

Banco Mundial

concepção, criação e primeiros anos (1942-60)*

World Bank

*conception, creation and the first years (1942-60)***

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA

*Professor adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
e do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ
Rodovia BR 465, Km 07, Seropédica
Rio de Janeiro Campus Universitário, CEP 23890000
joao_marcio1917@yahoo.com.br*

RESUMO Este artigo analisa os embates em torno da concepção da criação e dos primeiros anos de funcionamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial. Para isso, remonta ao início dos anos 1940, quando começaram as negociações entre os EUA e a Inglaterra em torno da criação da arquitetura monetária e financeira internacional do pós-guerra. O trabalho discute as propostas originais de ambas as potências, a primazia dos EUA na criação do banco e a forma pela qual a correlação de forças dentro dos EUA jogou um papel importante na modelagem da instituição. Analisa, ainda, a trajetória do banco entre 1946 e 1960, mostrando como as injunções da política externa norte-americana pressionaram a atuação da entidade e de que maneira o banco se inseriu na estratégia de contenção do comunismo. Por fim, discute os fatores econômicos e políticos que levaram à ampliação do BIRD na segunda metade dos anos 1950, mediante a criação da Corporação Financeira Internacional e da Associação Internacional de Desenvolvimento.

Palavras-chave Banco Mundial, Estados Unidos, guerra fria, desenvolvimento

* Artigo recebido em: 13/09/2010. Aprovado em: 07/11/2011.

** O presente artigo sintetiza aspectos extensamente discutidos em PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ABSTRACT This article analyzes the disputes around the conception, creation and the first years of work of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), better known as the World Bank. For such, it goes back to the early 1940s when the negotiations between the United States and England for the creation of a post-war international monetary and financial architecture began. The work discusses the original propositions of both potencies, the primacy of the United States in the creation of the bank and the way the force correlations inside the USA played an important role in institution's modeling. It also analyzes the bank's trajectory between 1946 and 1960, showing how the North-American foreign policy's injunctions pressed the entity's actions and in which ways the bank inserted itself in the communism containment strategy. Finally, it discusses the economic and political factors that led to the IBRD's enlargement in the second half of the 1950s through the creation of the International Finance Corporation and the International Development Association.

Keywords World Bank, United States, cold war, development

Introdução

Em 1941, o governo dos Estados Unidos iniciou a elaboração de propostas para o desenho uma nova arquitetura econômica internacional que se seguiria à paz. O objetivo fundamental era plasmar as condições que garantissem, ao mesmo tempo, o livre comércio para os produtos norte-americanos, a abertura dos mercados estrangeiros ao capital estadunidense e o acesso irrestrito a matérias-primas necessárias àquela que se tornara a maior potência econômica e militar do planeta.¹

Quarenta e quatro delegações aliadas e um país neutro (Argentina) atenderam ao convite do presidente Roosevelt para participar da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada na cidade de Bretton Woods em julho de 1944. Contudo, foram as negociações entre apenas duas delas que definiram o fundamental. Com efeito, desde 1942 os EUA e a Inglaterra mantinham negociações informais lideradas por Harry White (assessor-chefe do Tesouro dos EUA) e John Maynard Keynes (assessor principal do Tesouro britânico).

Ambos consideravam indispensável a construção de um sistema de cooperação econômica baseado em regras e instituições multilaterais que evitasse o cenário do entreguerras, marcado por políticas comerciais protecionistas e desvalorizações cambiais competitivas.² Na visão dos

1 GEORGE, Susan e SABELLI, Fabrizio. *La religión del crédito: el Banco Mundial y su imperio secular*. 2.ed. Barcelona: Intermón, 1996, p.32; SAXE-FERNÁNDEZ, John e DELGADO-RAMOS, Gian Carlo. *Imperialismo y Banco Mundial*. Madrid: Editorial Popular, 2004, p.15.

2 EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000, p.127; GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: KAPUR, Devesh et

planejadores, era preciso erigir um sistema que promovesse a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional, vistos como condições para a conquista e a manutenção da paz e da prosperidade entre as nações. Ambos também defendiam que os Estados protegessem suas economias de pressões financeiras internacionais. Essa abordagem conformava o *embedded liberalism*,³ uma reação ao capitalismo liberal (*laissez-faire*) que marcara os anos pré-guerra. Com forte apoio entre industriais, sindicatos de trabalhadores e políticos de orientação keynesiana, esse ideário enfrentava a oposição de grandes banqueiros privados e administradores dos bancos centrais que haviam dominado as políticas financeiras antes de 1931.⁴

Todavia, ingleses e norte-americanos divergiam profundamente sobre o conteúdo e os instrumentos que deveriam assegurar a realização de tais princípios. Os ingleses tencionavam assegurar a zona da libra esterlina como um espaço de interesses privilegiados, no qual os EUA teriam um papel menor, embora o seu país estivesse endividado e necessitasse de financiamento que só os EUA, naquele momento, tinham condições de prover. Os norte-americanos, por sua vez, almejavam o fim de qualquer preferência inglesa no território do império britânico e a abertura dos mercados domésticos dos demais países às exportações de suas empresas.⁵

As propostas de Keynes se concentravam em três pontos.⁶ Primeiro, a criação da União Internacional de Compensações (*International Clearing Union*), uma espécie de banco central internacional com poder para emitir uma nova moeda de reserva mundial (o *bancor*) em substituição ao ouro, mas a ele conversível, cuja função seria a de assegurar o cumprimento de regras internacionais em matéria financeira, prover liquidez à economia e operar ajustes simétricos e automáticos entre países com déficit e superávit no balanço de pagamento dos países. Segundo, a criação de um fundo (originalmente concebido apenas para a reconstrução dos países atingidos pela guerra, mas depois ampliado para a promoção do desenvolvimento internacional) financiado com recursos da União Internacional de Compensações. Terceiro, a criação da Organização Internacional de Comércio (*International*

al. (eds.) *The World Bank: its first half century. Perspectives*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1997, v.2, p.196.

3 RUGGIE, John. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, n.36, p.379-415, 1982.

4 HELLEINER, Eric. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca/Londres: Cornell University Press, 1994, p.49-50.

5 PAULY, Louis. *Who elected the bankers? Surveillance and control in the world economy*. Ithaca/Londres: Cornell University Press, 1997, p.82; LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.27-34; EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*, p.138.

6 BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1989, p.82; AGLIETTA, Michel e MOATTI, Sandra. *El FMI: del orden monetario a los desórdenes financieros*. Madri: AKAL Ediciones, 2002, p.17-19; SANAHUJA, José. *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2001, p.48-50.

Trade Organization), com amplos poderes para evitar a adoção de medidas protecionistas unilaterais e a flutuação dos preços das matérias-primas.

Quando começaram as negociações formais em 1943, as propostas de Keynes logo foram descartadas pelos EUA, entre outras razões por implicarem a renúncia à soberania da sua política monetária, e à projeção mundial da mesma, em prol de um banco central internacional. Assim, as propostas de White constituíram a base das negociações entre as duas potências.⁷

Em lugar de um “banco central internacional”, acordou-se a criação de um fundo de estabilização monetária desprovido de mecanismos de ajuste globais em caso de superávit, de modo que todo o peso dos ajustes recairia sobre os países em situação deficitária. Ou seja, os EUA, antes mesmo da conferência, impuseram a isenção de prestar contas sobre a sua política econômica.⁸

Ainda em 1943, em lugar de um fundo acordou-se também a criação de um banco para a reconstrução e o desenvolvimento. É interessante destacar que o primeiro rascunho de uma proposta para um banco internacional, escrito por White em abril de 1942, não mencionava o desenvolvimento, mas sim um Banco de Reconstrução das Nações Unidas e Associadas. Depois de circular entre outros governos em novembro de 1943, o rascunho recebeu a expressão “e Desenvolvimento” acrescentada ao nome da instituição.⁹ Contudo, àquela altura, a proposta não angariava maior interesse. O centro das atenções era mesmo o futuro fundo de estabilização.

Convencido de que os investidores privados poderiam não prover o fluxo líquido de dólares necessário à reconstrução, a proposta de White concebeu um banco que garantisse títulos estrangeiros e, quando necessário, emprestasse diretamente para Estados. Objetivo: encorajar o capital privado ao investimento produtivo, mais do que efetuar empréstimos.¹⁰

A mudança na correlação de forças políticas dentro dos EUA entre 1942 e 1944 – a perda de terreno do Partido Democrata nas eleições parlamentares de 1942, a ascensão de uma coalizão conservadora de republicanos e democratas meridionais e o expurgo, dentro do governo Roosevelt, de partidários do New Deal por dirigentes mais conservadores oriundos das finanças e da indústria – fez com que algumas das propostas de White sofressem revisão dentro do *establishment* doméstico e fossem descartadas antes mesmo da conferência. Entre elas, por exemplo, a criação de uma moeda própria (a *unitas*), a realização de empréstimos a partir exclusivamente do seu próprio capital (e não de recursos tomados a partir da venda

7 LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*, p.28-34; AGLIETTA, Michel e MOATTI, Sandra. *El FMI*, p.13-30; PEET, Richard et al. *La maldita trinidad: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Pamplona: Laetoli, 2004, p.58.

8 SANAHUJA, José A. *Altruismo, mercado y poder*, p.51.

9 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 1994, p.168; KAPUR, Devesh et al. *The World Bank: its first half century. History*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1997, v.1, p.57.

10 GWIN, Catherine. *U.S. relations with the World Bank, 1945-1992*, p.197.

de títulos nos mercados financeiros), a missão de ajudar a estabilizar os preços das matérias-primas e fornecer empréstimos contracíclicos no caso de depressão econômica.¹¹ Tais propostas projetavam para o plano internacional a experiência do New Deal, assentada no papel diretivo e regulador do Estado na economia. Nesse sentido, rechaçavam o *laissez-faire* e se identificavam com as ideias keynesianas.

Além disso, os banqueiros de Wall Street pressionaram para que as propostas de White deixassem claro em 1943 que um dos objetivos do acordo de Bretton Woods seria o da promoção do fluxo internacional de capital produtivo. Para os ingleses, isso implicava a limitação do seu direito de controlar os movimentos de capital dentro na zona da libra. Em defesa desse direito, Keynes contou com o apoio do Banco da Inglaterra, o que fraturou a aliança entre os banqueiros de Wall Street e Londres em torno da finança desregulada forjada antes da depressão dos anos 1930.¹²

Os trabalhos durante a conferência foram organizados em três comissões: a primeira, presidida por White, dedicou-se à elaboração do acordo sobre o FMI; a segunda, presidida por Keynes, encarregou-se do futuro banco internacional; a terceira, a cargo do mexicano Eduardo Suárez, debruçou-se sobre a constituição de outros meios de cooperação financeira. O centro das atenções era a primeira comissão. A segunda despertou relativamente pouco interesse e a terceira foi marginal. Coube ao Secretário do Tesouro dos EUA, Henry Morgenthau, presidir a conferência.

Quase todo o trabalho preliminar para a proposição do futuro banco havia sido feito dentro do governo estadunidense, razão pela qual se tratava de uma proposta essencialmente norte-americana. Muitos países, incluindo a Inglaterra, abstiveram-se de tomar iniciativa em relação a esse aspecto do plano White, porque não esperavam estar depois da guerra numa posição que lhes permitisse fazer contribuições significativas. A delegação britânica, em particular, só mudou de opinião e passou a apoiar o banco quando compreendeu – diante da negativa dos negociadores norte-americanos em aprovar a concessão de crédito sem contrapartida financeira – que precisaria de fundos para a reconstrução. Na abertura da conferência, Keynes reconheceu o fato de que o documento-base para a criação de um banco internacional se devia “antes de tudo à iniciativa e à capacidade do Tesouro dos Estados Unidos”.¹³

O resultado final de Bretton Woods materializou a hegemonia norte-americana na reorganização política e econômica do capitalismo internacional no pós-guerra.¹⁴ Produto de uma mudança drástica na estrutura de poder

11 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.169-171; TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial: el golpe de Estado permanente*. Madri: El Viejo Topo, 2006, p.29-30.

12 HELLEINER, Eric. States and the reemergence of global finance, p.44-46.

13 Apud MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington DC: The Brookings Institution, 1973, p.13.

14 HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; GOWAN, Peter. *A roleta global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro:

internacional, ela institucionalizou uma nova ordem monetária baseada no dólar, razão pela qual a política econômica dos EUA centralizaria a criação de liquidez e forjaria as condições da expansão e da internacionalização do capital estadunidense. Criaram-se organizações financeiras de tipo multi-lateral que expressavam a desigualdade de poder configurada no sistema internacional. Por outro lado, as provisões do acordo em favor do controle de capitais refletiram a vitória dos *embedded liberals* contra os banqueiros de Wall Street.¹⁵

BIRD: nascimento e primeiras definições

A missão primordial do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) consistia em prover garantias e empréstimos para a reconstrução dos países-membros afetados pela guerra. O desenvolvimento figurava lateralmente.

De acordo com o seu estatuto, não cabia a ele competir com os bancos comerciais privados e muito menos fortalecer o setor público e quaisquer formas mistas de economia, mas sim, fundamentalmente, financiar projetos para fins produtivos relacionados a obras públicas de fácil definição, supervisão e aferição de resultados que não fossem de interesse direto da banca privada. Ademais, cabia ao banco promover o investimento de capitais estrangeiros, por meio de garantias ou participação em empréstimos e outros investimentos realizados por particulares, desde que relacionados a planos específicos de reconstrução ou desenvolvimento.

A ênfase no capital produtivo inscrita nos estatutos do BIRD respondia a uma dupla injunção. Primeira, à própria dinâmica da acumulação capitalista, que naquele momento tinha a esfera produtiva como centro e ponta da exportação de capitais.¹⁶ Segunda, ao pensamento convencional da época, de acordo com o qual o crescimento econômico demandava a eliminação de obstáculos e/ou a constituição de condições para o aumento da produtividade média, sob a forma de grandes inversões em capital físico.¹⁷

O banco consagrou, em seus estatutos e nas suas orientações operacionais, as visões norte-americanas sobre como a economia mundial devia ser organizada, como os recursos deviam ser alocados e como decisões de investimento deviam ser alcançadas.¹⁸ Isso incluía a decisão de que a instituição não emprestaria diretamente a empresas privadas. Incluía, tam-

Record, 2003; TABB, William. *Economic governance in the age of globalization*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2004; WOODS, Ngaire. *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca/Londres: Cornell University Press, 2006.

15 HELLEINER, Eric. *States and the reemergence of global finance*, p.50; BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.89-90.

16 MAGDOFF, Harry. *A era do imperialismo: a economia da política externa dos Estados Unidos*. São Paulo: Hucitec, 1978; HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos*.

17 PEET, Richard et al. *La maldita trinidad*, p.147.

18 GWIN, Catherine. *U.S. relations with the World Bank, 1945-1992*, p.198.

bém, a supervisão do banco por representantes nacionais, o que passava pela escolha de um assento permanente na sua diretoria executiva e pela definição do papel dos diretores executivos.

As decisões sobre a localização do BIRD e o papel dos diretores executivos provocaram efeitos duradouros sobre as suas operações, facilitando a interação cotidiana com o governo norte-americano.¹⁹ A Inglaterra e muitos outros membros queriam que o banco fosse localizado fora dos EUA, para distanciá-lo da política norte-americana.²⁰ Quando ficou claro que os EUA não aceitariam, propuseram instalá-lo em Nova Iorque, o coração financeiro, e não em Washington, o centro político do país. Mas o governo Roosevelt não abria mão de Washington. O objetivo era, nas palavras de Morgenthau, “trasladar o centro financeiro do mundo de Londres e Wall Street para o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e criar uma nova mentalidade entre as nações a respeito das finanças internacionais”, por meio de instituições concebidas como “instrumentos de governos soberanos e não de interesses financeiros privados”.²¹

Essa mesma perspectiva moldou a posição estadunidense sobre o papel dos diretores-executivos do banco.²² No debate sobre as funções dos mesmos, a Grã-Bretanha procurou minimizar a influência dos governos nacionais. Ela argumentava que os diretores deveriam residir em seus países natais e visitar o banco em intervalos regulares para tratar de assuntos importantes, deixando as questões do dia-a-dia para a gerência e o *staff*, de perfil técnico e internacional. Em contraste, os EUA, que estavam subscrevendo a maior parte do capital do banco, insistiam que os diretores servissem em tempo integral e exercessem mais iniciativa e controle sobre operações e política. A visão dos EUA prevaleceu.

Após a conferência, os delegados tiveram de explicar os acordos firmados em Bretton Woods aos seus governos para que os ratificassem. Havia dúvidas sérias sobre os estatutos das novas instituições gêmeas e, em muitos casos, nem os delegados nem os seus governos tinham clareza do que haviam acordado. Em sua maioria, os parlamentos tiveram participação escassa ou inexistente nas negociações e a ratificação não passou de mera formalidade.²³ O parlamento britânico, por sua vez, só ratificou os acordos porque o país dependia desesperadamente do megaempréstimo negociado com os EUA desde antes da conferência.²⁴

Quando Roosevelt enviou ao Congresso os acordos de Bretton Woods para a aprovação em janeiro de 1945, teve que promover uma campanha

19 BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.116.

20 Apud GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.172.

21 Apud GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.172.

22 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.198; BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.116.

23 VAN DORMAEL, Armand. *Bretton Woods: birth of a monetary system*. Londres: MacMillan, p.274-286; BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.85-86; PEET, Richard et al. *La maldita trinidad*, p.71-72.

24 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.357.

ampla para ganhar apoio para as duas novas organizações, em resposta à oposição de Wall Street e do Partido Republicano.²⁵ Em comum, tais forças repudiavam a aceitação de qualquer compromisso multilateral que implicasse cessão de parcelas da soberania ou restringisse a projeção global do poder político e econômico norte-americano. Além disso, repeliam a criação de organizações públicas internacionais fortes, capazes de regular os capitais privados e, de algum modo, com eles competir, associando-as imediatamente a Roosevelt, ao New Deal e ao keynesianismo.²⁶ Por essa razão, opunham-se ao projeto, enunciado por Morgenthau, de deslocar o centro financeiro do mundo para o Tesouro norte-americano.

O governo defendeu a participação dos EUA nas duas instituições (BIRD e FMI) como condição para assegurar a estabilidade da economia internacional no pós-guerra. Morgenthau disse ao Congresso que o plano de Bretton Woods era “o primeiro teste prático da nossa vontade de cooperar no trabalho de reconstrução mundial [e] um passo muito importante para a expansão ordenada do comércio exterior, do qual nossa agricultura e nossa indústria dependem”.²⁷ White acrescentou que o plano era necessário à paz econômica mundial, à prosperidade econômica e à revitalização dos mercados para os bens norte-americanos. No final, a depuração das propostas originais de White antes mesmo da conferência, a natureza multilateral do BIRD, o seu papel de garantidor (mais do que de financiador) e a primazia incontestável dos EUA nas novas instituições, combinados à insistência do governo de que a manutenção da paz dependia da ratificação dos acordos pelos EUA, garantiram a aprovação dos acordos de Bretton Woods pelo Congresso em 1945 por ampla maioria.

O banco iniciou suas operações em junho de 1946 e logo passou a ser pressionado por governos europeus e alguns membros do Executivo norte-americano para que atuasse no socorro imediato às necessidades da Europa em matéria de divisas, matérias-primas e alimentos.²⁸ Pressões por empréstimos rápidos também vieram de representantes de países da periferia. O representante do Chile no banco, por exemplo, sustentou que empréstimos em larga escala à Europa ameaçavam a capacidade futura da entidade de fazer empréstimos para fins de desenvolvimento.²⁹

Início da Guerra Fria: subordinação e enquadramento

Embora a reconstrução figurasse no centro da missão do BIRD, o fato era que a instituição havia nascido com recursos insuficientes para a meta que deveria cumprir. Na verdade, a visão dos planejadores acerca da na-

25 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.246.

26 SANAHUJA, José. *Altruismo, mercado y poder*, p.53; TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial*, p.31.

27 Apud GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.200-201.

28 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.339-341.

29 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.75-76.

tureza dos problemas da transição da guerra para a paz e da magnitude da assistência financeira necessária ao soerguimento da Europa se revelou profundamente equivocada. Em lugar da recuperação rápida das economias europeias, como esperavam, a instabilidade monetária e financeira se agravou sensivelmente no biênio 1946-47. Sem meios de financiamento, os países europeus não tinham como evitar a redução das importações norte-americanas.³⁰

Ademais, em vez da restauração de regimes liberais por toda a Europa, as economias da região estavam desenvolvendo sistemas variados de controle sobre quase todas as transações econômicas internacionais.³¹ A imagem de futuro de uma Europa livre e aberta ao capital norte-americano parecia cada vez mais distante diante da proliferação de vários capitalismo nacionais.

Ao mesmo tempo, a esquerda ganhava força em meio à aspiração popular por reforma social, depois de anos de guerra e depressão econômica. Foi assim com a vitória eleitoral do Partido Trabalhista na Grã-Bretanha em 1945 e o despontar dos partidos comunistas como as tendências políticas mais fortes na Itália e na França.

A URSS, por sua vez, ampliava a sua gravitação política e econômica na Europa oriental, reorganizando as economias da região sob bases bilaterais e, com isso, pressionando os países da Europa ocidental a fazerem o mesmo. Também por esse lado o multilateralismo perseguido pelos EUA se via ameaçado.³²

Com a morte de Roosevelt em abril de 1945, a correlação de forças dentro do governo se alterou rapidamente. Até então, o *establishment* norte-americano havia se dividido amplamente sobre as políticas para a Alemanha e a URSS.³³ O Tesouro era favorável a um tratamento punitivo à Alemanha e ao estreitamento das relações com a URSS mediante empréstimos massivos. O Departamento de Estado defendia a reconstrução da Alemanha como condição para a recuperação da economia europeia e o endurecimento com a URSS. Com a eleição de Truman, as posições do Departamento de Estado passaram a comandar a política externa.³⁴

Em fevereiro de 1947, o governo inglês informou a Washington que não tinha condições de apoiar a Grécia na resistência a uma insurreição comunista, nem ajudar a Turquia a modernizar as suas forças armadas em face das pressões soviéticas. A resposta do governo norte-americano foi o anúncio da Doutrina Truman no mês seguinte, pela qual os EUA ofereciam

30 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.341-48; HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos*, p.269-270; EICHENGRENN, Barry. *A globalização do capital*, p.137-139; BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.123-128.

31 BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.119-120.

32 BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.127-128.

33 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p.145-147.

34 BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.92-93.

assistência política, econômica e militar aos povos livres, i.e, a qualquer governo (democrático ou ditatorial) sob ameaça comunista interna ou externa. Teve início a guerra fria.

A paisagem política mundial se alterou veloz e radicalmente. Com efeito, apenas três anos depois da Conferência de Bretton Woods, a imagem de futuro ali construída de um mundo de estabilidade monetária, livre comércio e liberdade crescente para os fluxos de capital, ancorados na ação do FMI e fomentados por empréstimos e garantias do BIRD, foi posta de lado frente à urgência de blindar a Europa contra o contágio comunista. Essa carga só podia ser assumida pelo novo *hegemon*. Em março de 1947, num discurso ao Congresso, o presidente Truman anunciou o novo enfoque da contenção (*containment*) que comandaria a política externa norte-americana.

Contudo, havia nos EUA forte oposição contra sacrifícios domésticos adicionais, participação externa e ajuda financeira a outras nações. O Partido Republicano vencera as eleições para o Congresso em novembro de 1946 e pressionava pelo corte de gastos e o isolacionismo em relação aos problemas europeus. A oposição continuou firme durante o ano de 1947, mesmo depois dos comunistas tomarem o poder na Hungria em agosto. O Plano Marshall não saía do papel, apesar da pressão do Executivo. A resistência da opinião pública e do Congresso teve fim apenas depois da subida dos comunistas ao poder na Tchecoslováquia em fevereiro de 1948.³⁵ Em abril, o Congresso autorizou o desembolso bilionário para a Europa.

Tal como originalmente concebida, a reconstrução europeia seria financiada de modo gradativo e indolor por meio de empréstimos concedidos em termos comerciais pelo BIRD. Porém, entre março de 1947 e março de 1948, o assunto se tornou o objetivo mais urgente para os Estados Unidos em matéria de política externa. Imediatamente, as instituições de Bretton Woods foram ensombrecidas e subordinadas àquele imperativo.

Em quatro anos, os EUA concederam a dezesseis países pela via bilateral cerca de US\$ 13,5 bilhões, dos quais mais de 90% a título de ajuda, i.e., em condições altamente facilitadas, o que representou, na época, cerca de 10% do PIB dos receptores e pouco mais de 4% do PIB norte-americano.³⁶ O BIRD emprestou para a mesma finalidade tão somente US\$ 800 milhões entre 1947 e 1954.³⁷ O aporte de recursos dos EUA era vital para a viabilização do BIRD, porque representava mais de um terço da subscrição do seu capital e era o único componente plenamente utilizável, dado que o depósito era em dólar, a moeda usada nas transações internacionais no pós-guerra.

Das negociações havidas em Bretton Woods entre EUA, Reino Unido e URSS, coube à última a terceira posição na hierarquia de votos no FMI

35 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.73; BLOCK, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, p.136.

36 SOGGE, David. *Dar y tomar: ¿qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria Editorial, 2002, p.21-22.

37 SANAHUJA, José. *Altruismo, mercado y poder*, p.53.

e no BIRD, apesar dos esforços do Kremlin para conquistar a segunda posição.³⁸ Com o início da guerra fria, aquele esquema implodiu, pois a URSS não ratificou o acordo de Bretton Woods. Em 1947, o representante soviético denunciou na Assembleia Geral da ONU que o BIRD e o FMI não passavam de meras “sucursais de Wall Street” e que o BIRD havia se convertido em um “instrumento de uma grande potência”, inteiramente “subordinado a propósitos políticos”.³⁹ A tabela 1 ilustra a assimetria de poder dentro do banco.

Tabela 1
Poder de voto no BIRD – agosto de 1947

País	% de votos	País	% de Votos	País	% de votos	País	% de votos
Estados Unidos	34,28	Polônia	1,6	Grécia	0,53	Equador	0,3
Reino Unido	14,17	Brasil	1,39	Irã	0,52	Etiópia	0,3
China	6,68	União Sul-Africana	1,34	Peru	0,45	Costa Rica	0,29
França	5,88	Dinamarca	0,99	Filipinas	0,43	Guatemala	0,29
Índia	4,55	México	0,96	Uruguai	0,38	República Dominicana	0,29
Canadá	3,74	Noruega	0,8	Venezuela	0,38	El Salvador	0,28
Holanda	3,21	Turquia	0,73	Luxemburgo	0,37	Honduras	0,28
Bélgica	2,67	Iugoslávia	0,7	Síria	0,34	Islândia	0,28
Austrália	2,41	Egito	0,7	Bolívia	0,34	Nicarágua	0,28
Itália	2,19	Chile	0,64	Iraque	0,33	Paraguai	0,28
Tchecoslováquia	1,6	Colômbia	0,64	Líbano	0,32	Panamá	0,27

Fonte: BIRD. *Second annual report*, p.35, 1947.

Ganhando a confiança de Wall Street

Apesar do controle dos EUA e seus aliados sobre a maioria dos votos no BIRD e da ratificação do acordo de Bretton Woods pelo Congresso norte-americano, o BIRD parecia destinado a um fracasso retumbante nos seus primeiros anos. Quando houve a primeira reunião do Conselho de Governadores em março de 1946, o BIRD ainda não tinha sequer um presidente. Nenhum banqueiro queria arriscar o seu prestígio frente a uma instituição vista pela banca como demasiadamente marcada pelo ideário do New Deal e suscetível a se orientar por pressões ou critérios políticos, em detrimento da segurança e da estabilidade de seus títulos, num período de instabilidade monetária, debacle econômica e incerteza política. No início de 1947, após um ano de funcionamento, nenhum empréstimo havia sido

38 TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial*, p.30.

39 Apud MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.29, nota 46.

efetuado.⁴⁰ Como dispunha de recursos limitados para efetuar empréstimos diretos, o BIRD necessariamente tinha de recorrer a investidores privados, o que significava, naquele momento, lançar-se no mercado norte-americano. Todavia, em algumas bolsas de valores dos EUA, a venda dos seus títulos sequer estava autorizada.

A expectativa geral era a de que a atuação do banco se concentrasse na garantia de títulos emitidos por outros, e não na emissão de títulos próprios. Porém, se tornou claro em 1946 que os grandes investidores domésticos preferiam os títulos do banco àqueles emitidos por Estados e respaldados por garantias do banco. Contudo, para viabilizar a venda de títulos emitidos pelo banco era preciso ajustar a legislação bancária dos EUA e vencer a desconfiança dos investidores, cultivada durante os anos do entreguerras, em relação a títulos estrangeiros e, em particular, ao próprio banco, uma instituição multilateral e absolutamente nova.⁴¹ O governo estadunidense deslançou então uma campanha para adequar a legislação nacional e ganhar a confiança dos banqueiros de Wall Street.⁴² A forma como se deu a construção da confiança da banca privada envolveu um conjunto de ações que moldou a singularidade do BIRD entre as demais organizações internacionais nascidas no imediato pós-guerra.

Em primeiro lugar, os nomes identificados com o governo Roosevelt e, em particular, com a defesa de um maior controle público sobre a atividade econômica e a liberdade de circulação do capital, foram substituídos por outros aceitos pela banca. A nomeação de Eugene Meyer – ex-banqueiro e editor do *The Washington Post* – como presidente do banco em junho de 1946 teve esse objetivo, mas não foi o bastante, tanto que ele ficou apenas seis meses no cargo e foi difícil encontrar um substituto. É que a sua gestão coincidiu com a especulação crescente de que o banco seria forçado a ajudar a Europa, o que debilitou a aceitação dos seus títulos no mercado financeiro norte-americano. A banca só ficou satisfeita com a indicação, no início de 1947, de John McCloy para a presidência, Robert Garner para a vice-presidência e Eugene Black para a diretoria executiva. McCloy era um advogado renomado em Wall Street envolvidíssimo com a política externa norte-americana, Garner era vice-presidente da General Foods Corporation e Black era vice-presidente do Chase National Bank.⁴³ Com isso, sinalizou-se que o banco dedicar-se-ia, predominantemente, ao financiamento de projetos justificáveis sobre bases comerciais, o que o impediria de ser a fonte primária de recursos para a reconstrução dos aliados europeus.⁴⁴

40 CAUFIELD, Catherine. *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*. Nova Iorque: Henry Holt, 1996, p. 49-50; KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.59.

41 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.202.

42 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.341-348.

43 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.50-51; KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.76-79; GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.199.

44 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.348.

Em segundo lugar, pilotado pelos EUA, o BIRD trabalhou para que não fosse submetido às obrigações decorrentes do seu pertencimento ao sistema da ONU, fundada em outubro de 1945. A mesma ação foi empreendida, ao mesmo tempo, pelo FMI. O resultado, desde então, é que o BIRD e o FMI, apesar de figurarem como “organizações especializadas” das Nações Unidas, funcionam de modo independente.⁴⁵ Esse descolamento era visto pela direção do banco como condição para ganhar a confiança dos investidores de Wall Street em relação à credibilidade dos seus títulos.⁴⁶

Em terceiro lugar, articulou-se uma campanha sobre a solidez do BIRD. Chegou-se a montar um departamento de marketing em Wall Street, mantido até 1963, e promoveu-se uma associação, encabeçada pelo First Boston Bank e pelo banco de investimento Morgan Stanley, para vender títulos do Banco.⁴⁷ Sob a batuta do governo norte-americano, a imbricação da instituição com a alta finança forjou laços sólidos de confiança mútua. Até o final dos anos 1950, a subscrição norte-americana foi praticamente a única totalmente utilizável. Naquele período, 85% dos títulos do banco estavam denominados em dólares e eram vendidos no mercado financeiro dos EUA. Na prática, a subscrição dada pelo Tesouro era a única garantia real dos investidores.⁴⁸

Em quarto lugar, os acordos de empréstimo firmados mostraram aos banqueiros de Wall Street que o BIRD seria lucrativo para as empresas norte-americanas e útil à política externa dos EUA. Assim, nos dois meses seguintes ao anúncio do Plano Marshall, o BIRD autorizou quatro empréstimos para a reconstrução europeia: US\$ 250 milhões para a França, US\$ 207 milhões para a Holanda, US\$ 40 milhões para a Dinamarca e US\$ 12 milhões para Luxemburgo.

O primeiro empréstimo feito pelo BIRD é um exemplo de como a subordinação à política externa norte-americana não minou a construção da credibilidade do BIRD junto à banca. O Departamento de Estado norte-americano orientou McCloy a direcionar o primeiro empréstimo do banco para a França. Tratava-se de uma operação financeira arriscada, pois comprometia mais de um terço dos recursos do banco e não definia com precisão o destino dos fundos.⁴⁹ Em termos reais, aquele foi o empréstimo mais volumoso concedido ao longo dos primeiros cinquenta anos de existência da instituição.⁵⁰ O banco desembolsaria apenas a metade dos US\$ 500 milhões solicitados, em troca dos quais o governo francês deveria equilibrar o orçamento e aumentar impostos. Além disso, o Departamento de Estado exigiu que a França expelisse os comunistas do governo de co-

45 TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial*, p.50.

46 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.56-59.

47 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.90.

48 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.202.

49 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.105.

50 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.1218.

alیزão, para evitar que sua influência aumentasse na eleição seguinte. No início de maio de 1947, o PCF foi ejetado da coalizão e McCloy anunciou a liberação do empréstimo.⁵¹ Dois meses se passaram e o BIRD lançou, então, a sua primeira oferta de títulos na bolsa de valores de Nova Iorque, no total de US\$ 250 milhões. O fato de os títulos terem sido vendidos rápida e integralmente, inclusive com um prêmio sobre o preço inicial, foi interpretado na época como uma demonstração importante de confiança da banca na instituição.⁵²

No mês seguinte, o BIRD autorizou a concessão do seu segundo empréstimo, dessa vez à Holanda, que poucos dias antes iniciara um ataque militar em grande escala contra grupos nacionalistas que lutavam pela independência da Indonésia. O BIRD foi duramente criticado na ONU, em particular pela URSS, por sua implicação, dada a chance – em função da natureza fungível do dinheiro – de que o governo holandês usasse o empréstimo para financiar a sua cruzada bélica.⁵³

Por outro lado, desde o início das operações do BIRD, os EUA agiram no sentido de bloquear empréstimos para certos países. Já em 1947 o banco deixou claro que levaria em conta fatores de ordem política ao decidir sobre solicitações de empréstimo de países do bloco soviético.⁵⁴ A esse respeito dois casos foram emblemáticos: o da Polónia e o da Tchecoslováquia.⁵⁵

Na primavera de 1947 o BIRD iniciou negociações com a Polónia para um empréstimo de US\$ 128,5 milhões, muito abaixo dos US\$ 600 milhões solicitados. Embora o empréstimo fosse considerado um investimento sólido pelo *staff* do banco, o Departamento de Estado era contra a operação, temendo que o crédito favorecesse o governo liderado pelo Partido Comunista. Não obstante, McCloy foi a Varsóvia para dar início às negociações formais. O BIRD se dispunha a emprestar apenas US\$ 50 milhões (depois ofereceu a metade disso) e exigia condições inaceitáveis, como a estabilização da moeda segundo as prescrições do FMI. Ao mesmo tempo, o banco manifestava dúvidas sobre a “reputação financeira” e a “independência” do país em relação à URSS.⁵⁶ Enquanto isso, Washington decidiu que qualquer injeção externa de crédito à Europa oriental fortaleceria politicamente os comunistas e McCloy suspendeu as negociações em meados de 1948. Logo depois, pelas mesmas razões o BIRD negou um empréstimo à Tchecoslováquia.⁵⁷ Ambos os países se retiraram do BIRD (e do FMI) em 1950

51 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.253.

52 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.53-54.

53 RICH, Bruce. *Mortgaging the Earth: the World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development*. Boston: Beacon Press, 1994, p.69; MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.38.

54 BIRD. *Second annual report*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, 1947, p.17.

55 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.253-254.

56 GARDNER, Richard. *La diplomacia del dólar y la esterlina*, p.345.

57 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.53 e p.170-171.

e 1954, respectivamente. Nos dois casos, o BIRD forneceu justificativas econômicas para o veto, como sempre fez desde então.⁵⁸

O inverso também é ilustrativo. Em 1949, por exemplo, o BIRD concedeu o seu primeiro empréstimo à Iugoslávia, um ano após o governo Tito haver rompido relações com a URSS.⁵⁹ O BIRD, a partir de então, acelerou os empréstimos, oferecendo um apoio “discreto e não-ostensivo”.⁶⁰ O financiamento do BIRD à Nicarágua durante os anos 1950 também fez parte da mesma política. O banco apoiou o regime de Somoza com um número desproporcional de empréstimos enquanto o país oferecia aos EUA uma base conveniente a partir da qual podia lançar suas operações militares, como a derrubada do governo de Arbenz na Guatemala em 1954 e a invasão da Baía dos Porcos em 1961.

No biênio 1947-1948, apenas dois empréstimos foram concedidos para fins de desenvolvimento: módicos US\$ 16 milhões ao Chile (US\$ 13,5 milhões para energia elétrica e US\$ 2,5 milhões para compra de maquinário agrícola)⁶¹ e, mesmo assim, com exigências duras, que já prefiguravam o perfil intervencionista e o tratamento desigual dispensado aos países da periferia.⁶² Contudo, também nesse caso houve ingerência de Washington. Em novembro de 1946, quando González Videla assumiu a presidência do país com um gabinete de coalizão integrado minoritariamente por comunistas, o governo norte-americano ordenou o bloqueio financeiro ao país, suspendeu todos os créditos e determinou que o BIRD negasse uma solicitação de empréstimo de US\$ 40 milhões feita pelo governo chileno, no que foi atendido. Em abril de 1947, os ministros comunistas deixaram os cargos e, três meses depois, todos os que ocupavam cargos médios na administração federal que militavam no PCCh foram destituídos. A perseguição aos comunistas cresceu nos meses seguintes e o governo rompeu relações com a União Soviética. Somente então Washington levantou o embargo financeiro e o Export-Import Bank concedeu a Santiago um empréstimo de US\$ 23 milhões. Em março de 1948, foi a vez da diretoria do BIRD fazer o mesmo, autorizando as duas operações.⁶³

O presidente do BIRD na época, John McCloy, integrava o topo da cadeia de comando da política externa norte-americana.⁶⁴ Durante a sua breve gestão, ele participou intensamente das atividades de planejamento que deram origem ao Plano Marshall e à criação da Agência Central de

58 BROWN, Bartram S. *The United States and the politicization of the World Bank*. Londres/Nova Iorque: Kegan Paul International, 1992, p.129.

59 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.168.

60 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.103.

61 BIRD, *Third Annual Report*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, 1948, p.22.

62 Sobre a ação do BIRD no Chile nos anos seguintes, em articulação com o FMI e o Departamento de Estado norte-americano, ver KOFAS, Jon. *The sword of Damocles: U.S. financial hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*. Westport: Praeger, 2002.

63 GARCÉS, Joan E. *Soberanos e intervenidos: estratégias globales, americanos y españoles*. 3.ed. Madri: Siglo XXI, 2008, p.106.

64 BIRD, Kai. *The Chairman: John McCloy - The making of the American establishment*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 1992.

Inteligência (CIA). Ao deixar o banco em junho de 1949 para ocupar o cargo de alto comissário dos EUA na Alemanha, McCloy indicou Eugene Black, seu colega do Chase National Bank, para a presidência do BIRD.⁶⁵

Embora a assistência financeira massiva e politicamente orientada concedida pelo Plano Marshall tenha apequenado o papel do BIRD na reconstrução das economias devastadas pela guerra, até o ano de 1957, somados todos os tipos de empréstimo, 52,7% do financiamento concedido pelo BIRD ainda eram direcionados para os países capitalistas mais industrializados.⁶⁶ Com efeito, somente no final da década de 1950 o volume de operações voltadas para os países em desenvolvimento ultrapassou a metade da quantia desembolsada. Afinal, emprestar dólares para países considerados *a priori* pouco solventes poderia comprometer a construção da sua credibilidade ante Wall Street. Por essa razão, o BIRD adotou, durante a gestão de Eugene Black (1949-62), uma política creditícia conservadora, pautada pela rentabilidade comercial de suas operações e pelo tratamento desigual dos prestatários. Estabeleceu-se uma distinção: empréstimos para programas – de maior volume e voltados, em geral, para enfrentar desequilíbrios no balanço de pagamentos – eram autorizados para clientes considerados mais solventes, como os países europeus e o Japão;⁶⁷ já empréstimos para projetos eram autorizados aos clientes considerados menos solventes – na maioria dos casos, países de renda média.

Inscrita nos artigos de fundação do BIRD, a obrigatoriedade de financiar apenas projetos produtivos específicos – salvo “circunstâncias especiais”⁶⁸ – simbolizava, antes de tudo, o veto preventivo de Wall Street à concorrência financeira que o BIRD pudesse lhe fazer.⁶⁹ Se os empréstimos do BIRD tinham que ser, antes de tudo, economicamente rentáveis, a forma considerada mais adequada para assegurar isso era a visibilidade e a verificabilidade dadas (ou supostamente dadas) pelos projetos. De acordo com essa visão, os investimentos concretos (em barragens, estradas, portos, etc.) podiam demonstrar para onde ia e como era empregado o dinheiro, o que, por sua vez, era usado como elemento de propaganda junto aos investidores estrangeiros para que comprassem mais títulos, e assim sucessivamente. Por outro lado, quando questões políticas estavam em jogo, tal obrigatoriedade não impediu que o BIRD camuflasse créditos para minimizar crises em balanços de pagamentos como se fossem empréstimos para projetos específicos.⁷⁰

65 WOODS, Ngairé. *The globalizers*, p.39.

66 STERN, Nicholas e FERREIRA, Francisco. The World Bank as ‘intellectual actor’. In: KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, Perspectives, v.2, p.533.

67 Nos anos 1950, o BIRD fez diversos empréstimos de programas, mas apenas dois foram para áreas “subdesenvolvidas”: Congo Belga e Irã.

68 Em função do início da guerra fria, o BIRD emprestou “sob circunstâncias especiais” para Itália, Bélgica e Austrália em 1947. As operações tiveram o objetivo de financiar importações, e não projetos.

69 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.24; KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.121.

70 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.123.

Outras razões contribuíram para fortalecer a confiança dos banqueiros ocidentais em relação ao BIRD. Os acordos de empréstimo com o banco estabeleciam que os recursos deviam ser gastos na compra de bens e serviços de empresas situadas nos países capitalistas mais industrializados. Nos quatorze anos de gestão Black, nunca menos de 92,5% das quantias emprestadas foram gastas anualmente na compra de bens e serviços de empresas situadas nesses países, concentrando-se, em ordem decrescente, em seis deles: Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França, Itália e Japão.⁷¹

Além disso, parte desses empréstimos foi destinada ao financiamento de projetos em áreas coloniais de interesse das suas respectivas metrópoles, contribuindo para provê-las de matérias-primas ou, simplesmente, abrir ou expandir frentes de exploração econômica a empresas metropolitanas.⁷² Nesses casos, o banco canalizava os seus empréstimos por meio dos mesmos bancos coloniais europeus, usando moedas ocidentais para remunerar empresas norte-americanas e europeias contratadas para a construção de barragens, minas e infraestrutura de transporte (portos e estradas). Nas primeiras décadas, parte considerável do *staff* era composta por ex-funcionários coloniais de escritórios europeus no ultramar, alçados pelo banco – junto com os profissionais de origem estadunidense – à condição de especialistas transnacionais em leis, investimento e comércio entre os EUA, a Europa e seus domínios ultramarinos, somando forças com a administração colonial.⁷³ Desse modo, o BIRD contribuiu para que a Bélgica, a Inglaterra e a França prosseguissem com a sua dominação colonial, bem como aplainassem o terreno para a dependência econômica pós-colonial. Em casos assim, os recursos emprestados foram gastos, quase que integralmente, na importação de bens e serviços de empresas metropolitanas, com o agravante de que as dívidas contraídas pelas metrópoles foram depois transferidas aos novos Estados.⁷⁴

A sinergia entre dinheiro, pensamento econômico e influência política

O Banco sempre estimulou certas políticas econômicas em detrimento de outras, a fim de assegurar a rentabilidade dos investimentos privados e a solvência dos seus clientes. Na lista das políticas indesejáveis estava, invariavelmente, qualquer atitude hostil ou discriminadora contra o capital estrangeiro. Na visão do Banco, a sua assistência técnica e a exigência de determinadas medidas de política econômica, em troca de empréstimos,

71 TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial*, p.39.

72 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.687.

73 GOLDMAN, Michael. *Imperial nature: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*. New Haven/Londres: Yale University Press, 2005, p.31; TABB, William. *Economic governance in the age of globalization*, p.193.

74 TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial*, p.40-41.

ajudariam a melhorar a qualidade do ambiente doméstico para o desenvolvimento capitalista, em particular para o capital estrangeiro.⁷⁵

Ao longo dos anos 1950, o BIRD passou a considerar seus projetos como vitrines para a disseminação de projetos, ao mesmo tempo em que ampliava as suas prescrições para um número maior de aspectos da vida econômica dos países receptores. No final dos anos 1940, o financiamento a projetos foi justificado pelo “papel educacional” que eles desempenhavam.⁷⁶ Isso ocorria de duas formas, basicamente. A primeira se dava por meio da assistência técnica e se materializava, em geral, pela montagem de agências específicas para administrar os projetos. A segunda forma ocorria pelo atrelamento da liberação de recursos ao “bom comportamento” dos clientes em matéria de política econômica.⁷⁷ Contudo, também desde o início o grau de vigilância e tolerância variou segundo fatores de ordem geopolítica.

Com tal performance, o BIRD garantiu a anuência plena não só de Wall Street, mas também da banca europeia em recuperação. Em 1951, o Banco realizou a sua primeira emissão de títulos fora dos EUA, na *city* londrina, com êxito pleno. Em 1959, as agências de classificação de risco atribuíram aos títulos do BIRD a pontuação máxima AAA, o que impulsionou de vez o interesse de investidores. Gradativamente, a importância relativa do mercado financeiro norte-americano como fonte de empréstimos para o banco declinou, embora em termos absolutos o volume de vendas de títulos em dólar continuasse a aumentar. De 1956 a 1962-63, o banco não apenas viu a estreia de subscrições de capital dos principais membros europeus, como também captou em mercados não-estadunidenses a maior fatia do seu capital.⁷⁸

Ao final dos quatorze anos da gestão Black (1949-62), o BIRD havia emprestado mais de seis bilhões de dólares em mais de trezentas operações, nenhuma das quais com inadimplência, e auferia lucros anuais a uma taxa considerada “quase indecente”.⁷⁹ Contudo, o outro lado dessa política foi o fechamento, ao longo dos anos 1950, das fontes de crédito internacional aos países mais pobres, uma vez que não eram elegíveis aos empréstimos do BIRD nem tinham acesso aos mercados financeiros. Mesmo para os países de renda média – principais clientes do banco depois da Índia –, as condições de empréstimo eram consideradas onerosas.

Até o ano de 1962, exceto os empréstimos para enfrentar crises em balanços de pagamento, todos os empréstimos do BIRD foram para projetos considerados bancáveis. O rol de projetos financiáveis era bastante restrito.

75 GAVIN, Michael e RODRIK, Dani. The World Bank in historical perspective. *American Economic Review*, v.85, n.2, p.331-332, 1995.

76 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.125-126.

77 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.87.

78 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.202-203.

79 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.407.

O grosso dos empréstimos foi para as áreas de geração de energia elétrica por meio da construção de grandes represas e usinas termoelétricas, vias de transporte (estradas e ferrovias) e telecomunicações. Também se financiou, em menor escala, a compra de máquinas e implementos agrícolas e projetos de irrigação. Marginalmente, emprestou-se para a modernização de indústrias domésticas de transformação. Ao longo dos primeiros dezesseis anos de operação, o BIRD não autorizou nenhum empréstimo para a área social (saúde, educação, etc), fundamentalmente porque Wall Street não aceitaria, mesmo com o governo norte-americano garantindo os compromissos financeiros do BIRD.⁸⁰ Os projetos tinham de ser pagáveis e rentáveis, o que requeria análises de custo-benefício que demonstrassem a geração de impactos imediatos na atividade produtiva e dessem lucro. Deviam, também, efetuar os gastos predominantemente em dólar, e não em moeda local. Projetos para fins sociais não reuniam as condições que satisfizessem tais exigências.⁸¹ A tabela 2 apresenta um painel das somas emprestadas entre 1948 e 1961, identificando, em termos agregados, a destinação geográfica e setorial dos US\$ 5,1 bilhões emprestados a 56 países em 280 operações. Note-se, em destaque, a proporção do volume de empréstimos para (e entre) a Índia e países latino-americanos, bem como a proporção dos créditos para energia e transporte no total da carteira.

Tabela 2 - Empréstimos concedidos pelo BIRD – 1948-61 (a) Bilhões de dólares

Receptores	Países	Compromissos brutos	
		1948-61 (b)	1956-61 (c)
Total de empréstimos		5,1	2,8
Países mais desenvolvidos	Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Israel, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia e África do Sul	1,7	0,9
Colônias	Argélia, Congo Belga (Zaire), Costa do Marfim, Gabão, Quênia, Mauritânia, Nyassaland (Maláui), Nigéria, Rodésia do Norte (Zâmbia), Ruanda-Urundi (Burundi), Rodésia do Sul (Zimbábue), Tanganyika (Tanzânia) e Uganda	0,5	0,3

80 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.119.

81 GAVIN, Michael e RODRIK, Dani. *The World Bank in historical perspective*, p.333.

Países menos desenvolvidos	Brasil, Burma (Mianmar), Ceilão (Sri Lanka), Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Etiópia, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Malaya (Malásia), México, Nicarágua, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Sudão (depois da independência em 1956), Tailândia, Turquia, República Árabe Unida (Egito), Uruguai e Iugoslávia	2,9	1,7
Índia		0,7	0,5
Países latino-americanos	Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai	1,1	0,6
Energia e transporte		2,4	1,4
Agricultura e irrigação		0,1	0,1

Fonte: KAPUR, Devesh. *The World Bank*, v.1, History, p.86.

(a) Excluídos todos os empréstimos para “reconstrução”.

(b) Compromissos de 1º de março de 1948 até 30 de abril de 1961.

(c) Compromissos de 1º de julho de 1956 até 30 de abril de 1961.

Durante os anos 1950, consolidaram-se a imagem e a identidade do BIRD como um ator financeiro baseado no mercado, o que lhe garantiu um lugar muito particular entre as demais organizações internacionais. Fizeram parte da construção desse perfil a pouca importância relativa dos projetos ligados à atividade agrícola e a ausência completa de projetos considerados economicamente improdutivos na sua carteira de empréstimos. Desse modo, a trajetória do BIRD se distinguiu daquela seguida tanto pela política bilateral norte-americana, como por outras organizações internacionais (como a FAO e o UNICEF, p.ex.), para as quais a agricultura e a área social – com destaque para a educação – eram setores estratégicos.

Isso não quer dizer que durante os anos 1950 o BIRD estivesse isolado das pressões da guerra fria e dos requerimentos da política externa norte-americana. Longe disso. Na verdade, o BIRD integrou-se plenamente àquela dinâmica macropolítica, porém de maneira seletiva, a partir do seu lugar específico na arena internacional.

Naqueles anos, uma das referências de ligação entre a política externa norte-americana e a atuação do BIRD era o programa Ponto IV. Lançado por Truman em 1949, o programa se baseava na assistência técnica e financeira a países considerados subdesenvolvidos em diversas áreas da atividade econômica, político-administrativa, educacional, cultural e científica, com vista a aumentar o crescimento econômico, elevar os padrões de vida da população e massificar a ideologia do mundo livre. Enfatizando a ligação

entre os interesses de segurança dos EUA e o desenvolvimento do Terceiro Mundo, o programa marcou o começo de gastos mais substanciais no campo da ajuda externa a países não-europeus.⁸²

Finalizado após a vitória dos comunistas na China e em plena disparada do processo de descolonização, o quarto relatório anual do BIRD (1948-49) enunciou que o Ponto IV era de seu interesse vital, afirmando que a pobreza e as desigualdades socioeconômicas geravam tensões políticas e sociais no mundo subdesenvolvido.⁸³ O desenvolvimento, nessa perspectiva, figurava como fator de amortecimento e estabilização das contradições entre grupos e classes sociais no plano doméstico, o que era visto como condição para conter o contágio do comunismo em escala internacional. O relatório identificou quatro obstáculos que deveriam ser superados: a) o baixo nível educacional e de saúde pública da população; b) o baixo nível de qualificação e competência profissional da burocracia pública; c) em algumas situações, a extrema desigualdade na distribuição de riqueza, ancorada na manutenção de estruturas agrárias “ineficientes e opressivas”;⁸⁴ d) a limitação de capital doméstico para investimento, resultante dos baixos níveis de poupança e de políticas econômicas e setoriais inadequadas. Diante disso, era preciso que os governos promovessem imediatamente “os ajustes necessários nas relações sociais tradicionais sem destruir a estabilidade para o desenvolvimento”.⁸⁵

O relatório não se debruçou apenas sobre as áreas subdesenvolvidas, mas também sobre as relações entre elas, suas metrópoles e os demais países mais desenvolvidos. O documento afirmou que a manutenção da política de pleno emprego e do crescimento econômico nas potências capitalistas dependia da expansão do comércio internacional, o que, por sua vez, dependia do aumento da produção nos países periféricos e nas colônias.⁸⁶

Apesar da retórica reformista, o BIRD jamais financiou ou apoiou qualquer iniciativa governamental voltada para a redistribuição de riqueza e, especificamente, a democratização da estrutura agrária. Quanto aos empréstimos do BIRD para educação, saúde, saneamento básico e abastecimento de água, que corresponderiam à implementação dos aspectos sociais do Ponto IV, somente nos anos 1960 e 1970 é que começariam a aparecer aos poucos, e mesmo assim com muita resistência interna e de forma minoritária, na carteira do BIRD. Nos relatórios anuais seguintes, até mesmo a retórica em prol dos aspectos sociais do Ponto IV gradativamente

82 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.205.

83 BIRD. *Fourth annual report*. Washington DC, p.7, 1994.

84 BIRD. *Fourth annual report*, p.9.

85 BIRD. *Fourth annual report*, p.9.

86 BIRD. *Fourth annual report*, p.7.

desapareceu,⁸⁷ à medida que o governo norte-americano canalizava a sua operacionalização por instrumentos bilaterais de ajuda externa.

O banco ocupou-se, então, da dimensão econômica do Ponto IV. Todavia, para que ela se convertesse em suporte para a estratégia de contenção, o BIRD precisava atuar também no âmbito da organização do Estado. Não por acaso, o nível insatisfatório de competência na administração pública figurava como um dos obstáculos principais ao desenvolvimento. A ação do banco, nesse âmbito, ganhou precisão ao longo dos anos 1950, operando de três formas.

A primeira consistia no fomento à criação de instituições, frequentemente sob a forma de agências paraestatais, financiadas por fora do orçamento público ordinário e compostas por quadros altamente qualificados.⁸⁸ Organizadas para planejar e executar projetos financiáveis pelo banco e influenciar o processo de tomada de decisão governamental, operavam nos níveis nacional, setorial ou de administração de projetos. Tais agências estampavam o selo da neutralidade técnica atribuído pelo banco, segundo o qual supostamente atuavam de forma insulada de pressões políticas. Por meio desse mecanismo, o banco formou uma rede estável de quadros e organismos no interior da administração pública de inúmeros países apta a atender aos seus requerimentos imediatos, na maioria dos casos passando por fora do controle parlamentar e com relativa independência em relação ao governo de plantão. Em geral, tais agências davam origem a ilhas de excelência, fomentando a balcanização da burocracia estatal. Em alguns países estratégicos para os EUA – como a Colômbia, por exemplo –, o banco deu mais consistência a esse tipo de ação,⁸⁹ provocando impactos na estrutura política e na organização social do país.

A segunda forma era por meio do envio de missões técnicas a certos países, compostas por especialistas e consultores do BIRD – a maioria, norte-americanos e britânicos⁹⁰ – e de outras organizações internacionais, como a FAO, a OMS e, quase sempre, o FMI. No geral, tais missões perseguiram dois objetivos combinados. O primeiro era identificar projetos que fossem bancáveis, convencer as autoridades domésticas a demandar empréstimos ao BIRD para financiá-los e treinar quadros técnicos locais para esse mesmo fim. O segundo objetivo era analisar a situação econômica geral do país, orientar medidas de política macroeconômica e setorial e definir um rol de projetos passíveis de financiamento. Também aqui a geopolítica da guerra fria condicionou de maneira decisiva as tomadas de posição de governos e do BIRD. A primeira missão, realizada na Colômbia em 1949,

87 TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial*, p.37.

88 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.701-702.

89 RICH, Bruce. *Mortgaging the Earth*, p.75.

90 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.68.

deu origem a planos econômicos abrangentes, que implicavam um nível elevado de vigilância sobre a economia,⁹¹ em parceria informal com o FMI.⁹²

A terceira forma se deu pela criação, em 1955, do Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), mediante financiamento e apoio político das fundações Ford e Rockefeller. O IDE logo passou a disseminar ideias geradas pelo *mainstream* anglo-saxônico – e, com o tempo, pelo próprio banco – para quadros políticos e técnicos graduados nos países clientes, com o objetivo de modelar uma determinada visão de Estado e de gestão pública. Além disso, o IDE procurava favorecer a montagem de agências domésticas estatais e paraestatais que pudessem assimilar e aplicar as ideias emanadas do banco.⁹³ No início, os cursos duravam seis meses em Washington e eram voltados para quadros do alto escalão dos Estados-membros. Nos anos seguintes, começaram a treinar também quadros de médio escalão para a elaboração de projetos e de estratégias de longo-prazo para empréstimos. Como regra, os ex-alunos do IDE ocuparam posições estratégicas nos seus países de origem, chegando, inclusive, aos cargos de primeiro-ministro, ministro da fazenda e do planejamento. Em 1971, mais de mil e trezentos funcionários já haviam passado pelo Instituto.⁹⁴

Por tudo isso, o BIRD se diferenciou, nos anos 1950, das agências bilaterais norte-americanas de ajuda *soft* e mais visivelmente política. O fato de que a ajuda bilateral dos EUA despejasse dinheiro nos países da borda do comunismo facilitava as coisas para o banco, que podia, assim, evitar ou negar empréstimos a tais países, exceto para Índia, Paquistão e, menos continuamente, Turquia. O banco, dessa maneira, aparentava certa distância da guerra fria.⁹⁵

A criação da CFI e da AID

Essa posição singular começou a erodir com o engajamento direto do banco na diplomacia internacional, mediante a decisão – empurrada pelos EUA – de presidir uma resposta concertada à crise do balanço de pagamentos da Índia em 1958. Porém, para além desse engajamento, o próprio *modus operandi* do banco começou a se mostrar cada vez menos capaz de dar respostas eficazes a um conjunto de pressões internacionais durante a segunda metade da década de 1950.

A primeira pressão advinha da ampliação e mudança de qualidade da guerra fria. Após a II Guerra Mundial, a orientação da política externa norte-americana consistia em conter o comunismo dentro de suas próprias

91 HAYTER, Teresa. *Aid as imperialism*. Baltimore: Penguin, 1971, p.107-119; MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.299-302.

92 POLACK, Jacques. The World Bank and the IMF: a changing relationship. In: KAPUR, Devesh et al. *The World Bank. Perspectives*, v.2, p.477.

93 STERN, Nicholas e FERREIRA, Francisco. *The World Bank as 'intellectual actor'*, p.526.

94 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.326-330.

95 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.188-189.

fronteiras por meio da combinação de intervenção e alianças político-militares, ofensivas militares em larga escala, ajuda econômica e esforços diplomáticos. O primeiro território em disputa foi a Europa. Depois de 1949, o palco principal da contenção deslocou-se para a Ásia, abarcando os países limítrofes da URSS e da China até as Filipinas. Outras regiões contavam pouco, tanto assim que, no final da década de 1950, apenas 2% da ajuda econômica norte-americana eram alocados na América Latina e menos ainda na África.⁹⁶

Esse quadro foi mudando durante a segunda metade dos anos 1950 e virou de vez em 1959. A guinada teve, ao menos, quatro razões fundamentais. Em primeiro lugar, o fim dos impérios coloniais na África e na Ásia a partir de 1945, em muitos casos após lutas de libertação nacional que culminaram em vitórias importantes sobre as potências, como na Indochina. Aos poucos foram se avolumando os governos inclinados à adoção de políticas econômicas voltadas para o mercado interno e a industrialização por substituição de importações. Em certos casos, tais políticas eram acompanhadas da nacionalização de empresas e ativos patrimoniais e financeiros estrangeiros. O fracasso da dominação colonial sobre o Congo Belga e a Argélia aumentou o temor de que nacionalismo e socialismo convergissem e contagiassem todo o continente africano.⁹⁷

Em segundo lugar, alguns governos da periferia começaram a ganhar posições no terreno diplomático, manifestando-se por uma articulação internacional antiimperialista e não-alinhada ao dualismo geopolítico da guerra fria. A Conferência de Bandung (1955) foi o símbolo mais forte dessa movimentação. Esses governos falavam em nome do desenvolvimento de seus países, associando-o à instauração de políticas de regulação da economia nacional e à negociação permanente (individual e coletiva) no plano internacional, com a intenção de reduzir a polarização mundial.⁹⁸

Em terceiro lugar, a derrubada da ditadura de Batista em Cuba em 1959, apenas dez anos depois da revolução comunista na China, mostrou que até mesmo os países da América Latina e do Caribe podiam ser atingidos pela metástase comunista.

Por tudo isso, as fronteiras de um mundo livre claramente definido pareciam não mais existir. De um lado, porque a órbita do comunismo chegara a cento e vinte quilômetros de distância dos EUA, requalificando a divisão Leste-Oeste de tal maneira que a política externa norte-americana teve que passar da contenção localizada para a disputa generalizada por lealdade na periferia.⁹⁹ De outro lado, porque a emergência política de um conjunto de países não alinhados, a perseguição de trajetórias mais

96 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.143.

97 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.144.

98 AMIN, Samir. *Más allá del capitalismo senil*. Buenos Aires: Paidós, 2005, p.27.

99 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.143-144.

ou menos soberanas de desenvolvimento e o surgimento de um número expressivo de nações independentes indicavam a constituição gradativa de uma nova divisão, agora sob o eixo Norte-Sul, que obrigava a política externa ocidental, comandada pelos EUA, a evocar para si a causa do desenvolvimento, a fim de lhe dar uma direção específica de acordo com os seus interesses. Isso porque, àquela altura, o desenvolvimento – enquanto discurso político e chamamento à ação – era tomado em muitos países como uma ferramenta para políticas de libertação colonial, afirmação nacional e, em alguns casos, justiça social. Uma pluralidade de atores sociais passara a reivindicá-lo, vinculando-o a projetos políticos distintos, nos interstícios do espaço político hegemônico pelo projeto de expansão e modernização capitalista conduzido pelos EUA e seus principais aliados.¹⁰⁰ Por isso, junto com o aumento do engajamento militar os EUA também expandiram e diversificaram a assistência econômica.

A segunda grande pressão, decorrente da anterior, consistia no questionamento crescente do papel do BIRD como agência financeira dedicada ao desenvolvimento. Para ganhar e manter a confiança da banca estadunidense, a gestão Black havia fechado, na prática, o acesso da vasta maioria dos Estados pós-coloniais às fontes internacionais de crédito, uma vez que os mesmos não eram elegíveis aos créditos do BIRD nem à captação de empréstimos nos mercados financeiros. Por outro lado, desde o início das atividades do BIRD, alguns países latino-americanos de renda média, seguidos depois pela Índia, criticavam a ausência, para eles, de crédito sob condições tão favoráveis como aquelas disponibilizadas para a Europa ocidental pelo Plano Marshall. À medida que aumentava a dívida externa dos países da periferia, tornou-se cada vez mais claro que o número de países considerados solventes pelo BIRD poderia diminuir, caso os critérios de elegibilidade para a tomada de empréstimos não fossem alterados.¹⁰¹ Dois dos maiores clientes do BIRD, Índia e Paquistão, enfrentavam problemas crescentes de solvência.

A terceira pressão sobre o BIRD era de ordem político-institucional e consistia no fortalecimento da campanha internacional protagonizada por Índia, Chile e Iugoslávia em prol da aprovação do Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (SUNFED). O objetivo da campanha era a criação de uma agência da ONU especializada em prover assistência financeira e técnica em termos concessionários que operasse segundo o princípio de um voto por país. Proposto em 1949, o projeto foi aprovado em 1952 pela Assembleia Geral da ONU, a despeito da oposição radical do governo dos EUA e de outras potências capitalistas.¹⁰²

100 GOLDMAN, Michael. *Imperial nature*, p.23-29.

101 KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.1126-1127.

102 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.382-383.

O governo Eisenhower (1953-61) era refratário à ideia de financiamento concessionário, e mais ainda que o mesmo se desse por meio de uma agência especializada da ONU, regida por voto paritário. Contudo, embora insistisse na primazia do capital privado no financiamento do desenvolvimento, o governo norte-americano estava cada vez mais preocupado com a escalada da guerra fria e as tentativas soviéticas de explorar o debate dentro da ONU entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Era preciso dar alguma resposta àquela situação e a medida mais barata e politicamente segura a tomar consistia em criar um novo ramo do BIRD voltado à concessão de empréstimos para empresas privadas. Por isso, o governo lançou em 1954 uma primeira proposta, que se materializou dois anos depois na criação da Corporação Financeira Internacional (CFI). No seu pedido de apoio ao Congresso, Eisenhower enfatizou a contribuição potencial da nova agência para a “paz e a solidariedade do mundo livre”.¹⁰³ A proposta passou no Congresso com escasso debate e extensa margem de apoio.

Apesar da manobra, os EUA e seus principais aliados não conseguiram frear a campanha pela criação de uma nova agência de ajuda concessionária. Assim, em outubro de 1958, a ONU habilitou o SUNFED para financiar pré-investimentos em países em desenvolvimento.¹⁰⁴

Ao longo dos quase dez anos em que tramitou nas Nações Unidas, o projeto do SUNFED sofreu alterações importantes.¹⁰⁵ Originalmente, o fundo complementar os empréstimos do BIRD; porém, em meados dos anos 1950, propunha-se que o fundo fosse financiado por contribuições obrigatórias e progressivas e concedesse créditos em condições altamente facilitadas, de modo que o ônus recairia sobre os países mais industrializados. Os EUA e seus aliados não aceitavam um fundo com tais características. Tampouco o BIRD, uma vez que isso poderia esvaziar o seu papel como financiador do desenvolvimento. Para eles, a criação de um instrumento que concedesse créditos em termos mais brandos seria aceitável somente se fosse administrado pelo BIRD.¹⁰⁶

Enquanto a campanha em prol do SUNFED ganhava força, outro fator pressionou o governo norte-americano: a necessidade do Tesouro de utilizar as reservas em moedas estrangeiras acumuladas desde 1954 pela venda dos excedentes agrícolas aos países da periferia realizadas por meio da lei 480.¹⁰⁷ Em fevereiro de 1958, o Senado endossou uma proposta que sugeria

103 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p. 206.

104 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.386; WOODS, Ngaire. *The globalizers*, p.44.

105 SANAHUJA, José. *Altruismo, mercado y poder*, p.66.

106 RICH, Bruce. *Mortgaging the Earth*, p.77; KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.1123.

107 A Lei de Comércio e Desenvolvimento Agrícola, mais conhecida como Public Law 480, foi aprovada em 1954 com o objetivo de viabilizar a venda dos excedentes agrícolas dos EUA e desenvolver mercados comerciais para as exportações norte-americanas de cereais. A PL 480 autorizou a venda de excedentes agrícolas em troca de moedas locais, e não em dólar, o que permitiu aos países importadores usarem suas divisas para comprar bens de capital norte-americanos. Além disso, autorizou a doação de alimentos a governos estrangeiros, dando

o repasse dessas reservas a uma nova agência, que as emprestaria como créditos baratos e de longo prazo para que os países periféricos, por sua vez, comprassem mais excedentes agrícolas norte-americanos. Dessa maneira, os EUA não apenas se livrariam de parte das suas reservas em moedas fracas, como também fomentariam as suas exportações agrícolas.¹⁰⁸

A acolhida do Senado, combinada com o crescimento da campanha pelo SUNFED, forçaram Washington a propor a criação de uma nova agência de ajuda internacional. Em meados de 1959, o Tesouro formalizou a proposta de criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O plano foi submetido à aprovação dos governos em janeiro de 1960. Após a promessa de que teria acesso privilegiado aos recursos da nova agência, o governo indiano aderiu, o que enfraqueceu o bloco que liderava a luta pela viabilização do SUNFED.¹⁰⁹

No mesmo ano a AID foi fundada e a Índia e o Paquistão – precisamente os dois principais clientes do BIRD ameaçados de insolvência e os dois países vitais para os interesses geopolíticos norte-americanos e ingleses na Ásia – tornaram-se, de longe, os maiores receptores de créditos brandos. Do ponto de vista institucional, a AID era o oposto do que se propusera com o SUNFED. Vinculada ao BIRD, regia-se pelo mesmo sistema desigual de distribuição de voto e passava ao largo dos mecanismos de tomada de decisão da ONU. Ademais, suas atividades seriam financiadas por contribuições periódicas voluntárias e não-progressivas, resultantes das negociações entre os países doadores. Já a triangulação proposta no Senado permaneceu letra-morta, o mesmo ocorrendo com a proposta de reembolso dos créditos da AID em moeda local.

Com a criação da AID, o governo norte-americano e seus principais aliados conseguiram enterrar de vez o SUNFED. Além disso, a AID dotou os EUA e as demais potências capitalistas de mais um instrumento de ajuda externa sob seu controle, num período de avanço do processo de descolonização e de acirramento da guerra fria. Ao mesmo tempo, a vinculação da AID ao BIRD foi crucial para evitar a sua associação direta com a política externa norte-americana. Na prática, enquanto organização internacional, a AID nunca passou de uma “ficção elaborada”,¹¹⁰ por se tratar basicamente de um fundo administrado pelo BIRD. Por outro lado, a AID forneceu para os EUA um meio adicional de compartilhamento da carga financeira da ajuda externa com os demais países mais ricos. Repetindo o que ocorrera com

continuidade, de maneira mais sistemática, ao uso da ajuda alimentar como arma política. A lei permitiu também a troca de matérias-primas estratégicas à indústria norte-americana por alimentos. A PL 480 cumpriu um papel decisivo, direta ou indiretamente, na expansão e consolidação internacional da agroindústria estadunidense até o início dos anos 1970. Sobre o assunto, consulte-se BURBACH, Roger e FLYNN, Barbara. *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

108 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.393; WOODS, Ngaire. *The globalizers*, p.43-46; KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.1127-1129.

109 GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992, p.206; KAPUR, Devesh et al. *The World Bank*, p.1128.

110 MASON, Edward e ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*, p.380-381.

a CFI, a AID recebeu apoio de um arco amplo de grupos nacionais, razão pela qual a legislação que autorizava a participação dos EUA passou no Congresso com margem folgada de votos.

Conclusão

O BIRD foi, em larga medida, uma criação dos EUA, que o forjou como parte da sua rede de poder infraestrutural externo.¹¹¹ Os atributos que deram ao banco uma condição ímpar entre as demais organizações internacionais nascidas no pós-guerra decorreram de contingências históricas, decisões institucionais e, fundamentalmente, da supremacia norte-americana. A subida do banco à condição de organização internacional relevante foi escorada, do ponto de vista político e financeiro, pelos EUA, que sempre foram o maior acionista e o membro mais influente. As relações com os EUA, sob a forma de apoio, injunções e críticas, foram decisivas para o crescimento e a configuração geral das políticas e práticas institucionais do banco. Entre 1945 e 1960, os EUA forneceram a maioria dos quadros da alta administração e do *staff* da entidade. Ademais, foi no mercado financeiro norte-americano que o banco captou a maior parte do capital para a sua carteira de empréstimos. Em troca, mais do que qualquer outro grande acionista, os EUA se beneficiaram da ação do banco em termos econômicos e políticos, tanto no curto como no longo prazo.

Todavia, entre 1945 e 1960 a ingerência direta dos Estados Unidos foi seletiva, porque o peso da influência norte-americana sobre todos os aspectos do banco estabelecia uma espécie de congruência estrutural entre os interesses externos estadunidenses e a atuação do banco. Esse distanciamento relativo em relação às provisões imediatas da política externa norte-americana – atendidas maciçamente por canais bilaterais¹¹² – assegurou a preservação do caráter multilateral do banco, o que foi importante para a construção da imagem de autonomia relativa da organização entre os membros prestatários.

Por outro lado, desde o início das suas operações, o banco atuou como mais do que um mero agente financeiro. Afinal, junto com o dinheiro vinham sempre ideias e prescrições para os governos dos Estados clientes, avaliadas por Washington, sobre o que fazer, como e para quem em matéria de política econômica e desenvolvimento. Com efeito, já naqueles anos banco

111 O conceito de “poder infra-estrutural” do Estado designa o poder que desenha os contextos em que os agentes atuam e tomam decisões, bem como a gama de possibilidades abertas a eles. A discussão remete à obra de MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results. *Archives Européennes de Sociologie*, n.25, p.185-213, 1984. Em um sentido próximo (poder “estrutural”), consulte-se também STRANGE, Susan. The persistent myth of lost hegemony. *International Organization*, v.41, n.4, p.551-574, 1987. Para se referir à relação dos EUA com Banco Mundial, a partir do estudo de um episódio emblemático, ainda que posterior ao período objeto deste artigo, o termo é usado por WADE, Robert Hunter. Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian Miracle in political perspective. *New Left Review*, v.1, n.217, p.3-36, 1996.

112 LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 2007.

explorava a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar a sua influência e institucionalizar a sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimos) como da persuasão (diálogo com governos e assistência técnica).