, a estrutura organizacional do Banco havia se expandido em relação a sua criação em Bretton Woods, e contava com 15 departamentos responsáveis por funções e áreas específicas que atendiam tanto ao IBRD quanto a IDA. Não apenas os aspectos propriamente financeiros das operações de crédito eram objeto de análise desses departamentos, mas também os aspectos técnicos, legais, econômicos e organizacionais dos projetos financiados pelo Banco precisavam ser cuidadosamente analisados para minimizar os riscos do investimento (WORLD BANK, 1968). Assim, cada departamento atuava em um aspecto específico dessa análise. O Departamento de Projetos era responsável pela supervisão da montagem e da operacionalização dos projetos, aconselhando e assessorando os demais departamentos de área na identificação das prioridades de desenvolvimento do país. O Departamento Econômico tinha como objeto a análise do cenário econômico doméstico e internacional, em especial, dos problemas mais generalizados que poderiam afetar as operações do Banco, tais como alteração dos preços das *comodities* e a movimentação dos fluxos do capital internacional. Esse Departamento publicava estudos econômicos a partir de estatísticas internacionais e dados coletados pelo próprio Banco ou junto a outros organismos internacionais, em especial, a ONU. Já o Departamento de Avaliação e Controle era responsável por julgar o mérito das propostas, procedimentos e atividades do próprio Banco, avaliando o grau de eficácia e eficiência desses processos no alcance dos objetivos de desenvolvimento da instituição. Além disso, o Departamento de avaliação cuidava do controle e do orçamento dos recursos do Banco, conduzindo auditorias internas e contratando auditorias externas, quando necessário (WORLD BANK, 1968).

A estrutura funcional estabelecida no final da década de 60 demonstra um aumento da preocupação do Banco na produção e mobilização de um capital técnico necessário não só para tornar suas ações mais efetivas – afinal, cada vez mais efetividade e eficiência tornavam-se a *illusio* do campo -, mas também para lhe fornecer insumos que permitissem um julgamento ‘tecnicamente’ fundamentado sobre a situação econômica global, sobre a situação particular de cada país, sobre o impacto dos projetos e também sobre suas próprias atividades. Para dar mais credibilidade a essas funções técnicas, em 1974 foi criado o Comitê de Desenvolvimento do

Banco Mundial. Esse Comitê era composto pela elite internacional do desenvolvimento,¹²³ em sua maioria funcionários do alto escalão dos governos desenvolvidos e em desenvolvimento e sua função

Não é de um órgão decisório, mas é, no entanto, um fórum de ministros relacionados com as atividades financeiras e de desenvolvimento que representam a comunidade mundial em geral. Proporciona um diálogo construtivo e ordenado entre grupo de países que se encontram em diferentes etapas do desenvolvimento. [...] O papel do Comitê é, por tanto, de proporcionar assessoramento e orientação. Não obstante, também exerce funções de observação e coordenação na esfera do desenvolvimento. (WORLD BANK, 1984, p. 3, tradução nossa).¹²⁴

Como o Comitê tinha um caráter excepcional e, portanto, se reunia apenas uma vez ao ano, as diretrizes ali estabelecidas eram coordenadas por um departamento específico do Banco Mundial, o Departamento de Desenvolvimento, responsável por formular e monitorar as políticas de desenvolvimento relacionadas tanto aos projetos de empréstimo quanto às assistências técnicas. Esse Departamento se destacava em relação aos demais por ser também responsável pela interlocução formal e informal com os demais organismos internacionais, em especial, com as agências especializadas da ONU, para a proposição e coordenação de arranjos cooperativos entre eles. Ainda, esse Departamento era responsável por conduzir todos os estudos relacionados a questões de desenvolvimento, exceto quanto envolvia apenas problemas econômicos (WORLD BANK, 1968). Assim, o Departamento de Desenvolvimento exercia uma função estratégica por ser a interface do Grupo Banco Mundial na interlocução com a elite do desenvolvimento, selecionando os agentes que estariam aptos a participar desse diálogo, e por mobilizar o capital técnico necessário para coordenar a cooperação internacional como um todo.

Outro setor do Grupo Banco Mundial destacado para a mobilização de capital técnico é o *Economic Development Institute*. Criado em 1956 com o objetivo de oferecer cursos aos oficiais

¹²³ Conforme Guzzini (*apud* Villumsen, 2008), o sistema internacional tende a se assemelhar ao conceito de “nobreza de estado” de Bourdieu, pois grande parte dos *policy-makers* que ocupam cargos estratégicos no governo e dos funcionários dos organismos internacionais compartilham o mesmo *background* acadêmico, pois tiveram acesso às mesmas fontes de leitura. Esse corpo “graduado” em assuntos econômicos formaria, assim, a elite internacional do desenvolvimento.

¹²⁴ No original: no es un órgano decisorio, pero es no obstante un foro de ministros relacionados con las actividades financieras y de desarrollo que representan a la comunidad mundial en general. Proporciona una oportunidad de diálogo constructivo y ordenado entre grupos de países que se encuentran en diversas etapas de desarrollo. [...] El papel del Comité es, por lo tanto, el de proporcionar asesoramiento y orientación. No obstante, también ejerce funciones de observación y coordinación en la esfera del desarrollo.

dos governos em desenvolvimento, o Instituto só passou a ter uma atuação mais expressiva a partir da década de 70, com o programa “*training trainers*” que tinha por objetivo capacitar profissionais para reaplicar a metodologia de planejamento aprendida com o Banco Mundial em seus próprios países. Conforme Boudieu (apud *Villumsen*), a criação de um *background* educacional comum é um importante mecanismo de reprodução social do campo e, nesse caso específico, os cursos oferecidos pelo Banco Mundial eram direcionados para os membros da elite do desenvolvimento, não por acaso, aqueles que atuavam no suporte aos próprios organismos internacionais, seja alimentando economicamente o sistema, seja legitimando suas práticas no âmbito político doméstico. Assim, a mobilização técnica também atuava na definição de uma hierarquia social que se estabelecia pelo acesso a uma determinada metodologia disseminada pelo Banco Mundial “*desempenhando o papel de (re)produção das hierarquias sociais por meio da legitimação de tipos e formas específicas de conhecimento, de certos problemas e questões em detrimento de outros tipos*”. (LEANDER apud VILLUMSEN, 2008, p.151, tradução nossa).¹²⁵

O arranjo institucional do Banco Mundial foi assim reforçado para atender a uma das principais dificuldades observadas nas práticas do desenvolvimento: a produção de resultados efetivos. As evidências passadas revelavam “*...uma escassez de projetos bem preparados para serem levados a cabo*” pelas organizações internacionais (Waterson apud Rondinelli, 1993, p. 6, tradução nossa).¹²⁶ A partir da diversificação das áreas temáticas de apoio do Banco e, especialmente, com a inclusão de setores complexos como a agricultura e educação, tornou-se ainda mais saliente a necessidade de formação de um *background* internacional efetivo em planejamento e gestão das práticas do desenvolvimento. Para tanto, o Banco considerava primordial para o sucesso dos projetos a disseminação de uma metodologia racionalista para solucionar os problemas de desenvolvimento:

A crescente demanda por planejamento da assistência tornou-se uma tendência bem estabelecida. Existe uma considerável variedade de objetivos específicos dos projetos, que podem ser de a assistência a reforma econômica de um país ou o desenvolvimento de capacidades nos principais ministérios. Cada projeto, contudo, tem como objetivo geral auxiliar o país a se tornar auto-suficiente no desenvolvimento de mecanismos de planejamentos e de controle eficientes. Cada projeto, portanto, enfatiza as expertises nacionais. (WORLD BANK, 1980, p. 76, tradução nossa).¹²⁷

¹²⁵ No original: [...] plays a role in (re)producing social hierarchies by its legitimation of specific forms and kinds of knowledge, problems and issues and delegitimizing other kinds.

¹²⁶ No original: a scarcity of well prepared projects ready to go on.

¹²⁷ No original: Growing demand for planning assistance has become a well-established trend. There is considerable variety among the specific objectives of planning projects, ranging from assistance for the rehabilitation of a

Valendo-se da busca por “modernas técnicas de gestão” (KRASKE,1996), aos poucos, termos como planejamento, metodologia, eficiência, eficácia, efetividade e avaliação passaram a fazer parte do vocabulário da rotina operacional do Banco Mundial. E, promover desenvolvimento tornou-se sinônimo de planejamento:

A utilidade do planejamento para o desenvolvimento tem recebido até agora um amplo reconhecimento entre os países membros do Banco, muitos dos quais agora possuem planos de desenvolvimento ou estão trabalhando na sua preparação. Contudo, em muito desses países e particularmente entre os membros mais novos, há ainda uma carência de projetos bem preparados e com alta prioridade, prontos para serem financiados. O Banco tem, portanto, dado grande ênfase em sua assistência técnica para a preparação e de projetos e para os primeiros passos de identificação do projeto. (WORLD BANK, 1975, p. 67, tradução nossa).¹²⁸

A adoção da metodologia do planejamento para as práticas de desenvolvimento era respaldada por alguns pressupostos: acreditava-se que uma análise racional dos problemas e das possíveis soluções levaria a tomada de decisões corretas quanto à alocação dos recursos econômicos; acreditava-se também que a aplicação prática dos resultados dessa análise deveria ser levada a cabo por uma “*estrutura hierárquica de autoridades e por um sistema compreensivo de regras e regulações*” (RONDINELLI, 1993, p.4). Assim, a ação de planejar passou a demandar uma bagagem complexa de variáveis que deveriam ser detalhadamente identificadas e analisadas para um prognóstico compatível com a situação em que se encontravam os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para isso, o Banco acionava os recursos técnicos de que dispunha, em especial, os relatórios produzidos por seus próprios departamentos de área e mobilizava novas fontes de captação de informações e produção de conhecimento técnico. A montagem de projetos, por exemplo, tornou-se o momento privilegiado de formação e mobilização desse capital de modo que a preparação do empréstimo passou a ser tão importante para o Banco quanto a sua

country's economy to improvement of project management or development of planning capabilities in key ministries. Each project, however, has as its overall goal, help to the country concerned in becoming self-sufficient in trained manpower and in developing efficient planning mechanisms. Each project, therefore, emphasizes promotion of national expertise.

¹²⁸ No original: The usefulness of development planning has by now received widespread recognition among the Bank's member countries, many of which now have development plans or are working on their preparation. However, in many of these countries and particularly in the Bank's newer members, there is still a shortage of well-prepared, high priority projects ready for financing. The Bank has therefore of late been giving emphasis in its technical assistance to project preparation and to the earlier step of project identification.

operacionalização: “Oficiais do Banco Mundial, por exemplo, insistiam que a efetiva implementação de projetos era fortemente influenciada pelos procedimentos de análise e por uma preparação detalhada dos projetos... eles acreditavam que quanto mais elaborada e detalhada fosse a análise de factibilidade do projeto, maiores as chances de ser implementado com sucesso.” (RONDINELLI, 1993, p.55, tradução nossa).¹²⁹

Tão logo o Departamento Econômico se certificava das condições de pagamento do mutuário – análise fundamental para qualquer operação de empréstimo¹³⁰ - iniciava-se uma meticulosa investigação sobre a exequibilidade da proposta de projeto, levada a cabo pelos próprios funcionários do Banco ou por consultores contratados, que compreendia desde discussões exploratórias com os oficiais do Governo, até a coleta de informações *in locu* por meio de visitas técnicas para posterior análise dos departamentos do Banco.

Em geral, o processo de solicitação por fundos do Banco ou da IDA contempla duas partes: uma revisão preliminar do projeto que leva em consideração as demandas econômicas do país e de suas potencialidades e um exame mais técnico e crítico dos aspectos econômicos, financeiros, de engenharia e outros, bem como a viabilidade financeira de sua execução.(WORLD BANK, 1968, p.45, tradução nossa)¹³¹

As informações solicitadas pelo *staff* do Banco para proceder com suas análises também podiam ser obtidas junto a outras organizações internacionais e, para isso, o Banco desenvolveu parcerias com a FAO e com a UNESCO para coleta de dados para os projetos de educação e agricultura (WORLD BANK, 1968). A partir dessa análise de macrocenário das condições do país, o Banco realizava uma análise mais detalhada do projeto, contemplando pelo menos seis aspectos operacionais. São eles:

¹²⁹ No original: World Bank officials insisted, for instance, that effective implementation of development projects was influenced strongly by detailed preparation and appraisal procedures...they believed that the more elaborate and detailed the feasibility and appraisal analyses, the greater the probability that the projects would be implemented successfully.

¹³⁰ In country economic reports, the Bank analyzes the structure of a country's economy, and its past and probable future economic development. The country's development policies and economic performance are assessed. If a development plan or program exists, an analysis is made of its magnitude and consistency, the extent to which it appears to be based on a realistic assessment of the resources available and optimizes their use, its sectoral distribution, methods of financing and arrangements for execution. Judgment is reached as to the sector or sectors in which external financing can be most effective. (WORLD BANK, 1968, p. 46)

¹³¹ In general, the actual processing of a request to the Bank or IDA for finance falls into two parts: a preliminary review of the project under consideration in relation to the country's economic needs and potentialities, and a more technical and critical examination of the economic, engineering, financial and other aspects of the project and of the appropriate conditions for finance.

Aspecto de análise	Conteúdo
Econômico	Cálculo da taxa de retorno do investimento, isso é, do impacto do projeto na produtividade econômica da região diretamente beneficiada.
Técnico	Análise dos planos de engenharia para a construção e operação do projeto: escala do projeto, tipos de processos e equipamentos utilizados, localização do empreendimento. Inclui também a elaboração de termos de referência para contratação de técnicos especialistas.
Aspecto gerencial	Análise da capacidade gerencial local, em especial, da disponibilidade de capital humano capacitado par gerenciar o projeto e dos procedimentos utilizados para gestão, tais como relatórios de acompanhamento. Inclui também a contratação de pessoal ou firmas para dar assistência administrativa.
Aspecto organizacional	Análise da estrutura organizacional de execução do projeto. Inclui a criação de burocracias específicas, relativamente autônomas, para a execução do projeto, que sejam estáveis às mudanças políticas.
Aspecto comercial	Análise dos processos de aquisição de bens e de contratação de serviços a serem utilizados pelo projeto. Inclui a criação de arranjos comerciais transparentes e que estimulem a competição de mercado.
Aspecto financeiro	Análise dos custos totais do projeto vis-à-vis a disponibilidade dos recursos provenientes do financiamento e da contrapartida a ser disponibilizada pelo governo local.

QUADRO 4 – Aspectos analíticos dos projetos de desenvolvimento considerados pelo Banco Mundial na década de setenta. Fonte: Dados da pesquisa.

Vale dizer que a incorporação dessas variáveis técnicas e institucionais nas análises dos financiamentos do Banco é uma novidade no campo, pois se antes o projeto de desenvolvimento aparecia como um pretexto para a mobilização do capital econômico, agora, a preocupação com a eficiência do uso dos recursos trouxe à tona a dimensão da efetividade propriamente técnica da prática do desenvolvimento. E com todo esse avanço na preocupação com a eficiência dos projetos, conseguir um financiamento tornou-se ainda mais difícil, pois não era qualquer projeto ou qualquer governo que atenderia aos critérios demandados pelo Banco, mas aqueles “*que tinham indícios satisfatórios de que seriam executados com sucesso*”(WORLD BANK, 1968, p.39, tradução nossa).¹³² Nessa perspectiva, ao se delimitar os projetos elegíveis para financiamento do Banco a partir de critérios técnicos, delimitava-se também o próprio objeto das políticas de desenvolvimento que, em alguma medida, deveriam estar subordinadas à performance do país, uma vez que desenvolvimento não poderia ser alcançado sem uma estrutura mínima de organização e de planejamento.

A *performance* de um país na promoção de seu desenvolvimento econômico é um critério essencial para o financiamento do Banco e da IDA. *Performance* no sentido amplo compreende a efetividade na qual os recursos de um país estão sendo direcionados para o desenvolvimento econômico, perpassando políticas e atividades,

¹³² No original: which have satisfactory prospects of being carried out and operated successfully.

privadas e públicas, para o propósito de aumentar os resultados dos bens e serviços (WORLD BANK, 1968, p. 47, tradução nossa)¹³³.

Paradoxalmente, aqueles países que mais precisavam de ajuda para o desenvolvimento eram aqueles com menor capacidade de *performance* econômica e institucional, nos termos do Banco. Nesses casos em que o Banco não estava convencido sobre a capacidade do governo para levar a cabo programas de desenvolvimento eficientes, “o Banco portanto encorajava seus membros a formular políticas de desenvolvimento de longo prazo e ofertava a muitos deles assistência técnica para esse fim”(WORLD BANK, 1968, p.45, tradução nossa).¹³⁴ Além de propor a elaboração de planos de desenvolvimento de longo prazo, o Banco também recomendava a adoção de um conjunto de medidas a serem tomadas antes e durante a execução dos projetos financiados por ele, que funcionavam como condicionalidades para o desembolso dos recursos do financiamento. Dessa forma, o país que solicitasse assistência financeira para o desenvolvimento deveria estar sujeito às exigências colocadas pelo Banco Mundial, que extrapolavam o escopo do próprio projeto, e diziam respeito aos julgamentos feitos pelo Banco sobre o contexto geral da economia do país.

Essa exigência de condicionalidades tornou-se ainda mais preeminente com a adoção dos programas de ajuste estrutural pelo Banco Mundial a partir da década de 80. Nessa modalidade de financiamento, a liberação dos recursos econômicos estava condicionada a um conjunto de medidas macroeconômicas que deveriam ser adotadas para se alcançar a estabilidade financeira. Com isso, a assistência técnica do Banco ganhou um caráter mais holístico do que a simples recomendação de desenhos técnicos de projeto.

Em 1975, o Banco criou o Programa PPF (*Project Preparation Facility*), que consistia em uma modalidade de empréstimos específica “ para auxiliar os países a superar as deficiências de capacidade para preparar projetos e para apoiar as entidades responsáveis por preparar e implementar projetos. Nessa modalidade, o Banco mobilizava recursos para superar os *gaps* na preparação do projeto e para financiar ações de ‘construção institucional’” (WORLD BANK,

¹³³ No original: The performance by a country in the promotion of its economic development is an essential criterion for Bank and IDA financing. Performance in the broadest sense covers the effectiveness with which a country's resources are being directed toward economic development; it encompasses policies and activities, private and public, for the purpose of increasing the output of goods and services.

¹³⁴ No original: the Bank therefore has encouraged its members to formulate long-term development policies and has provided many of them with technical assistance for this purpose.

1980, p. 76, tradução nossa).¹³⁵ Aos poucos, esse programa veio a se constituir como o principal canal de assistência técnica do Banco, representando 9% de todo volume de empréstimos em 1985 (WORLD BANK, 1985).¹³⁶

O Banco também encorajava os países a buscar assistência técnica sob a forma de doação com outros organismos internacionais, como o PNUD, principal fonte de financiamento das Nações Unidas para programas de assistência técnica. Em alguns projetos financiados com recursos do PNUD, o Banco atuava como a agência executora do programa de assistência técnica, disponibilizando sua *expertise* e equipe técnica para auxiliar nas atividades de planejamento e monitoramento (WORLD BANK, 1975). Nesses casos, “*a assistência estava confinada aos campos em que, por causa do seu caráter enquanto uma instituição financeira e da experiência adquirida nessa área pelo seu corpo técnico, o Banco considerasse que teria qualificações suficientes ou razões particulares para prestar sua ajuda*”. (WORLD BANK, 1968, p. 57, tradução nossa).¹³⁷

Esse maior envolvimento do Banco Mundial em atividades de assistência técnica a partir do final da década de sessenta, mesmo que não financiada diretamente por ele, revela sua disposição para tecer julgamentos e propor recomendações sobre políticas de desenvolvimento em todo o mundo. Essa disposição ou capacidade, por sua vez, não foi adquirida de imediato, mas exigiu um trabalho constante de aprendizado e assimilação. Uma importante atividade que teria contribuído para esse processo de acumulação do capital científico técnico em sua forma incorporada foi a importância atribuída à preparação de relatórios periódicos de avaliação que permitiam à diretoria do Banco revisar as políticas de desenvolvimento adotadas pela instituição, ao mesmo tempo que possibilitava um maior conhecimento e controle das variáveis do desenvolvimento.

Segundo relatório do Banco Mundial, “*um dos propósitos básicos da avaliação em uma organização é analisar em quanto e quão eficiente os programas e atividades operacionais estão produzindo os resultados desejados e alimentar as informações necessárias para a formulação*

¹³⁵ No original: to help overcome weaknesses in borrowers' capacities to complete project preparation and to support the entities responsible for preparing or carrying out projects. Under the facility, the Bank advances funds to meet gaps in project preparation and for institution building

¹³⁶ Cabe considerar que mesmo a assistência técnica do Banco era realizada sob a forma de empréstimos, pois raramente o Banco provia assistências sob a forma de doação.

¹³⁷ No original: this assistance has been confined to fields where, because of its character as a development finance institution and the operational experience of its staff, the Bank could be considered to have particular qualifications or particular reasons for providing help

de novas direções, novas políticas e procedimentos”. (WORLD BANK, 1979, p.7, tradução nossa)¹³⁸ e, nessa perspectiva, “ *O Banco Mundial, como uma organização internacional para o desenvolvimento, tem características particulares que devem ser consideradas por estruturas apropriadas de avaliação*” (WORLD BANK, 1979, p.7, tradução nossa, grifo nosso).¹³⁹ A importância atribuída à prática da avaliação para uma tomada de posição mais eficiente no campo do desenvolvimento vem reforçar a posição social ocupada pelo Banco Mundial enquanto não apenas um Banco de empréstimos, mas de uma organização internacional de cooperação para o desenvolvimento; “*além disso, o objetivo dos empréstimos do Banco não são apenas de transferência de recursos, mas de dar apoio a atividades que visem a solução de problemas*” (WORLD BANK, 1979, p.7, tradução nossa)¹⁴⁰.

Assim, o Banco Mundial, ao construir uma memória própria de suas ações e projetos por meio da avaliação periódica, trouxe à tona uma série de esquemas perceptivos que lhe possibilitou falar sobre desenvolvimento sob o ponto de vista uma experiência única no campo. Essa experiência, somada à adoção de técnicas racionais e objetivas de gestão e planejamento, inaugurou a chamada “tecnocracia do desenvolvimento” (RONDINELLI, 1993; ESTEVA, 1995; ESCOBAR, 1995; RIBEIRO, 2007), cuja principal característica estava na adoção do imperativo técnico como premissa das práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento.

4.2.2 Capital Científico Teórico

Se por um lado, as práticas do desenvolvimento ganharam um caráter técnico, por outro lado, importantes avanços foram feitos pelo Banco Mundial para alinhar essa prática às teorias do desenvolvimento. A partir do final dos anos sessenta, houve um aumento contínuo do número de publicações¹⁴¹ produzidas e patrocinadas pelo Banco Mundial para explorar as dimensões das

¹³⁸ No original: one of the basic purposes of evaluation in any organization is to assess how far and how efficiently operational programs and activities are producing the desired results, and to feed the information back into the formation of new directions, policies, and procedures.

¹³⁹ No original: the World Bank, 'as an organization of international cooperation for development, has particular features which have to be taken into account in considering the appropriate structure of evaluation.

¹⁴⁰ No original: Moreover, the objective of the Bank's lending is not simply to transfer resources but to support problem solving activities.

¹⁴¹ Por publicações entendemos estudos, relatórios, periódicos, anais, entre outros.

políticas de desenvolvimento, inclusive com a introdução de novas temáticas, como a questão de meio-ambiente e gênero (esses, especificamente, já no final da década de 80). A começar, em 1970, o Banco estabeleceu seu Programa de Pesquisas¹⁴² com o objetivo de desenvolver estudos sobre questões gerais das políticas de desenvolvimento, bem como de problemas setoriais que interessavam ao Banco. Em 1978, o Banco lançou uma nova série anual de relatórios, “*The World Development Report*”, que tinha como objetivo abordar as principais discussões globais em políticas de desenvolvimento tanto nos níveis domésticos quanto internacionais, sendo cada edição anual direcionada para um tópico diferente.

O Programa de Pesquisas do Banco Mundial apoiava a produção de estudos nas seguintes áreas temáticas:

Linha de Pesquisa	Descrição
Políticas de Desenvolvimento e Planejamento	Estudo das causas, dos processos e conseqüências do desenvolvimento econômico agregado, em especial, sua relação com objetivos sociais de desenvolvimento. Distribuição de renda, sistemas domésticos de finanças, o papel da poupança para o desenvolvimento, necessidades básicas.
Finanças Internacionais e Comércio	Estudo de questões relacionadas ao comércio como preço de commodities, tarifas de comércio internacional, padrões de troca.
Agricultura e desenvolvimento rural	Estudo das estratégias de desenvolvimento rural, tais como a relação entre o pequeno produtor e a distribuição de alimentos para os pobres. Estudos do impacto de investimentos agrícolas, como projetos de irrigação e uso de máquinas, no emprego no campo.
Indústria	Estudo dos tipos e padrões de crescimento industrial, bem como de técnicas e políticas necessárias para o desenvolvimento eficiente da indústria.
Transporte	<i>Estudo do desenho, implementação e gestão de sistema de transportes. Análise de modais logísticos eficientes.</i>
Utilidades Públicas	Análise de investimentos e políticas de preço nos setores de energia, telecomunicações e fornecimento de água.
Urbanização e Desenvolvimento Regional	Análise de finanças públicas em áreas metropolitanas, avaliação dos preços dos serviços urbanos e de controle do fluxo de trânsito nos centros comerciais urbanos. Estudo dos impactos econômicos de intervenções políticas nas grandes cidades.
População e recursos humanos.	Estudos sobre educação, mercado de trabalho, crescimento populacional e saúde. Avaliação do impacto da educação na produtividade de trabalho. Análise da relação entre taxas de fertilidade, distribuição de alimentos e controle de doenças.

QUADRO 5 – Linhas temáticas dos estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial na década de setenta.

Fonte: dados de pesquisa obtidos em WORLD BANK, 1978.

As pesquisas desenvolvidas em cada uma dessas áreas temáticas tinham algumas características em comum. A primeira delas era a busca pelo desenvolvimento de modelos analíticos que permitissem o controle de determinadas variáveis vis-à-vis as mudanças do cenário

¹⁴² Trata-se do World Bank Research Program.

econômico internacional, permitindo a construção de cenários comparativos entre uma situação atual e expectativas de situação futura. Além da comparação temporal, esses estudos também priorizavam a comparação de determinadas variáveis entre países em uma determinada região ou entre regiões. O Projeto Internacional de Comparação (ICP), estabelecido em 1968 pelas Nações Unidas e apoiado pelo Banco Mundial a partir de 1969 juntamente com a Fundação Ford, é um exemplo de um esforço cooperativo para a produção de sistemas de dados econômicos comparativos, com informações globais sobre os países.

Uma terceira vertente de pesquisa realizada pelo Banco Mundial eram os estudos de caso. A partir das informações levantadas durante a preparação de projetos, o Banco dispunha de diagnósticos profundos sobre a realidade econômica e social dos países que eram utilizados para embasar a realização desse tipo de estudos. Em 1979, o Banco realizou uma pesquisa analisando os padrões de distribuição de renda em onze países latino-americanos e desenvolveu um panorama específico para cada país analisando a relação entre desigualdade, pobreza e desenvolvimento. Além dessas pesquisas, o Banco passou a investir no desenvolvimento de modelos matemáticos como ferramenta para as tomadas de decisão no nível estratégico. O GAMS (*General Algebraic Modeling System*) era um desses projetos que propunha soluções algébricas para problemas de planejamento e gestão no próprio Banco.

Por meio da publicação desses estudos, o Banco Mundial conseguia mobilizar uma rede de *policy makers*, organismos e agências internacionais de desenvolvimento, economistas e outros acadêmicos entorno do debate sobre uma série de questões que afetavam os países em desenvolvimento. Essas discussões levantadas pelo Banco Mundial aliavam a racionalidade e a objetividade da técnica à produção do conhecimento necessário para a tomada de decisão sobre as políticas de desenvolvimento mais acertadas. Contudo, tais estudos apresentavam um caráter muito mais de descrição quantitativa da realidade dos países em desenvolvimento do que propriamente de uma tentativa de se compreender o desenvolvimento em toda sua complexidade.

Segundo Rondinelli:

Na verdade, planejadores do desenvolvimento e oficiais de instituições de empréstimo têm tentado promover reformas sociais e econômicas em sociedades em desenvolvimento com relativamente pouco conhecimento das condições que eles irão enfrentar e com pouca certeza se suas teorias, políticas e projetos irão produzir os efeitos desejados. De fato, nenhum dos fatores que causam a pobreza e o

subdesenvolvimento nem a dinâmica de crescimento na economia internacional foram completamente entendidos. (RONDINELLI, 1993, p.15, tradução nossa)¹⁴³.

Não que os funcionários e pesquisadores do Banco Mundial não estivessem interessados em partir para uma discussão mais “profunda”, mas a falta de consenso acadêmico sobre a própria definição de desenvolvimento acabou por contribuir para a emergência de um vazio teórico no campo a partir do final do anos sessenta (ESTEVA, 1995). Ora, nesse momento, o pressuposto de que desenvolvimento econômico e social seria um resultado direto do crescimento econômico, mensurado por meio do PIB, foi fortemente criticado nos círculos acadêmicos.¹⁴⁴ Era preciso repensar as estratégias de promoção do desenvolvimento, articulando crescimento econômico à redução da pobreza.

Uma importante fonte de inspiração para a reformulação das teorias de crescimento econômico, na linha de Kenyes, Lewis e outros, veio das teorias sociológicas de modernização. Essa vertente teórica estabelecia diferenças entre as sociedades conforme os índices de modernidade alcançados, classificando as sociedades em tradicionais e modernas. Nessa perspectiva, o problema colocado pelos teóricos da modernização era sobre o que estaria impedindo o avanço das sociedades em direção à modernização e à industrialização, ou ainda, quais os mecanismos necessários para estimular a transição do tradicional para o moderno (PEET, 1999). Sob a ótica do desenvolvimento, os estágios tradicional e moderno eram relidos como diferentes patamares na linha do progresso econômico, em que o tradicionalismo convergia para o subdesenvolvido e o moderno para o desenvolvido. A diferença dessa concepção para o olhar puramente econômico estava na ênfase dada aos aspectos sociais, culturais e mesmo comportamentais que diferenciavam as economias subdesenvolvidas e desenvolvidas e na consideração dessas variáveis na formulação das políticas de desenvolvimento.

A leitura dos estudos produzidos pelo Banco Mundial revela que essas considerações colocadas pela sociologia da modernização foram apropriadas apenas parcialmente pela estratégia de desenvolvimento da organização, onde continuava a prevalecer o enfoque econômico. Essa apropriação e mobilização parcial do capital teórico, disponível na época,

¹⁴³ No original: In reality, development planners and officials of international lending institutions have attempted to promote social and economic reforms in developing societies with relatively little knowledge of the conditions they were seeking to transform and with little certainty that their theories, policies and projects would produce the desired effects. Indeed, neither the array of factors causing poverty and underdevelopment nor the dynamics of growth in the international economy have ever been fully understood.

¹⁴⁴ O crescimento econômico obtido nos anos anteriores não havia resultado na redução do desemprego, na diminuição das desigualdades e muito menos no aumento no padrão de vida da população.

acabou por resultar em uma concepção ainda estreita de desenvolvimento, revelada nas práticas da própria instituição. A questão do alívio à pobreza, por exemplo, embora tenha ganhado lugar de destaque nas organizações internacionais, era tratada pelo Banco Mundial como uma questão de força de trabalho, cuja solução estaria no provimento de condições mínimas para a formação de capital necessário para o aumento da produtividade dos pobres (THORBECKE, 2000). Daí, a estratégia de se investir em educação básica e no desenvolvimento rural, já que grande parte dos índices de pobreza estavam concentrados nas áreas rurais.

Nesse aspecto, a ONU apropriou-se de forma distinta dos dispositivos conceituais e empíricos sobre desenvolvimento. Diferentemente do Banco Mundial, as agências da ONU foram mais receptivas às idéias trazidas pelas teorias sociológicas e buscavam conciliar os recursos físicos, os processos tecnológicos e os aspectos econômicos à mudança social (ESTEVA, 1995). A estratégia lançada pela ONU visava uma abordagem unificada de desenvolvimento e planejamento, “*que integrasse completamente componentes econômicos e sociais na formulação de políticas e programas*” (UN *apud* ESTEVA, 1995, p. 14, tradução nossa).¹⁴⁵ A aposta da ONU estava no provimento das necessidades básicas para que os potenciais humanos pudessem ser desenvolvidos e que as próprias comunidades pudessem participar na formulação dos rumos de seu desenvolvimento. Para isso, a partir dos anos setenta, a ONU passou a investir seriamente na produção de estatísticas sociais e indicadores para mensurar questões de fertilidade, gênero, saúde, nutrição e fome, entre outros indicadores de mensuração da pobreza (WARD *apud* JOLLY e outros, 1995).

Segundo a Organização Internacional do Trabalho, as necessidades básicas que deveriam ser atendidas pelas políticas de desenvolvimento das organizações internacionais incluiriam, basicamente, dois componentes: (i) elementos mínimos de consumo, tais como alimentação, abrigo e vestimentas e (ii) serviços essenciais públicas, tais como água potável, saneamento, saúde e educação (THORBECKE, 2000). Na concepção da UNESCO, as estratégias de desenvolvimento deveriam considerar as particularidades de cada nação, sob uma perspectiva endógena e não imposta por organizações estrangeiras: “*se o impulso é realmente endógeno, isso é, se a iniciativa vem das diferentes culturas e de seus sistemas de valor, nada pode nos garantir*

¹⁴⁵ No original: which would fully integrate the economic and social components in the formulation of policies and programs.

que esse impulso gere desenvolvimento – não importa como ele seja definido”. (UNESCO apud ESTEVA, 1995, p.16, tradução nossa).¹⁴⁶

Contudo, os esforços da ONU na tentativa de emplacar essa visão integrada de desenvolvimento foram severamente criticados por aqueles engajados nos modelos lógico-explicativos das teorias econômicas do Banco Mundial e esse projeto não ganhou adesão no campo, ficando restrito a algumas agências, como a OIT e a UNESCO (ESTEVA, 1995). O que ocorreu durante os anos setenta foi justamente o contrário; da estratégia unificada, o desenvolvimento, pouco a pouco, se viu fragmentado em uma série de questões como fome, desemprego, crescimento populacional ou produtividade rural, que eram abordados a partir da lógica individual de projetos, que mais tarde ficaram conhecidos como os “elefantes brancos” do desenvolvimento (MARTINUSSEN e PEDERSEN, 2003). Ora, as evidências produzidas após duas décadas de tentativas frustradas de promoção do desenvolvimento por via do crescimento econômico, serviram para reforçar a complexidade do problema, problema este que diferia drasticamente entre sociedades e no tempo. Contudo, ainda assim insistia-se na adoção de uma estratégia única e universal e o Banco Mundial era o grande patrocinador desse projeto.

O resultado prático dessas discussões é que as incertezas teóricas sobre o desenvolvimento foram acobertadas pela técnica do planejamento com toda sua parafernália analítica - modelos matemáticos, análises custo-benefício, etc – que, quando aplicados a problemas sociais e políticos se mostraram não apenas inapropriados, como ineficientes. Com isso, a própria temática da pobreza é colocada em questão no nível prático e logo é substituída pelos programas de ajuste estrutural, que ignoravam ainda mais as variáveis sociais. *“Ironicamente, contudo, as estratégias de assistência das organizações internacionais – orientadas pelo Banco Mundial – alteraram, no início dos anos oitenta, de programas para aumentar a renda, a produtividade e os padrões de vida dos pobres para aqueles de reestruturação econômica”* (RONDINELLI, 1993, p. 82, tradução nossa).¹⁴⁷

¹⁴⁶ No original: if the impulse is truly endogenous, that is, if the initiative really come out of the diverse cultures and their different systems of values, nothing would lead us to believe these would necessarily arise development – no matter how it is defined.

¹⁴⁷ No original: Ironically, however, the strategies of international assistance organizations – led by the World Bank – shifted in the early 1980s from programs to increase the income, productivity and living standards of the poor to those for macroeconomic restructuring.

4.3 A mobilização do capital social

A década de sessenta já anunciava importantes alterações na balança de capitais sociais do campo do desenvolvimento, tendo em vista a emergência de novos organismos internacionais comprometidos com essa temática e também o maior engajamento das Nações Unidas, chamada para coordenar a primeira década internacional do desenvolvimento. Com a chegada desses novos agentes, a definição daqueles que seriam os agentes legítimos do campo tornou-se uma questão relevante, a ponto de ser designada uma instituição responsável por sua coordenação (DAC/OCDE). Essa expansão do campo ocasionada pela inclusão de novos agentes ao mesmo tempo em que demandava um maior controle de suas fronteiras também despertava a atenção dos agentes ali envolvidos para a delimitação de suas próprias posições no campo. Esse movimento social que se inicia nos anos sessenta, ganha maior intensidade após a publicação do relatório Pearson, quando esses organismos internacionais são chamados a assumir uma posição mais comprometida e mais efetiva em suas políticas multilaterais de desenvolvimento.

A busca por uma estratégia eficiente de promoção de desenvolvimento não era exclusiva do Banco Mundial, mas uma tarefa compartilhada por aqueles organismos internacionais que haviam assumido essa missão e havia uma cobrança social, quando não moral, para isso. Daí a preocupação com a coordenação dos arranjos multilaterais ter sido bastante enfatizada nesse período por meio da promoção de arranjos cooperativos.

Nos últimos anos, tornou-se evidente a importância da efetiva coordenação dos doadores multilaterais e bilaterais da ajuda. Tal constatação pode ajudar a assegurar que todos os doadores estejam provendo apoio consistente com os objetivos de desenvolvimento e que a ajuda técnica e financeira esteja sendo aplicada eficientemente para as necessidades prioritárias. No lado de quem recebe a ajuda, a coordenação pode facilitar um melhor planejamento e execução pelos países em desenvolvimento e, assim, possibilitar que eles utilizem a ajuda de forma mais produtiva. (WORLD BANK, 1968, p. 70, tradução nossa).¹⁴⁸

¹⁴⁸ No original: The importance of effective coordination among multilateral and bilateral donors of assistance, and between donors and recipient countries, has become increasingly evident over the past several years. Such consultation can help to assure that all donors are supporting consistent development goals and that financial and technical aid from all sources is applied efficiently to priority requirements. At the receiving end, it can facilitate better planning and execution by the developing countries and so enable them to use assistance more productively

Diferentemente do período pós-Bretton Woods - em que a preocupação do Banco Mundial se concentrava na consolidação de uma rede social voltada para dentro, isso é, voltada para garantir a filiação de seus membros ao modelo que se propunha em contraste ao socialismo-, nos anos setenta, não era mais a tensão leste e oeste que aparecia como a grande preocupação para a mobilização do capital social do Banco, mas a própria necessidade de liderança desse arranjo multilateral que cada vez mais ganhava a forma de um campo político. O Grupo Banco Mundial, incluindo-se IDA, IFC e BIRD, chamava para si o papel da coordenação do campo do desenvolvimento e para isso passou a investir na construção de vínculos formais e informais com esses agentes:

A experiência do Banco em coordenar a ajuda proveniente de diferentes lugares em um só país beneficiário, tornou-se uma questão emergencial no verão de 1958, quando um consórcio de governos e instituições procuraram o Banco interessados em assistir à crise financeira da Índia. Desde então, o FMI, o PNUD e, quando apropriado, os bancos de desenvolvimento regionais participam dessas atividades. (WORLD BANK, 1968, p. 70, tradução nossa).

Os arranjos cooperativos nos quais o Banco participava lhe garantia o papel de coordenador, mas na maior parte dos casos a parceria era estimulada pelo Banco nas situações em que sua equipe não possuía *expertise* em um determinado assunto. Essa estratégia de realização de trabalhos em parceria com outros organismos e principalmente com as agências especializadas da ONU veio a ser intensificada a partir do final dos anos sessenta, quando o Banco passou a lidar com as novas temáticas como desenvolvimento rural e educação.¹⁴⁹ Nesses arranjos cooperativos, o Banco tinha acesso a experiência e *expertise* das agências das Nações Unidas e, em contrapartida, essas agências recebiam o capital financeiro do Banco para financiar projetos em suas áreas de interesse.¹⁵⁰ Os vínculos sociais eram então construídos a partir das trocas que se estabeleciam entre capital econômico e técnico, ambos já reconhecidamente valorizados no campo do desenvolvimento. Essas trocas também eram estabelecidas para o provimento de outros

¹⁴⁹ Os únicos arranjos cooperativos formalizados foram com a FAO e com a UNESCO. (WORLD BANK, 1968).

¹⁵⁰ Under the arrangements, the Bank has had access to the expertise and experience of FAO and Unesco, these organizations have acquired a financial partner with a special interest in education and agricultural projects, and the result has been that the number of projects coming forward for Bank financing has increased and their quality has improved. (WORLD BANK, 1968, p.69)

tipos de capitais científicos, como para a circulação de informação e relatórios produzidos por outras instituições.¹⁵¹

Se a maior aproximação entre as organizações do campo, por um lado, reforçou a rede social que se estabelecia entre os agentes do desenvolvimento, por outro lado intensificou a disputa *simbólica* entre o Banco Mundial e a ONU para liderar o campo de cooperação para o desenvolvimento. A quebra do consenso teórico sobre a estratégia a ser adotada de desenvolvimento gerou impacto direto sobre o padrão de mobilização social desses dois organismos, alterando os termos da disputa travada entre eles. O sentido da disputa, como colocado anteriormente, passou a ser a busca por uma tomada de posição mais eficiente de desenvolvimento que gerasse resultados concretos na redução da pobreza.

A ONU associava essa eficiência das políticas de ajuda à própria ampliação do conceito de desenvolvimento e, conseqüentemente, das práticas da cooperação, para a incorporação de variáveis não econômicas na estratégia e nos instrumentos de promoção do desenvolvimento: Para tanto, a ONU passou a investir fortemente na mobilização de seu capital social, convocando países membros e organismos internacionais para a participação de conferências de alcance mundial, que tinham como objetivo disseminar sua estratégia de desenvolvimento para a comunidade internacional.¹⁵²

Assim, o capital social que a ONU dispunha entre países ricos e pobres e entre dezenas de agências de desenvolvimento, aliada a seu capital técnico, principalmente na capacidade de mensuração de indicadores, lhe possibilitou uma tomada de posição mais ativa na defesa das dimensões humanas e sociais do desenvolvimento. Essa tomada de posição, porém, não era traduzida em instrumentos fortes de intervenção, pois lhe faltava capital econômico para financiar tais iniciativas:

Isso confirmava uma divisão clara: à ONU não eram confiados os instrumentos “hard” de desenvolvimento, tais como assistência financeira e formulação de políticas macroeconômicas – isso tinha que ser preservado pelas instituições de Bretton Woods com seu sistema de votos fechado e controlado pelos países industrializados ocidentais. À ONU cabia os instrumentos “soft” de cooperação, tais como ajuda no combate à

¹⁵¹ Algumas vezes, o Banco Mundial estabelecia parcerias com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com o Banco Africano e com o Banco Asiático para conseguir informações específicas dessas regiões (WORLD BANK, 1968)

¹⁵² Dentro das Nações Unidas, a agenda de desenvolvimento foi ampliada por meio de uma série de conferências realizadas durante a década de setenta, que tinham como foco desenvolvimento e meio ambiente (1972), fome e problemas de acesso a alimentação (1974), crescimento populacional (1974), emprego e necessidades básicas (1976), assentamentos humanos (1976), ciência e tecnologia (1979) (JOLLY, 2005).

fome, assistência técnica, temas relacionados a políticas sociais, crianças, mulheres e, mais recentemente, meio ambiente. (SINGER, 1995, p.380, tradução nossa).¹⁵³

Por isso, cabia à ONU apenas a gestão dos instrumentos *soft* de promoção do desenvolvimento, tais como pequenas intervenções e assistência técnica que não demandavam grandes somas de capital econômico. Os instrumentos *hard* de financiamento de projetos, por sua vez, estavam sob a responsabilidade das instituições de Bretton Woods - Grupo Banco Mundial e FMI. Com isso, a divisão entre instrumentos *soft* e *hard* de desenvolvimento acabou por estabelecer uma assimetria entre as agendas de desenvolvimento adotadas pelo Banco e pela ONU, já que essa última não tinha o capital econômico necessário para colocar sua estratégia em prática. Essa assimetria entre a capacidade de implementação das políticas de desenvolvimento acabou por revelar a incapacidade da ONU em assumir o papel de coordenação da agenda internacional de desenvolvimento, pois, em alguma medida, as questões “*soft*” trazidas por ela estariam subordinadas às decisões “*hard*” do Grupo Banco Mundial (SINGER, 1995). Nessa perspectiva,

O sistema “Bretton Woods” não só se tornou separado e independente, como também mais poderoso do que o sistema ONU no campo de desenvolvimento. A principal razão para isso está nos diferentes sistemas de voto e de tomada de decisão. A ONU é governada, pelo menos na área econômica, pela regra de um voto por país, enquanto o sistema “Bretton Woods” é o sistema um-dólar-um-voto. Isso garante aos países financeiramente poderosos o firme controle das instituições de Bretton Woods e isso os incentiva a concentrar seus recursos e apoio nessas instituições ao invés de direcioná-los para o sistema ONU, onde eles tem sido voto minoritário desde a independência das jovens nações. (SINGER, 1995, p. 383, tradução nossa).¹⁵⁴

Os movimentos de autodeterminação dos povos iniciado em Bandung e de reivindicações por revisão do sistema econômico mundial iniciados pela UNCTAD, tiveram seu auge na década de setenta sob o apelo de uma *nova ordem econômica internacional* (NIEO), e se estendeu

¹⁵³ No original: It also helped to confirm an even broader cleavage: the UN was not to be trusted with the “hard” instruments of development such as finance and macroeconomic policy-making-that was to be the preserve of the Bretton Woods institutions with their system of weighted voting and firm control by the Western industrial countries. The UN was to be put in charge of the “soft” instruments, such as food aid, technical assistance, children, women, social policy, and more recently the environment.

¹⁵⁴ No original: The “Bretton Woods” system has not only become separate and independent, but also immensely more powerful in the development field than the UN system. The main reason lies in the different systems of voting and decisionmaking. The UN is governed, at least in the economic area, by a rule of a-country-a-vote, while the Bretton Woods system is a-dollar-a-vote system. This gives the financially powerful countries firm control of the Bretton Woods institutions and this has led them to concentrate their support and resources on them, while withholding them from the UN system where since the independence of many new countries they are in a voting minority.

também durante a primeira metade da década de oitenta.¹⁵⁵ O apelo pela NIEO teve como principal palco a UNCTAD e, conseqüentemente, produziu forte influência sobre as tomadas de posição da ONU no campo de desenvolvimento, reforçando ainda mais a separação e assimetria entre esse sistema e as organizações de Bretton Woods. Isso porque, após praticamente uma década de tentativas frustradas de negociações entre os países do norte e os países do sul, nada havia mudado na ordem econômica mundial a favor desses últimos, intensificando o impasse norte e sul.

Michael Doyle (1983) analisou os desdobramentos desse impasse sobre as organizações internacionais e observou uma forte polarização entre as propostas dos países industrializados e as propostas do Terceiro Mundo no delineamento de um arranjo multilateral mais convergente a seus interesses. As propostas do sul, caso aceitas, alterariam a proporção de capital político e de participação desses países no sistema multilateral, pois demandava-se (i) o aumento de voz e voto deles no Banco Mundial, (ii) a criação de uma nova organização internacional que lidasse com projetos de desenvolvimento a partir das demandas do sul e (iii) o fortalecimento da UNCTAD para que ela pudesse assumir um papel de agente de desenvolvimento e não tanto de fórum consultivo do Terceiro Mundo, como ela vinha atuando. Os países industrializados, por sua vez, não queriam alterar seu capital político nessas organizações e advogavam a favor da continuidade. Conforme Craig Murph citado por Robert Jordan (1985), o impasse se perpetuava, pois esses países acreditavam que *“as instituições internacionais que trabalhavam a favor dos fracos deveriam ser mantidas fracas, ou melhor, não deveriam sequer existir. Por sua vez, aqueles que protegem os fortes deveriam continuar com sua função protetora”* (JORDAN, 1985, p. 270, tradução nossa).¹⁵⁶

Diante desse impasse, Michael Doyle (1983) observava a emergência de uma “terceira via” na busca de uma solução que atendesse aos dois lados. A Comissão Brandt, inaugurada em 1977 pelo presidente do Banco Mundial Robert McNamara, apesar de ser uma iniciativa marcadamente

¹⁵⁵ A proposta por uma nova ordem econômica internacional foi formalmente apresentada pelos países do Terceiro Mundo e adotada pelas Nações Unidas em 1974, na 6ª Seção Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, com a aprovação da Resolução 3201 intitulada “Declaração para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional” e da “Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados”. Essa Resolução foi aprovada unanimemente pelos países menos desenvolvidos, inclusive países socialistas e por apenas 8 países membros da OCDE. Os demais países industrializados votaram contra a Resolução ou se abstiveram (JACOBSON e outros, 1983).

¹⁵⁶ No original: international institutions that work to favor the weak should themselves be kept weak or, even better, prevented from coming into existence. Alternatively, those that protect the strong should continue their useful protective function.

do Norte, seria o expoente dessa “terceira via” ao buscar conciliar as propostas do sul no delineamento das diretrizes de reforma do campo de desenvolvimento. Fortemente influenciada pelos teoria neofuncionalista, a Comissão Brandt era composta por economistas e outros acadêmicos que trabalhariam “independentemente” dos interesses dos estados na formulação de uma proposta que amenizasse o impasse (WORLD BANK, 1978). A Comissão Brandt lançou luz à forte interdependência entre os países do norte e do sul em vários aspectos das relações internacionais e reconheceu a necessidade de se reformular as estratégias vigentes de desenvolvimento, especialmente, com vistas à consideração das “necessidades humanas”.

A Comissão Brandt, enquanto ressalta que há pouco a ser redistribuído aos países pobres, busca associar desenvolvimento às demandas essenciais: saúde, casa e educação. A tarefa do sul se assenta em uma estratégia “anti-pobreza”, com prioridade para agricultura. O objetivo que os neofuncionalistas enfatizam é o de reconhecimento das necessidades e direitos dos indivíduos de modo a assegurar que todos os seres humanos tenham “uma oportunidade para viver intensamente”.(STREETEN IN HAQ *apud* DOYLE, 1983, p.450, tradução nossa).¹⁵⁷

Interessante notar que a passagem acima sugere a estratégia anti-pobreza como uma tarefa do sul. Isso porque a Comissão Brandt não propõe uma reforma do arranjos multilaterais vigentes, mas chama atenção para a necessidade de se repensar o ordenamento internacional a partir da estruturação da ordem doméstica. Ou seja, a proposta da “terceira via” não é a reforma do ordenamento internacional, mas a emergência de um arranjo internacional que possa constringer os países a realizar reformas domésticas para que eles (o sul) tenham condições de gerar oportunidades para todos.

Em síntese, o diálogo norte-sul clama por uma vontade política orientada para criar não somente um outro arranjo interestatal como Bretton Woods (o qual, junto com o GATT, tentou constitucionalizar a ordem econômica internacional), mas para criar um arranjo transnacional que deveria versar sobre a ordem internacional e também sobre a ordem doméstica. Esse tipo de arranjo tem sido raro na história internacional. (DOYLE, 1983, p.452, tradução nossa).¹⁵⁸

¹⁵⁷ No original: The Brandt Commission, while pointing out that there is little to redistribute in the poor countries, seeks to turn development to elementary needs: health, housing, and education. The task of the South lies in an "antipoverty strategy," with a priority for agriculture. The goal that the Neofunctionalists emphasize is one of recognizing the needs and rights of individuals so as to ensure that all human beings have an "opportunity to live full lives"

¹⁵⁸ No original: In short, the North-South dialogue calls for a political will determined to create not merely another interstate compact as at Bretton Woods (which, together with GATT, attempted to constitutionalize the international economic order), but to create a transnational compact that would constitutionalize both the international and the domestic orders. Such compacts have been rare in international history

Assim, a terceira via, na tentativa de eliminar o impasse norte e sul, acaba por colocar o problema do desenvolvimento em novos termos: não como uma questão internacional que deveria ter uma resposta internacional, mas como um questão internacional que deveria ser solucionada no nível doméstico a partir do apoio e das diretrizes oferecidas internacionalmente. Nessa lógica, a década dos ajustes estruturais vem reforçar essa estratégia, evidenciando a capacidade das instituições de Bretton Woods para impor sua agenda de desenvolvimento no campo da cooperação internacional. As condicionalidades macroeconômicas trazidas pelos programas de ajuste estrutural muniram o Banco Mundial de instrumentos capazes de intervir nas políticas desenvolvimentistas dos países menos desenvolvidos e, com isso, listar as prioridades que deveriam ser imediatamente atendidas por eles, no nível doméstico.

Conforme Singer (1995), por meio dos programas de ajustes estruturais, o Banco Mundial não apenas ditava uma agenda de desenvolvimento por demais ortodoxa e restrita, como também estabelecia os parâmetros de uma espécie de governança global de disciplinamento das economias menos desenvolvidas, que extrapolava as próprias fronteiras do campo, de modo que *“os países deficitários eram tratados como os “bad boys” por um FMI “maternal” que lhes enquadra nos “fatos da vida”*. Não só isso, o FMI e o Banco Mundial foram criados para mudar *esses fatos*” (SINGER, 1995, p. 386, tradução nossa)¹⁵⁹. Nessa lógica, aqueles que não adotassem o sistema econômico liberal, os “bad boys”, estariam excluídos dos fluxos da ajuda internacional. Cabe considerar que essa agenda de reformas econômicas foi adotada não só pelos organismos internacionais com sede em Washington (Banco Mundial, FMI, USAID e BID), mas também pelas agências bilaterais até então fortemente comprometidas com a temática da pobreza:

Isso também influenciou a ajuda internacional proveniente dos países Nórdicos e de outros doadores que outrora mantinham a redução da pobreza como o maior objetivo. Os programas de ajuste estrutural se tornam dominantes na cooperação internacional para o desenvolvimento de modo que quase todos os doadores bilaterais aceitaram trabalhar dentro desse marco. (MARTINUSSEN e PEDERSEN, 2003, p. 27, tradução nossa)¹⁶⁰.

¹⁵⁹No original: the deficit countries are treated as “bad boys” by a “grandmotherly IMF” who have to adjust to the “facts of life”. Yet the IMF and the World Bank were created to change the facts of life.

¹⁶⁰No original: This also influenced foreign aid from Nordic and other donor countries that otherwise maintained that poverty reduction was a major goal. Structural Adjustments programmes became so dominant in international development cooperation that almost all bilateral donors accepted working within this framework

A década de oitenta revela, assim, uma tomada de posição de liderança do Banco Mundial no campo do desenvolvimento a partir de uma tentativa de conciliar as demandas do norte e do sul. Essa liderança, porém, estava longe de ser baseada em uma autoridade consentida pelos demais agentes, pois, como vimos, a ONU intensificou sua tomada de posição de embate às políticas do Banco Mundial, e, em meados dos anos oitenta, assumiu uma posição explícita de dissidência: *“nos anos 1980, as Nações Unidas adotaram o papel de uma dissidência construtiva. Em 1985, a UNICEF começou a promover a necessidade de um “ajuste com face humana”. Em paralelo, a ECA clamava pela promoção de um programa de ajuste estrutural alternativo para a África.”* (JOLLY, 2005, p.11, tradução nossa).¹⁶¹

4.4 A mobilização do capital moral

A problematização da pobreza como um aspecto fundamental do subdesenvolvimento e as formas sugeridas para combatê-la foram completamente reexaminadas a partir da década de setenta sob a perspectiva da mobilização dos capitais econômicos, científicos e sociais do campo. Contudo, é na mobilização moral dos agentes que se observa um apelo mais incisivo à cristalização de uma gramática de (sub)desenvolvimento como uma regra instrutiva consensual e homogênea, capaz de manter a harmonia política entre os países do norte e os países do sul. Conforme discutimos, a tensão social e política entre o norte e o sul tornou-se mais intensa nesse momento e o discurso de desenvolvimento do Banco Mundial tomou para si, como um de seus apelos, a estabilização desse quadro, em um esforço de atender às demandas tanto dos países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos (WORLD BANK, 1973).

Mais do que isso, o esforço propriamente moral do Banco Mundial era de minimizar as divergências objetivas, observadas na mobilização dos capitais econômicos, científicos e social, para a consolidação de uma doxa de desenvolvimento que permeasse o imaginário coletivo e não oferecesse alternativas de ação fora daquele modelo. Assim, quando McNamara, presidente do Banco Mundial, retoma os dispositivos lançados por Truman, mas agora recolocando

¹⁶¹ No original: In the 1980s the United Nations was left to take on the role of constructive dissent. In 1985 UNICEF began promoting the need for “adjustment with a human face.” In parallel ECA promoted calls for an African Alternative Framework for Structural Adjustment Programs.

desenvolvimento não como uma questão de segurança e harmonia entre os povos, mas como uma questão de obrigação *moral*, fruto da indignação face às mazelas causadas pela pobreza, exercia-se ali um poder simbólico de conservação de uma ordem assimétrica, mas de reclassificação dessa ordem em novos termos. O jogo que orientava o vetor de desenvolvimento promovido pelo Banco Mundial já não era mais aquele da Guerra Fria, pois ainda que a distinção leste e oeste se fizesse presente, a disputa pela demarcação das zonas de interesse já não era tão acentuada. O jogo agora era claramente o norte/sul:

Mas, na minha visão, a razão fundamental para assistência para o desenvolvimento é moral. A história humana tem reconhecido o princípio –pelo menos de forma abstrata – que os ricos e poderosos tem a obrigação moral de assistir aos pobres fracos. É disso que se trata o senso de comunidade – qualquer comunidade, a comunidade da família, das cidades, das nações e da própria comunidade de nações. [...] Eu não posso acreditar que diante de tudo isso, os povos e governos das nações ricas irão se recusar com cinismo e indiferença. (MCNAMARA, 1973, p.8, tradução nossa)¹⁶²

O apelo de McNamara para a assistência multilateral ao desenvolvimento é ilustrativo desse esforço de exercício de poder simbólico pelo Banco Mundial para chamar para si a tarefa de condução das relações norte e sul, e ele o faz a partir de uma mobilização moral em torno da pobreza.. Nos discursos de McNamara, a pobreza aparece como o grande problema do subdesenvolvimento, para o qual deveriam se concentrar todos os esforços:¹⁶³

No ano passado eu comecei uma discussão com vocês sobre a relação crítica entre igualdade social e crescimento econômico. Eu enfatizei a necessidade de se desenhar estratégias de desenvolvimento que poderiam trazer grandes benefícios para os grupos mais pobres dos países em desenvolvimento [...] Com base em estudos, eu gostaria essa manhã de: discutir a natureza do problema da pobreza, particularmente aquele que afeta áreas rurais, sugerir alguns dos elementos essenciais da estratégia para combatê-la e desenhar um plano operacional do Banco Mundial para apoiar essa estratégia. (MCNAMARA, 1973. p. 1, tradução nossa).¹⁶⁴

¹⁶² No original: But in my view the fundamental case for development assistance is the moral one. The whole of human history has recognized the principle- at least in the abstract - that the rich and the powerful have a moral obligation to assist the poor and the weak. That is what the sense of community is all about- any community: the community of the family, the community of the village, the community of the nation, the community of nations itself[...] I cannot believe that in the face of all this the people and governments of the rich nations will turn away in cynicism and indifference.

¹⁶³ Interessante salientar que o apelo às estratégias de redução de pobreza aparecem muito mais salientes nos discursos do presidente McNamara do que nos próprios relatórios do Banco Mundial publicados durante sua gestão.

¹⁶⁴ Last year I began a discussion with you of the critical relationship of social equity to economic growth. I emphasized the need to design development strategies that would bring greater benefits to the poorest groups in the developing countries particularly to the approximately 40% of their populations who are neither contributing significantly to economic growth nor sharing equitably in economic progress. On the basis of these studies, I should like this morning to: discuss the nature of the poverty problem, particularly as it affects the rural areas. Suggest some

Por meio do discurso oficial do Banco Mundial, a pobreza passou a ser tratada como uma condição auto-evidente, e mais, uma condição característica da realidade dos países subdesenvolvidos:

Isso é pobreza absoluta: uma condição de vida tão privada que limita a realização do potencial dos genes com os quais as pessoas nascem, uma condição de vida tão degradante que insulta a dignidade humana – e ainda uma condição de vida tão comum que representa 40% das pessoas dos países em desenvolvimento. E não somos nós que toleramos essa pobreza, quando está sob nosso poder a possibilidade de reduzir esse número, fracassando em cumprir com a obrigação mais fundamental de homens civilizados desde o início dos tempos? Eu não quero que vocês interpretem meus comentários como de um entusiasta. Mas, vocês me contrataram para que eu pudesse examinar os problemas do mundo em desenvolvimento e para reportar a vocês os fatos. Esses são os fatos. (MCNAMARA, 1973, p. 7, tradução nossa).¹⁶⁵

Com isso, o Banco Mundial passou a jogar o jogo colocado pelo Terceiro Mundo na década anterior, mas moldou esse jogo a sua maneira, redefinindo suas regras, seu alvo e também seus jogadores. O jogo norte/sul deixa de ser uma prerrogativa das Nações Unidas e o Banco Mundial começa a jogá-lo, mobilizando, para isso, seu capital econômico, científico, político e, sobretudo moral; afinal, é por meio desse apelo, do apelo à pobreza, que o Banco consegue trazer esse jogo para o seu entorno. Interessante notar que, em nenhum momento, isso altera a estratégia de intervenção até então empregada pelo Banco. Ao contrário, a redefinição desse jogo vem reforçar a gramática de desenvolvimento já anunciada pela Comissão Pearson, em especial, no que tange às demandas por aumento do montante da ajuda multilateral e por coordenação e padronização da cooperação internacional para o desenvolvimento:

Eu não acredito que o Banco possa fazer sozinho a tarefa do desenvolvimento que precisa ser feita no mundo, mas eu acredito que ele pode prover a liderança nesse esforço, e pode mostrar que não são recursos que estão faltando – os ricos tem recursos em abundância-, mas o que está faltando é vontade para empregar esses recursos no desenvolvimento das nações pobres. (McNAMARA *apud* KRASKE, 1996, p. 169, tradução nossa).¹⁶⁶

of the essential elements of a strategy for dealing with it. And outline a plan for World Bank operations in support of this new strategy.

¹⁶⁵ No original: This is absolute poverty: a condition of life so limited as to prevent realization of the potential of the genes with which one is born; a condition of life so degrading as to insult human dignity-and yet a condition of life so common as to be the lot of some 40% of the peoples of the developing countries. And are not we who tolerate such poverty, when it is within our power to reduce the number afflicted by it, failing to fulfill the fundamental obligations accepted by civilized men since the beginning of time? I do not wish you to interpret my remarks as those of a zealot. But you have hired me to examine the problems of the developing world and to report to you the facts. These are the facts.

¹⁶⁶ No original: I do not believe that the Bank can go it alone and do the job of development that needs to be done around the world by itself; but I do believe that it can provide the leadership in that effort, and can show that it is not

Por outro lado, o projeto de desenvolvimento do Terceiro Mundo mantinha-se como um vetor alternativo àquele proposto pelo Banco Mundial, o que chamamos de “vetor do subdesenvolvimento”. Ora, o problema para aqueles que propunham uma nova ordem econômica internacional não era se a ajuda estava sendo muito ou pouco canalizada pelas organizações multilaterais ou quais eram os percentuais de recursos concessãois daquela ajuda. Tampouco lhes importava se o Banco Mundial estaria destinando mais recursos para agricultura do que em toda a sua história ou que os procedimentos técnicos do Banco estavam ainda mais aprimorados para tratar de questões complexas como a pobreza. O alvo a ser atingido, na visão desses jogadores, não era a eficiência da ajuda sobre o crescimento econômico ou sobre a redução da pobreza; para eles a assistência dos mais ricos não bastaria para gerar a mudança desejada. O alvo era algo muito maior, muito mais complexo, que demandaria uma mudança de visão de mundo, de reestruturação não só da ajuda internacional, mas da ajuda, do comércio, das finanças, enfim, dos termos da relação norte e sul.

O confronto entre o vetor do desenvolvimento proposto pelo Banco Mundial e o vetor do subdesenvolvimento advogado pelo Terceiro Mundo (e vocalizado, em grande medida, pela ONU) aparece, assim, como a principal batalha que teria mobilizado os agentes para a definição de uma *doxa* do desenvolvimento a partir da emergência do campo nas sombras da Comissão Pearson.

4.5 Considerações sobre o momento pós-Comissão Pearson

O trabalho produzido pela Comissão Pearson pode ser lido como uma tentativa de aproximação e articulação das principais organizações internacionais comprometidas com a assistência ao desenvolvimento com vistas a estimular a reflexão sobre suas práticas vis-à-vis as demandas próprias de desenvolvimento (e não de segurança ou de comércio) colocadas pelos Estados. No momento em que representantes dessas organizações são chamados a repensar suas estratégias e seu papel na comunidade internacional, cria-se um momento único de percepção coletiva em torno de um objeto comum: a cooperação internacional para o desenvolvimento.

resources which are lacking-for the richer countries amongst them have resources in plenty-but what is lacking, is the will to employ those resources on the development of the poorer nations.

Se, até então, as organizações internacionais alocavam seus recursos de forma pouco reflexiva, isso é, orientadas por uma lógica que lhes era externa (ou “estruturante”), na medida em que elas passam a ser dotadas de condições objetivas de ação (capitais), elas desenvolvem as disposições (*habitus*) que lhes possibilitam uma reflexão sobre suas práticas e sobre seu posicionamento no campo de desenvolvimento.¹⁶⁷ A Comissão Pearson teria contribuído para revelar às organizações internacionais que as estruturas do emergente campo de desenvolvimento não eram alheias às suas atividades e que era preciso que elas adotassem uma postura de agentes para transformar e reproduzir essas estruturas em suas práticas.

Nessa perspectiva, o relatório Pearson teria evidenciado algumas das disposições existentes e que estavam em jogo naquela época, mas ainda não eram reconhecidas como tal pelos agentes. Ainda que não houvesse uma única definição ou estratégia, desenvolvimento tornava-se cada vez mais o elemento agregador sobre o qual existiria um acordo “oculto e tácito” de que valeria a pena lutar por ele. Conseqüentemente, cada vez mais observa-se a delimitação de fronteiras do campo de desenvolvimento, de modo que os agentes ali presentes não podiam mais ser indiferentes à lógica que se impunha sobre eles: “*que não entre aqui quem não for geômetra*’, isto é, *que ninguém entre aqui se não estiver pronto a morrer por um teorema*” (BOURDIEU, 2007b, 141).

Essa lógica não só possibilitou o reconhecimento de que os recursos que as OI’s detinham podiam ser usados como capitais, como também orientou a própria alocação desse capital. A começar, observa-se um grande esforço para a canalização do capital econômico via mecanismos multilaterais, ainda que a ajuda bilateral prevalecesse. Também observa-se que os propósitos de alocação do capital econômico multilateral foram alterados para atender a uma agenda voltada para à redução da pobreza, além dos setores tradicionalmente beneficiados, como infra-estrutura. Outro movimento interessante se deu na alocação e mobilização do capital científico, tanto em seu aspecto técnico quanto teórico.

¹⁶⁷ Nesse ponto, cabe explorarmos um pouco mais o conceito de *habitus* desenvolvido por Bourdieu. Para Bourdieu, o *habitus* funcionaria como um “filtro” a nível do indivíduo, pois é ele que permite que o indivíduo interiorize e reconheça as condicionalidades que lhe é colocada externamente e ao mesmo tempo lhe possibilita a ação reflexiva. Essa interiorização só é possível a partir da vivência prática do campo. “*As práticas reflexivas dos agentes sociais podem conservar ou subverter as regras, porém as estratégias de suas ações encontram-se sempre vinculadas à posição que esses agentes ocupam dentro do campo, ou seja, do capital e do poder que lhe são confiados. Assim, a capacidade de ação dos agentes sociais está relacionada às condições possíveis que o campo no qual está inserido oferece, ou seja, de acordo com os esquemas incorporados e adquiridos no espaço social.*” (SILVA, 2009, p. 75)

Em relação ao primeiro, houve uma completa reestruturação dos quadros burocráticos do Banco Mundial e da ONU para aumentar o nível de detalhamento técnico e o grau de eficiência dos projetos de desenvolvimento. Questões que antes não apareciam no campo, como o próprio ciclo de formulação de projetos, ganharam uma relevância considerável, a ponto de inaugurar toda uma tradição em gerenciamento de projetos, fortemente utilizada até os dias de hoje. Quanto ao capital científico, tem-se também um movimento de construção de conhecimento em sua forma incorporada, por meio do investimento em produção de dados e estudos pelos próprios especialistas do Banco Mundial ou com o seu apoio. As pesquisas do Banco Mundial mobilizavam cientistas e representantes dos governos dos Estados membros e se destacavam pelo acesso a estudos de casos e informações pouco divulgadas sobre as políticas de desenvolvimento em vários países. Contudo, esses estudos não tinham por objetivo contestar a concepção vigente sobre desenvolvimento e careciam de uma discussão propriamente teórica, ainda restrita ao campo acadêmico. A ONU, por sua vez, teria contribuído para ampliar aquilo que se entendia por desenvolvimento, imputando conteúdo social e humano à visão estritamente econômica.

Nesse sentido, a posição tomada pela ONU de embate ao Sistema Bretton Woods contribuiu para trazer à tona a necessidade de se delimitar aquilo que estava em jogo, isso é, que desenvolvimento era esse que estava sendo buscado pelas organizações internacionais. Dois vetores pareciam possíveis: o primeiro, o vetor do desenvolvimento, tal como articulado pelo Sistema Bretton Woods e pelos países desenvolvidos, membros da OCDE; o segundo, o vetor do subdesenvolvimento, que propunha uma visão alternativa àquela do vetor desenvolvimento a partir da reestruturação do sistema econômico mundial para atender às demandas dos países subdesenvolvidos.

O reconhecimento pelos agentes de que duas propostas estavam em jogo e se conflitavam, principalmente, na mobilização do capital social do campo, contribuiu, então, para despertar o interesse dos agentes na disputa pela definição da *doxa* que orientaria as práticas de desenvolvimento. As batalhas de idéias travadas durante os anos setenta e oitenta pelas duas instituições revelam, então, a pré-disposição desses agentes em estabelecer um projeto de desenvolvimento universal, convergente com a cesta de capital que eles detinham; no caso, a ONU estaria a favor de um desenvolvimento mais humanístico devido ao seu acervo de capitais técnicos e sociais e o Banco Mundial a favor de um desenvolvimento econômico, em consonância a sua cesta de capitais financeiros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do momento de criação do Banco Mundial e das Nações Unidas, no final dos anos quarenta, nossa análise conseguiu atravessar as quatro décadas que marcaram não só a consolidação do campo internacional de desenvolvimento, como também – e principalmente – a constituição desses organismos enquanto agentes das relações internacionais. A análise da condição de agência, no sentido apresentado nesse trabalho, baseou-se na conquista de condições objetivas de ação que, nos termos de Bourdieu, refere-se às posições empíricas ocupadas no mundo social (volume de capitais acumulados) e também às disposições (*habitus*) que constituem as práticas sociais. Essa agência, por sua vez, só pode ser exercida em campos sociais, pois é por meio do campo que o agente consegue adquirir os dispositivos estruturais que conformam suas práticas.

Assim, enquanto não era possível perceber a existência de um campo de desenvolvimento, também não era possível atribuir a condição de agência ao Banco Mundial ou à ONU no que diz respeito às práticas de desenvolvimento. Essa situação pôde ser observada no momento pós-Bretton Woods, quando ainda não estava claro se essas organizações funcionariam como fórum, atuando como o palco de mobilização direta dos interesses dos Estados Nacionais ou se elas atuariam de forma mais independente aos Estados, balizando os interesses deles na construção de um padrão de conduta próprio. Naquele momento, a estrutura que se impunha sobre as práticas do Banco Mundial e da ONU estava ainda muito atrelada ao jogo da Guerra Fria, pois nem os Estados, tampouco essas organizações, tinham clareza das regras desse jogo. Então, valendo-se desses fóruns e de seu alcance para mobilizar capital social, os países industrializados e, em especial, os Estados Unidos investiram no fortalecimento dessas organizações como canal de interlocução privilegiado com as nações menos desenvolvidas e mais suscetíveis à influência soviética.

Contudo, reduzir as movimentações e os avanços observados no pós-Bretton Woods ao jogo político da Guerra Fria é trazer à luz apenas uma parte da história, ou melhor, apenas a mobilização de um tipo de capital, o capital social. Paralelamente, outros recursos tangíveis e intangíveis estavam sendo mobilizados e acumulados pelo Banco Mundial e pela ONU, ainda que a mobilização e a utilização desses recursos não estivessem orientadas por uma lógica própria de

desenvolvimento. Os recursos econômicos e científicos acumulados nesse momento tornaram-se posteriormente importantes capitais para posicionar essas organizações no campo, bem como para lhes possibilitar a aquisição de experiência prática e, em decorrência disso, o desenvolvimento de um ponto de vista particular, construído nas discussões que se passavam no interior de seus arranjos organizacionais.

Dois movimentos foram importantes para que tais organizações passassem a “capitalizar” esses recursos sob a forma de instrumentos de ação para o desenvolvimento. O primeiro diz respeito a um movimento político – a emergência das contestações do Terceiro Mundo e, posteriormente, a proposição de uma nova ordem econômica internacional (NIEO). A organização política dos países do sul para a reivindicação de uma ordem internacional mais justa e igualitária ressoou fortemente na ONU, marcando sua tomada de posição de encontro ao Sistema Bretton Woods e ao Banco Mundial. O segundo movimento foi iniciado pela Comissão Pearson e tinha como objetivo a busca da eficiência na ação dessas organizações para justificar a sua própria existência no sistema internacional. Esses movimentos foram importantes por lançar luz ao desenvolvimento enquanto um problema internacional e por demandar a delimitação de fronteiras no entorno dessa temática.

A partir dessas movimentações e das observações levantadas nesse trabalho, fica claro que não podemos tratar as organizações internacionais e suas políticas de desenvolvimento como um corpo coerente e homogêneo. Vários autores têm chamado a atenção para o caráter competitivo e conflituoso existente nas relações estabelecidas entre organismos internacionais na promoção do desenvolvimento (Kaplan, 1967; Singer, 1995; Bøås & McNeill, 2003; Bøås & McNeill, 2004; Ribeiro 2007). A multiplicidade de capitais possíveis para se ter acesso ao campo revela a complexidade e o caráter dinâmico da formação e implementação da agenda do desenvolvimento no sistema internacional: *“a relação entre instituições multilaterais é ambígua. As instituições que fazem parte do sistema multilateral são tanto colaboradoras quanto competidoras e a balança entre esses dois aspectos da relação entre elas muda de tempo em tempo.”* (BØÅS & Mcneill, 2003, p. 47, tradução livre) .

A construção de um projeto de cooperação internacional para o desenvolvimento no sistema de Estados, portanto, não foi um empreendimento alcançado de imediato. Esse projeto demandou tanto a constituição de agentes, dotados de capacidades objetivas de ação, como também disputas práticas e simbólicas pela definição de uma gramática própria de

desenvolvimento, de uma *doxa*, que informaria àqueles agentes o sentido do jogo. Ou seja, a *agência* e a *estrutura* do campo estavam sendo construídas (e reconhecidas como tal) na e pela performance das práticas mais rotineiras das organizações internacionais, tais como: a definição das linhas temáticas de financiamento de projetos, a criação de uma estrutura burocrática altamente especializada ou a publicação de estudos e informativos sobre os problemas do desenvolvimento.

Nesse sentido, o Banco Mundial, por ser o agente mais poderoso (que detinha os instrumentos *hard*) e por ser muitas vezes pioneiro na institucionalização de certas práticas, exerceu um papel fundamental na constituição do campo ao apontar e legitimar quais eram os capitais válidos, bem como o seu *modus operandi* – que ficou claramente expresso no Relatório Pearson. Contudo, a despeito da estabilização desse *modus operandi*, ainda havia uma disputa em torno da agenda de desenvolvimento a ser promovida pelos organismos internacionais, tendo em vista a existência de um projeto alternativo àquele promovido pelo Banco Mundial. Esse projeto, - ou essa agenda alternativa - como vimos, visava uma solução internacional para os problemas domésticos do subdesenvolvimento por meio da alteração dos padrões vigentes da relação norte e sul, o que, por sua vez, ameaçaria a própria estabilidade das práticas já instituídas.

A ONU foi a organização mais expressiva do campo a manifestar essa agenda alternativa, por ser uma OI mais aberta às demandas do Terceiro Mundo, e propôs uma concepção de desenvolvimento “mais humana”, que levasse em conta os problemas fundamentais da pobreza. A resposta encontrada pelo Banco Mundial foi justamente a incorporação do discurso da pobreza em sua rotina, moldando esse discurso à sua maneira, conforme sua cesta de capitais econômicos, científicos e, sobretudo, morais. Com essa tomada de posição, o Banco trazia para o seu entorno as reivindicações do Terceiro Mundo e buscava oferecer soluções a elas a partir de sua experiência prática.

O domínio do Banco em ditar as regras do jogo e impor sua *doxa* de desenvolvimento ficou claro com os ajustes estruturais, quando outras organizações internacionais também passaram a adotar o modelo proposto por ele. Nesse momento, o projeto de uma nova ordem econômica internacional começa a perder fôlego diante da distensão do conflito leste e oeste. Além disso, ao colocar o ajuste estrutural na agenda do desenvolvimento, o Banco Mundial conseguiu alterar os termos do problema: desenvolvimento continuava como uma questão internacional, cuja solução para promovê-lo não dependia mais de uma reforma do sistema

econômico internacional, mas de reformas domésticas para o ajuste econômico dos Estados. Ou seja, ao colocar a promoção do desenvolvimento como uma questão de medidas macroeconômicas a serem adotadas pelos Estados em um âmbito doméstico, esvaziava-se a reivindicação do Terceiro Mundo por redistribuição no sistema de Estados. Não só isso, a regra era tirar o Estado de cena e deixar que a eficiência do mercado se encarregasse do desenvolvimento.

Ainda que nossa análise não tenha avançado para além dos anos oitenta, as observações coletadas até aqui sugerem que o fim da Guerra Fria consagrará o campo do desenvolvimento tal como colocado pelo Banco Mundial nesse período, pois o fim da União Soviética e, conseqüentemente, do projeto socialista, esvaziou ainda mais a reivindicação do sul por uma nova ordem econômica internacional. Esse esvaziamento acabou por minar a doxa alternativa ao desenvolvimento, consagrando a batalha já ganha pelo Banco Mundial. Conseqüentemente, os agentes do desenvolvimento passaram a ser aqueles que orientam suas práticas em consistência à estratégia adotada pelo Banco Mundial.

Até mesmo a ONU se viu constringida a tirar de pauta a temática da redistribuição, pois essa demanda perde seu sentido no pós-Guerra Fria. Em contrapartida, novas temáticas trazem o “sopro de vida ao desenvolvimento” necessário para legitimar esse projeto e reanimar aquelas organizações internacionais então insatisfeitas com o Sistema Bretton Woods. Dentre essas temáticas, destacamos sustentabilidade, desenvolvimento humano e boa governança; todas relacionadas diretamente à capacidade dos governos domésticos em criar espaços e instrumentos próprios de promoção do desenvolvimento. Nessa perspectiva, a década das Conferências organizada pela ONU durante os anos noventa pode ser interpretada como a tentativa da ONU de imputar sua agenda social ao modelo de desenvolvimento que sai vitorioso no pós-Guerra Fria: *“muitas das contribuições pioneiras da ONU são tão aceitas nos dias de hoje que é difícil lembrar quão extensas foram as controvérsias e as paixões que marcaram sua aceitação e adoção”* (JOLLY, 2005, p.15, tradução nossa).¹⁶⁸Essa agenda, por sua vez, será realizada segundo o *modus operandi* das práticas de desenvolvimento inaugurado pelo Banco Mundial nas sombras de Bretton Woods e atualizado pela Comissão Pearson. É esse *modus operandi*,

¹⁶⁸No original: Many of the UN’s pioneering contributions are so readily accepted today that it is often difficult to recall the extent of the controversy and the passion that accompanied their launch and adoption.

portanto, que permeará a estrutura do campo de desenvolvimento que será vislumbrada no pós-Guerra Fria.

Com isso, podemos concluir que o Banco Mundial não só conseguiu delimitar os termos do problema, demarcando as fronteiras do campo, como também impediu que um outro campo emergisse no entorno da ONU, orientado pela doxa alternativa do subdesenvolvimento. Assim, os anos oitenta já anunciavam a vitória do vetor desenvolvimento e, doravante, os “subdesenvolvidos” ou “menos desenvolvidos” seriam promovidos à condição de “em desenvolvimento”.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth e SNIDAL, Duncan. **Why States Act through Formal** Internacional Organizations. *Journal of Conflict Resolution*. Vol 42, 1998.

ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e temas sociais: A Década das Conferências**. IBRI, 2001.

AMORIM, Celso. *Perspectivas da cooperação internacional*. Em: MARCOVITCH, Jaques(org). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo. Edusp, 1994.

AURIOL, Vicent. *Discurso proferido na Cerimônia de Abertura do 5 encontro anual de Governadores do Banco e do FMI*, Washington,D.C, 1950. In: INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **Fifth Annual Meeting of the Board of Governors: Summary Proceedings**. Washington D.C, 1950.

BAER Monica e LICHTENSZTEYN, Samuel. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: Estratégias e Políticas do Poder Financeiro**. São Paulo: editora brasiliense, 1987.

BARNETT, Michael N. e FINNEMORE, Martha. “The Politics, Power and Pathologies of International Organizations”. Em: MARTIN, Lisa L. e SIMMONS, Beth A. **International Institutions. An International Organization Reader**”. Engalnd The MIT Press, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Evolución de la ideas de la CEPAL**. Revista de la CEPAL, Nro. Extraordinario, Santiago de Chile,1998. Disponível em:em <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/19373/bielchow.htm>, acesso em 19 de janeiro de 2010.

BIGO, Didier. **Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon**.Versão modificada do trabalho publicado em Solomon, John, Sakai, Naoki, 2005.

BLACK, Eugene. *Discurso proferido na Cerimônia de Abertura do 5 encontro anual de Governadores do Banco e do FMI*, Washington,D.C, 1950. In: INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **Fifth Annual Meeting of the Board of Governors: Summary Proceedings**. Washington D.C, 1950.

BLOCK, Fred L. **Los orígenes del desorden económico internacional: la política monetaria internacional de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

BØÅS, Morten e MCNEILL, Desmond. **Multilateral Institutions: A critical Approach**. Pluto Press, 2003.

BOHMAN, J.. *Practical reason and cultural constraint: agency in Bourdieu’s theory of practice*. Em: SHUSTERMAN, R.(ed.). **Bourdieu: A Critical Reader**.Oxford: Blackwell Publishers, 1999

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. Tradução: Daniela Kern e Guilherme Teixeira. Porto Alegre: Editora Zouk, 1ª reimpressão, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. Vários Tradutores. 6ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007a.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. Tradução: Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorin. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do capital científico**. Tradução: Denice Barbara Catani. São Paulo; Editora UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução Mariza Corrêa. 8ª. ed. Campinas: Papyrus, 2007b.

BOURDIEU, Pierre. *Os três estados do capital cultural*. Em: **Escritos de Educação**. NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (organizadores) – Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, 2ª edição. pp. 71-79.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 11ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007c.

CERVO, Amado Luiz. **Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil**. Rev. Bras. Polít. Int. 37(1), 1994.

CHE GHEVARA, E. Discurso proferido na seção plenária da UNCTAD em 1964. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/267633/Che-Guevara-On-Development>, acesso em 02 de fevereiro de 2010

DELL, Sidney. **Inter-American Development Bank: Study in Development Financing**. Praeger Publishers, 1972.

DOYLE, Michael. **Stalemate in the North-South Debate: Strategies and the New International Economic**. World Politics, Vol. 35, No. 3, 1983

EASTERLY, William Russell. **O espetáculo do crescimento: as aventuras e desventuras dos economistas na incessante busca pela prosperidade nos trópicos**. Tradução Alice Xavier. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the third world**. Princeton University Press, 1995.

ESTEVA, Gustavo. *Development*. In: SACHS, Wolfgang. **The Development Dictionary**. Zed Books Ltd London and New Jersey, 1992.

- GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989. Tradução: Álvaro Cabral.
- GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GUZZINI, Stefano. **A Reconstruction of Constructivism in International Relations**. *European Journal of International Relations*, 6(2) 2000, p.147-182.
- HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter e RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **First annual meeting of the board of Governors**. Washington D.C, 1946
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **Fifth Annual Report, 1949 – 1950**. Washington D.C, 1950.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **Ninth Annual Report, 1953 – 1954**. Washington D.C, 1954.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **Second Annual Report, 1946 – 1947**. Washington D.C, 1947.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **Tenth Annual Report, 1954 – 1955**. Washington D.C, 1955.
- INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (IDA). **Articles of Agreement**. Washington D.C, 1960.
- JOLLY, R; EMMERIJ, L; WEISS, T. *The Powe of UN ideas. Lessons from the 60 years*. In: **United Nations Intellectual History Project Series**. New York, 2005.
- JORDAN, Robert. **Review The Emergence of the NIEO Ideology by Craig Murphy: The American Political Science Review**, Vol. 79, 1985.
- KAPLAN, Jacob J. **The Challenge of Foreign Aid**. Praeger University Series. New York, 1967.
- KINDLEBERGER, Charles. **Bretton Woods Reappraised**. *International Organization*, 5, Cambridge University Press, 1951.
- KNORR, Klaus. **The Bretton Woods in Transition**. *International Organization*, Vol. 2, No. 1, 1948, pp. 19-38
- KRASKE, Jochen. **Bankers with a mission. The presidents of the World Bank, 1946-91**. Oxford University Press, 1996.
- KRASNER, Stephen D. (Editor) **International Regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

LUMDSDAINE, David. **Moral Vision in International Politics: The foreign aid regime, 1949-1989.** Princeton University Press, 1993

MADSEN, Mikael Rask. *Rethinking the International as Social Field: Bourdieuan Research Strategies for the Study of the 'International' in the Era of Globalization.* Em: **Theory of 'the International' Today.** MILLENNIUM Journal of International Studies, 35th Anniversary Conference LSE, 21 and 22 October 2006.

MARTINUSSEN, John e PEDERSEN, Poul. **Aid: Understanding International Development Cooperation.** Zed Books, 2003.

MCNAMARA, Robert. *Discurso proferido no Diretório de Governadores do Banco Mundial.* Nairobi, 1973. In: WORLD BANK GROUP, **Address to the Board of Governors Robert s. McNamara President.** Nairobi, Kenya, September 24, 1973

MCNAMARA, Robert. *Discurso proferido no Diretório de Governadores do Banco Mundial* Washington, D.C., 1978. In: WORLD BANK, **Address to the Board of Governors Robert s. McNamara President.** Washington, D.C., September 25, 1978.

MORAES, Reginaldo. **Nota sobre a economia do desenvolvimento nos “vinte e cinco gloriosos” do pós-guerra.** Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. Cadernos CEDEC N° 76. São Paulo: CEDEC, agosto 2005.

OCDE, Definição de OAD. Disponível em <http://www.oecd.org/glossary> acessado em 13/12/09

OECD. **DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee,** 2006.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and rule in Social Theory and International Relations.** Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PEARSON, Lester (org). **Sócios no progresso: relatório da Comissão de Desenvolvimento Internacional.** APEC (versão traduzida), 1969a.

PEARSON, Lester (org). **El Desarrollo : empresa comu.** Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional. Madrid : Tecnos, 1969b.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. **Theories of development.** New York: Guilford Press, 1999.

RIBEIRO, Gustavo Lins. (2007) *“Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento”.* Em: SILVA, Kelly e SIMIÃO, Daniel (orgs.) **Timor-leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado.** Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 275-299.

RUGGIE, John Gerard. **International regimes, transactions and change: emebded liberalism in the postwar economic order.** International Organization 36, 2 Spring, 1982.

RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism: the anatomy of an institution.** International Organization 46,3 Summer, 1992.

SACHS, Wolfgang. **Development. The Rise and Decline of an Ideal.** Wuppertal Papers. London, 2000.

SALLES, Fernanda. **Parceria do Banco Mundial para o Desenvolvimento de Minas Gerais: as regras internacionais no planejamento de políticas públicas locais.** Trabalho de conclusão de curso apresentado ao departamento de Relações Internacionais da PUC-MINAS, Belo Horizonte, 2007.

SANTOS, Onofre. *O fogo do Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social.* In: CAMPOS, Taiane Las Casas. **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005.

SILVA, G.. **Habitus e ação reflexiva: aproximações e divergências em Bourdieu e Giddens.** Revista Campus, Paripiranga, v.2, n.3, p.61-21, 2009.

SINGER, Hans. W. **Half a Century of Economic and Social Development Policies of the UN and Bretton Woods Institutions.** The Pakistan Development Review, Winter 1995, pp. 375–392

SURVEY of economic and technical aid activities, 1965. Disponível em: <http://www.osaarchivum.org/files/holdings/300/8/3/text/123-3-225.shtml>, acesso em 01 de novembro de 2009.

THORBECKE, Erik. *The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000.* In: TARP, Finn (ed) **Foreign Aid and Development.** London and New York: Routledge, 2000.

TOYE, John. TOYE, Richard. **Arthur Lewis and the United Nations.** Paper apresentado na Conferência “The Lewis Model After Fifty Years” em Manchester University, 2004.

TRUMAN, Harry. **Discurso de posse do presidente dos Estados Unidos,** em 1949. Disponível em: <http://bartleby.net/124/pres53.html>, acesso em 27 de setembro de 2009.

TURNELL, Sean; USSHER, Leanne. **A ‘New Bretton Woods’: Kaldor, and the Antipodean Quest for Global Full Employment.** Review of Political Economy, Taylor and Francis Journals, vol. 21(3), 2009.

VILLUMSEN, Trine. **Theory as practice and capital. NATO in a Bourdieusian Field of Security in Europe: towards a sociological approach to IR.** Phd thesis submitted to the Department of Political Science, University of Copenhagen, July, 2008.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, Vol 2. 4. ed. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WENDT, Alexander. **The Agent-structure Problem in International Relations Theory**. International Organization. Vol. 41, Summer, 1987, p. 335- 370.

WORLD BANK, IDA e IFC. **Policies and Operations**, 1968.

WORLD BANK. **Annual Report 1975**, 1975.

WORLD BANK. **Annual Report 1979**, 1979.

WORLD BANK. **Annual Report 1980**, 1980.

WORLD BANK. **Anuual Report 1973**, 1973.

WORLD BANK. **El Comité para el Desarrollo: los diez primeros años**, 1984.

YOUNG, Oran R. **Governance in world affairs**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.